

Crédito hipotecario en Colombia

María Mercedes Cuéllar L.¹

El financiamiento del sector hipotecario en Colombia atravesó por un profundo proceso de cambio, que tuvo que realizarse en muy corto plazo en un escenario de fuerte recesión económica y de crisis financiera. De la forma como finalmente se ajuste el sector, dependerá la posibilidad de la población de materializar, en mayor o menor grado, el derecho a una vivienda digna, tal como quedó consagrado en la Constitución de 1991.

El esquema vigente es producto de múltiples factores, entre los que se destaca el ámbito macroeconómico, la introducción de reglas de mercado en el sector financiero a comienzos de los noventa y el cambio en la política de vivienda, en particular en lo referente a la interpretación de los mandatos constitucionales en esta materia.

I. EL PASADO

En 1972 el profesor Lauchlin Currie estructuró un esquema de financiamiento de vivienda dinámico

y exitoso, que se constituyó en ejemplo para la mayoría de las economías de América Latina, en especial aquellas afectadas por problemas inflacionarios.

El esquema básicamente consistía en el otorgamiento de préstamos en Unidades de Valor Constante (UPAC), lo que permitía diferir en el tiempo la amortización de la parte inflacionaria de los créditos, evitando que la inflación impusiera una carga excesiva sobre el ingreso disponible de los hogares en los primeros años de atención del servicio de la deuda, como ocurre normalmente con los esquemas de amortización en pesos en economías inflacionarias. En la medida en que ello potencializó la capacidad de pago de los hogares, se abrió la posibilidad para que un número creciente accediese a la vivienda por la vía del crédito, ya que las cuotas de amortización crecían con el nivel de ingreso monetario. En sus 25 años de funcionamiento, previo a la crisis, este esquema financió la construcción de 1,5 millones de viviendas.

Para la operación del sistema, se autorizó la creación de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVs), especializadas en el otorgamiento de créditos de lar-

¹ Presidente del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, (ICAV). Estuvo vinculada a Fedesarrollo entre 1970 y 1973 como Gerente de Publicaciones e Investigadora.

go plazo, financiados con recursos captados a la vista y remunerados. Al ser éstas las únicas entidades crediticias que gozaban de estas prerrogativas, pronto captaron un tercio de los recursos del mercado.

Para solucionar el problema de transformación de plazos, es decir el riesgo vinculado a financiar crédito de largo plazo con recursos captados a la vista, se creó el FAVI -Fondo de Ahorro y Vivienda- en el Banco de la República, encargado de proveer de liquidez a las entidades crediticias en caso de caída de depósitos y de recibir excedentes de liquidez, remunerándolos a las tasas de interés de captación.

Por ser el sistema UPAC un sistema que manejaba un monopolio de captación y colocación, estaba ampliamente regulado y sujeto a controles de tasas de interés, de suerte que éstas no sólo eran bajas sino que además era posible incorporar en ellas políticas redistributivas, a favor de los estratos de más bajos ingresos, por la vía del otorgamiento de crédito a tasas diferenciales y de compromisos respecto de porcentajes específicos de cartera destinados al financiamiento de dichos estratos.

Con esa política se amplió considerablemente el acceso al crédito frente a lo que ocurría en el pasado, cuando los préstamos estaban esencialmente sujetos a la disponibilidad de recursos del Banco Central Hipotecario BCH (banca oficial), captados en cédulas al portador libres de impuestos y, por tanto, restringido el valor de su emisión. Dado el reducido tamaño de ese mercado sólo unos pocos privilegiados accedían al crédito, forzando a la población a tener que ahorrar el valor de la vivienda antes de acceder a la misma.

Con la política de liberación del mercado financiero de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa y el cambio de política de banca espe-

cializada a banca múltiple, se eliminaron los privilegios y las restricciones que tenían las CAVS: se desmontó el monopolio de la captación de recursos remunerados captados a la vista; se autorizó el resto del sistema financiero para que incursionara en el mercado hipotecario y para que las CAVS realizaran operaciones que antes les estaban vetadas -crédito comercial, de consumo y operaciones de cambio-; se liberó la tasa de interés de colocación; se vinculó el cálculo de la UPAC a la tasa de interés del mercado y se eliminó el FAVI.

El proceso inicial de liberación de las operaciones financieras se dio en medio de elevadas tasas de crecimiento de la economía, bajos niveles de desempleo y un boom en los precios de la finca raíz. Al mismo tiempo, comenzó a generarse un enorme déficit fiscal y cambiario y el gobierno empezó a incursionar en el mercado de capitales doméstico para su financiamiento.

Mientras la economía creció, el sector mostró gran dinamismo y el traslado del riesgo de mercado a la entidad financiera y al usuario del crédito no tuvo consecuencias negativas. Sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos, que empezaron a evidenciarse hacia mediados de la década de los noventa, protocolizados en 1998, produjeron grandes estragos. La política cambiaria orientada a evitar la devaluación de la tasa de cambio, a costa del aumento de las tasas internas de interés, desembocó en una crisis de enormes proporciones, que afectó con particular énfasis a quienes estaban involucrados con créditos de vivienda de largo plazo.

A los deudores hipotecarios, por cuenta de la política de tasas de interés, se les transmitió el costo de los desequilibrios macroeconómicos, al tiempo que caía brutalmente el precio de la finca raíz. Así, de una parte, el valor de las cuotas de amortización des-

bordó la capacidad de pago de los hogares, la cual a su vez se vio restringida por la caída en los ingresos familiares producto del desempleo, el cual alcanzó el 20% en el 2001. De otra, en numerosos casos, el valor de la vivienda se tornó inferior al valor de las deudas, desestimulando la atención de las mismas.

Las entidades financieras, por su parte, frente a la enorme restricción de liquidez de la economía, se vieron en dificultades para obtener los recursos requeridos para soportar una cartera comprometida a 15 años, que a la vez comenzó a siniestralizarse hasta alcanzar un tope de 25% de la cartera total. Además, se multiplicaron las daciones de viviendas en pago para saldar las deudas hipotecarias.

El problema de la caída de precios de la finca raíz no sólo afectó a quienes estaban endeudados, sino a la población propietaria como un todo, cuyo patrimonio empezó a reducirse en forma evidente. Por su parte, los bancos se quedaron con garantías de menor valor para el respaldo de los créditos otorgados.

En medio de ese proceso, en 1998, los deudores - ante la falta de respuesta de las autoridades económicas o la indiferencia de las mismas- dieron inicio a un proceso que aún no ha terminado, consistente en la búsqueda de soluciones individuales por la vía judicial y el cuestionamiento de todo el marco jurídico de la financiación de vivienda.

Es así como, frente a diversas demandas presentadas ante el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, se ordenó la reliquidación de las deudas, para eliminar el componente de tasa de interés del cálculo de la UPAC, y la estructuración de un nuevo sistema crediticio. El sustento que sirvió de base a la Corte Constitucional para la realización de esos planteamientos es que el sistema UPAC había des-

bordado la capacidad de pago de los usuarios de crédito, lo cual iba en contra el precepto constitucional del derecho a la vivienda digna y del deber del Estado de contar con sistemas adecuados de financiación de vivienda. Producto de esas decisiones, a solicitud del gobierno, el Congreso aprobó la Ley 546 de 1999, la cual a su vez fue demandada, al igual que las normas reglamentarias, unas y otras declaradas parcialmente exequibles. De ahí que la normativa que rige el sistema hipotecario actual no sólo es difusa y confusa, sino que responde a una serie de intereses encontrados difícilmente reconciliables. Veamos por qué.

II. EL PRESENTE

En lo fundamental, y como resultado de los diferentes fallos, la Ley Marco de Vivienda -546 de 1999- quedó con dos elementos contrapuestos incorporados. El primero, que el mercado financiero, incluyendo el hipotecario, debe operar con reglas de mercado en el marco de la política de banca múltiple. En consecuencia, el crédito de largo plazo debe financiarse con recursos captados a largo plazo para evitar que se presenten de nuevo situaciones como las que dieron cuenta de la crisis de 1998, por haberse fondeado la cartera de largo plazo con recursos captados a corto plazo.

El segundo, que la Corte Constitucional determinó que la vivienda es un bien mérito y por tanto no se debe dejar al mercado la fijación del costo de su financiamiento ni las condiciones en las cuales se otorgan los créditos, por lo que sobre el mismo deben existir controles y cobrarse las menores tasas del mercado y menores aún para la vivienda de interés social.

Así, se estableció un esquema de financiamiento hipotecario bajo el cual se deben captar recursos a

las tasas más elevadas del mercado y prestar a las más bajas. Adicionalmente, al amparo de la ley y de los fallos de constitucionalidad, se introdujo una asimetría en las tasas de interés cobradas a los deudores: éstas pueden bajar mas no subir, de forma tal que los intermediarios financieros asumen un riesgo de mercado potencial sobre todo el saldo de la cartera.

Las características de un esquema de esta naturaleza son difícilmente conciliables en países como Colombia en los que, en virtud de los desequilibrios macroeconómicos, el mercado exige una prima elevada por la colocación de recursos de largo plazo -del orden de 8 puntos porcentuales, tasa que en economías desarrolladas no supera los 3 puntos porcentuales-. Esa prima incorpora dos elementos de riesgo: el riesgo país, que podría estimarse en 5 puntos porcentuales en promedio en los últimos años, y el riesgo de plazo, que puede ser del orden de los 3 puntos porcentuales.

Pero, quizás más complejo aún, es que el híbrido que quedó -que opere con reglas de mercado por el lado del pasivo y controlado administrativamente por el lado del activo- no se hizo extensivo a las demás operaciones financieras. Como resultado, dentro del marco de la política de multibanca quedó establecido que el crédito hipotecario no sólo debe competir con las demás actividades que realizan los bancos, sujetas a menores riesgos y restricciones, sino también con la política del gobierno de colocar en el sector financiero títulos de deuda pública más rentables y menos riesgosos que el otorgamiento de crédito hipotecario.

A ese riesgo habría que añadir el riesgo crediticio asociado a la recuperación de la cartera que, en principio, es reducido cuando es fácil y oportuno acceder a las garantías que sirven de respaldo para

el otorgamiento del crédito. Sin embargo, éste no es el caso en Colombia. El plazo de un proceso ejecutivo con título hipotecario llegó a demorarse en promedio hasta cinco años -en la actualidad es algo menor-, producto de la enorme congestión judicial y del sinnúmero de demandas en contra del sistema hipotecario por cuenta de la liquidación y reliquidación de los créditos y de la confusión y desconfianza en las normas. Ello, sin siquiera mencionar el sesgo anti acreedor vigente en la legislación colombiana, señalado por varios analistas nacionales e internacionales. Por otra parte, algunos fallos de tribunales y juzgados han llegado a poner en entredicho la forma de liquidación de los créditos, creando una incertidumbre jurídica inconveniente para la estabilidad del sistema.

La desventaja en que quedó el financiamiento hipotecario frente a las demás operaciones financieras se neutralizó en parte con algunas exenciones tributarias transitorias, que incrementan en algo la rentabilidad de la operación y reducen parcialmente los riesgos y sesgos en su contra, pero no los anulan.

Frente a esta situación, las entidades crediticias vienen sustituyendo el negocio hipotecario por otras actividades más rentables y menos riesgosas, de suerte que en la actualidad la participación de la cartera hipotecaria en el activo total de las antiguas CAVS se redujo de 83% al inicio de la década del noventa a 41% en el 2004.

Las entidades crediticias tuvieron además que superar un quebrantamiento patrimonial que se materializó en pérdidas por \$1,9 billones registradas en sus estados de resultados y otros \$1,5 billones adicionales que se llevaron directamente contra su patrimonio. Estas cifras se comparan con los \$1,7 billones de patrimonio que tenían antes de la crisis

y ponen en evidencia la profundidad del ajuste que tuvieron que realizar.

Los resultados de los procesos descritos no son los más estimulantes en términos de la cartera hipotecaria, la cual viene disminuyendo, no sólo en términos nominales y reales sino en relación a los demás negocios bancarios. El saldo de cartera, incluyendo la administrada², bajó casi 50% en términos reales al pasar de \$22 billones en 1998 a \$11 billones a diciembre de 2004. Esta caída responde en parte al menor volumen de desembolsos, el cual en el 2004 eran tan sólo el 30% del promedio de la primera mitad de la década de los noventa.

Es evidente el estancamiento de la demanda por crédito. De una parte, los deudores quedaron reacios a endeudarse y, de otra, las condiciones financieras de los créditos (cuota inicial y tasa de interés) no son compatibles con la capacidad de pago de los hogares, la cual todavía no se ha recuperado. El ingreso per cápita del 2004 es igual al de 1995. Vale decir que, con la crisis de 1998, el país perdió 10 años en términos de bienestar de la población.

Es difícil que la demanda por crédito hipotecario se recupere mientras deudores y acreedores tengan que asumir los costos vinculados a los desequilibrios macroeconómicos; mientras las exenciones tributarias, que parcialmente compensan el riesgo de transformación de plazos, sean transitorias; y mientras persista la incertidumbre jurídica vinculada al negocio: ¿cómo se puede prestar un crédito, financiado con recursos del público, que es preciso devolverle, si no se sabe a ciencia cierta cómo o cuando se puede cobrar, ni si se puede cobrar?

² Estadísticas de las entidades afiliadas al ICAV y de CISA. Incluye cartera propia en balance, propia fuera de balance, administrada titularizada y otras administradas y la cartera de CISA.

La situación descrita no obsta para que la actividad constructora se hubiese recuperado, así los metros cuadrados licenciados sean todavía inferiores en 25% a los de los años previos a la crisis. Sin embargo, en 1990 se financiaba el 72% de los metros construidos, mientras que en la actualidad esta proporción es de 12%, en razón de que se está construyendo con menos financiación. Adicionalmente, un gran número de deudores que adquieren préstamos los prepagan por anticipado.

Así, el país pasó de una situación en los años sesenta en la que los hogares tenían que ahorrar para comprar vivienda, a otra, a partir de los años setenta, en la que podían adquirirla por anticipado por la vía del crédito. En la actualidad, al igual que en los años sesenta, sólo unos pocos privilegiados están en capacidad de acceder a la vivienda propia.

III. EL FUTURO

La subestimación del tamaño del problema y de sus consecuencias, al igual que lo ocurrido frente a la crisis de 1998, puede ser costosa tanto en términos de crecimiento económico como de bienestar social. Si la racionalidad de los deudores que pueden acceder fácilmente al crédito, es la de hacerlo en la menor proporción posible y prepagarlo por anticipado, al tiempo que la de los acreedores es la de diversificar el riesgo crediticio, de mercado y de liquidez, reduciendo su exposición en cartera hipotecaria, se requiere de una decidida intervención del Estado para incentivar la activa participación de los agentes privados -deudores y acreedores- hacia el bien público.

Cabe la pregunta de ¿hasta dónde es sostenible que la actividad constructora se financie tan sólo con cargo a ahorros de los compradores potenciales? La experiencia de varios países de América Latina que

han visto colapsar su sistema de financiación hipotecaria muestra que el costo de recuperarlo es elevado, tanto en términos fiscales como de crecimiento económico y de bienestar de la población.

Colombia está a tiempo para adoptar políticas que corrijan los sesgos que mantienen estancadas tanto la demanda como la oferta de crédito, en particular porque el país todavía dispone de una enorme ventaja y es la de contar con unos establecimientos de

crédito especializados en el otorgamiento de crédito hipotecario que salieron fortalecidos de la crisis. De lo contrario, el sistema de financiación hipotecario corre el riesgo de estabilizarse en un nivel sub-óptimo en la medida en que, en promedio, durante el último quinquenio se construyeron 56 mil unidades habitacionales por año, frente a un déficit habitacional -cualitativo y cuantitativo- de 2,4 millones de unidades y un número de hogares que se forman de 185 mil por año.