

LA CONSTANTE EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA HABITACIONAL EL CASO COLOMBIANO

Carlos Jaramillo Z.

Colombia es un ejemplo de creatividad en la búsqueda de mecanismos para aumentar los recursos dirigidos a atender las necesidades de su población, aunque está lejos aún de resolver su déficit habitacional. Mecanismos de subsidio, préstamo y ahorro son utilizados para enfrentar los clásicos cuellos de botella que dificultan la atención habitacional en América Latina: inflación, poca profundidad de los mercados financieros y dificultad para orientar los recursos hacia los más necesitados.

UNO DE LOS GRANDES PROBLEMAS que enfrentan quienes tienen el trabajo de ejecutar políticas públicas en el contexto habitacional es que viven constantemente haciendo compromisos entre lo que sus valoraciones técnicas les dicen y lo que los grupos de interés presionan para que se haga. A principios de los años sesenta, los países latinoamericanos tenían la ilusión de cubrir el déficit habitacional con la construcción de viviendas nuevas. Esta aproximación, como es natural, agradaba a los grandes constructores, los productores de insumos para la construcción, los dueños de tierras urbanizables y los políticos y dictadores que entienden perfectamente bien los dividendos electorales o de aceptación ciudadana que tal estrategia produce.

Cubrir el déficit habitacional sólo con la construcción de nuevas viviendas resultó ser un enfoque no solamente inviable en lo económico sino también reduccionista. El déficit incluye, además de las viviendas faltantes en un momento dado, las viviendas existentes ubicadas en zonas de insuficientes servicios y las que deben ser refaccionadas.

La evolución de la comprensión del tema habitacional —pasar de casa a hábitat y de construcción de viviendas a construcción de hogares— permitió entender que la inversión que los sectores de bajos ingresos habían hecho en las zonas de barrios era importante no sólo en términos económicos, y por lo tanto no desechable, sino también en términos emocionales. Pese a los problemas y las carencias, la gente se vincula con los lugares donde ha construido su capital social, sus relaciones laborales y, por supuesto, también sus afectos. Esta nueva perspectiva legitimó la inversión en la consolidación de barrios e hizo aceptar a regañadientes una nueva realidad: las zonas de barrios no van a desaparecer, pero pueden ser consolidadas.

Se ha ido entendiendo que muchos son los caminos para acceder a la vivienda: los desarrollos habitacionales totalmente ejecutados para los más pudientes, las viviendas de desarrollo progresivo, la autoconstrucción con acompañamiento técnico y social para no seguir promoviendo el caos urbano, la adquisición de viviendas usadas construidas en el mundo formal o informal. Todas estas variantes pusieron sobre el tapete el problema de identificar los factores que impedían a los grupos familiares acceder al mejor hábitat posible dentro de sus realidades.

Carlos Jaramillo Z. es profesor de finanzas en el IESA

Entonces la salida al problema habitacional se ha vuelto, poco a poco, un asunto de «estirar» los recursos disponibles, tanto del Estado como de los particulares. Se ha cuestionado la idea del Estado constructor, por lo costosas que resultan las unidades habitacionales que él ejecuta, tratando de hacer cada vez más participe al individuo en la solución de su problema habitacional, permitiéndole en algunos casos escoger dónde y cómo proveerse de tan ansiado bien.

En este proceso de «estirar» recursos se abren varios caminos. El primero conduce a potenciar la figura del crédito. Para ello es necesario que 1) las tasas de interés no sean onerosas, 2) el sistema financiero tenga suficientes recursos para prestar y 3) no se excluya a los grupos familiares que no se parezcan a los perfiles clásicos que la banca está acostumbrada a manejar. Los programas habitacionales que siguen esta vía han debido lidiar con situaciones de alta inflación, en las cuales no existen mercados de fondos a largo plazo y cualquier impacto macroeconómico puede hacer impagables los créditos hipotecarios.

El segundo camino lleva a potenciar la capacidad de pago del grupo familiar. Quienes lo promocionan parten de la idea de que la escasa capacidad de pago es la principal razón por la cual muchas familias no tienen vivienda; por lo tanto, si no pueden producirse viviendas suficientemente baratas para que las familias puedan comprarlas, el Estado debe darles un aporte que les permita cubrir la brecha entre lo que pueden pagar y lo que el mercado inmobiliario ofrece.

El tercer camino consiste en formalizar los factores que han hecho de la construcción informal el mecanismo más exitoso de producción de viviendas del Tercer Mundo. Mediante la autoconstrucción o el empleo de mano de obra informal, la vivienda se va desarrollando a medida que el ingreso disponible de sus dueños lo permite. La aspiración de los programas habitacionales que siguen este camino es canalizar el esfuerzo de las familias hacia la producción de unidades habitacionales que cumplan los estándares mínimos del mundo formal, incluyendo un título de propiedad que permita la constitución de hipotecas y la posibilidad de transferir la propiedad del inmueble, sin que surja alguna ambigüedad en la ejecución de la transacción.

La política habitacional en América Latina, durante los últimos cuarenta años, ha transitado de ida y vuelta por estos caminos, y Colombia lo ha hecho de manera imaginativa. Colombia es un importante referente para América Latina, por tener un sistema de financiamiento habitacional bien organizado, con una clara diferenciación de papeles para los sectores público y privado, aunque lamentablemente con una cobertura que dista de ser universal.

¿Qué hacen en Colombia?

Colombia, con una población de 42,8 millones de habitantes, de los cuales el 76 por ciento vive en zonas urbanas, registraba para finales del año 2010 un déficit habitacional de 2,3 millones de unidades, de las cuales 1,5 millones correspondían a la diferencia entre el número de grupos familiares existentes y el número de unidades habitacionales disponibles, lo que se conoce como déficit cuantitativo, y 0,8 millones correspondían a unidades que debían ser mejoradas en calidad o en acceso a servicios públicos, que constituyen el llamado déficit cualitativo. El 73 por ciento de los hogares colombianos devenga menos de cuatro salarios mínimos (1.135 dólares); el 17 por ciento, entre cuatro y ocho salarios mínimos (1.135 a 2.270 dólares); y el diez por ciento, más de ocho salarios mínimos (sobre 2.270 dólares).

La política habitacional de los últimos cuarenta años se ha orientado a otorgar créditos hipotecarios (en un ambiente de gran fluctuación de tasas de interés), aumentar la capacidad de

compra de los grupos menos favorecidos y desarrollar un mercado hipotecario profundo, líquido y estable que sirva como un motor del desarrollo económico.

El subsidio habitacional

Con la llegada al poder de César Gaviria en 1990, Colombia comenzó a aplicar un conjunto de medidas económicas de corte neoliberal. En el caso de la política de vivienda, las medidas consistieron en eliminar las contribuciones obligatorias de los ciudadanos a la previsión habitacional, que sostenían a los organismos dedicados a la construcción de viviendas de interés social (el Banco Central Hipotecario y el Instituto de Crédito Territorial); liberar las tasas de interés que cobraban las entidades hipotecarias (cajas de ahorro y vivienda); y crear el subsidio directo a la demanda como sustituto de la provisión directa de vivienda por parte del Estado.

El subsidio directo a la demanda —inspirado en el subsidio chileno creado en los años ochenta— se otorga a grupos familiares que perciben ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos en actividades independientes o de economía informal. Para tener derecho al subsidio, el potencial beneficiario debe abrir una cuenta de ahorro y acumular el diez por ciento del precio de la vivienda que desea adquirir. El subsidio habitacional se puede entregar a familias o a grupos de familias que, con la asesoría de una ONG, se organizan en una actividad de autoconstrucción. El monto otorgado puede usarse para pagar la cuota inicial de una vivienda nueva en un desarrollo de interés social, un lote de terreno o materiales dentro de un plan de autoconstrucción, remodelaciones o los gastos legales para obtener títulos de propiedad de viviendas construidas por el

Colombia es un importante referente para América Latina, por tener un sistema de financiamiento habitacional bien organizado, con una clara diferenciación de papeles para los sectores público y privado, aunque lamentablemente con una cobertura que dista de ser universal

sector informal. Las familias no reciben directamente el dinero del subsidio, que se deposita en un fideicomiso empleado para remunerar a los constructores de viviendas o a quienes presten servicios técnicos o de asesoría, en el caso de consolidaciones o remodelaciones de viviendas existentes.

Durante los primeros años de la puesta en práctica del subsidio se observaron algunos efectos indeseados, como inflación en el precio de lotes con servicios ocasionada por el incremento instantáneo de la demanda que generó el subsidio. Además, como el subsidio incluía un componente de crédito, en un comienzo muchas familias no pudieron recibirlo porque las instituciones financieras no les otorgaban crédito.

La respuesta a la inflación

Debido a la inflación sufrida por Colombia en los años sesenta, sólo podía existir un sistema hipotecario en funcionamiento si las tasas activas y pasivas ofrecidas por las instituciones financieras se vinculaban con la variación del índice de precios al consumidor. Por ello, en 1972 se transformó el sistema hipotecario con la creación de las corporaciones de ahorro y vivienda que ofrecían instrumentos de ahorro y créditos hipotecarios atados a una Unidad de Poder Adquisitivo Contante (Upac), que se actualizaba con los cambios del índice de precios al consumidor. Las corporaciones de ahorro y vivienda eran las únicas instituciones que

podían usar el sistema Upac, y contaban con una línea de crédito especial del banco central colombiano (Banco de la República), para dar cara a cualquier corrida de fondos. El sistema tuvo tal aceptación que en 1975 financiaba el 75 por ciento de la actividad de construcción de vivienda.

El sistema Upac funcionó muy bien hasta el comienzo de los noventa, aunque las familias de bajos ingresos seguían sin tener acceso al crédito hipotecario. Las corporaciones de ahorro y vivienda llegaron a contar con diez millones de ahorristas y con el 35 por ciento de la cartera de créditos de la banca. Para el año

La política habitacional colombiana de los últimos cuarenta años se ha orientado a otorgar créditos hipotecarios, aumentar la capacidad de compra de los grupos menos favorecidos y desarrollar un mercado hipotecario profundo, líquido y estable

1995, los créditos hipotecarios representaban el ocho por ciento del PIB del país, cifra de las más altas de América Latina. Sin embargo, las reformas financieras introducidas a partir de 1991 les quitaron a las corporaciones de ahorro y vivienda la exclusividad del uso de correcciones inflacionarias y cambiaron, además, el método de cálculo del sistema Upac. En un principio, la nueva unidad de poder adquisitivo tomaba en cuenta no sólo la inflación sino también la tasa de interés pagada por colocaciones a plazos. Luego, a finales de 1994, se dejó de tomar en cuenta la inflación para corregir sólo con base en la tasa de certificados de depósitos bancarios, cargando a la Upac una fracción de ésta.

Los cambios en el sistema Upac ocurrieron en un contexto en el que el Banco de la República intentó proteger el valor del peso subiendo las tasas de interés en el país. Adicionalmente, el gobierno trató de financiar el déficit público con endeudamiento interno. Las tasas de interés se dispararon, la actividad de la construcción mermó notablemente y el precio de la vivienda se vino abajo.

A partir de 1998 los deudores hipotecarios comenzaron a «insolventarse» masivamente, y los colaterales de sus créditos perdieron buena parte de su valor. Mediante el fondo de garantías de depósitos colombiano (Fogafin) se subsidiaron los pagos de las familias solventes cuyas cuotas hipotecarias habían subido más de un veinte por ciento, y se dio una ayuda única a quienes debían más de seis cuotas. El propósito era evitar que las corporaciones de ahorro y vivienda tuviesen que quedarse con los inmuebles, pero lamentablemente el plan no funcionó. En septiembre de 1999, la corte suprema de justicia colombiana (Corte Constitucional), en respuesta a las demandas introducidas por varios grupos de deudores hipotecarios, declaró ilegal el sistema Upac; meses antes lo había hecho con los contratos hipotecarios.

Por exigencias de la Corte Constitucional, el Congreso debió emitir una nueva ley de vivienda, conocida como Ley 546 de 1999. La nueva ley implantó la Unidad de Valor Real (UVR), que se usa en la actualidad, como mecanismo de corrección del valor de los créditos hipotecarios, los cuales sólo se ajustan a la inflación. Asimismo, se creó el mecanismo de titularización de cartera hipotecaria y se otorgaron beneficios fiscales para los inversionistas en el sector. Las corporaciones de ahorro y vivienda fueron obligadas a transformarse en bancos. Se estableció un tope para las tasas de crédito hipotecarias de trece por ciento para viviendas de los grupos de mayor poder adquisitivo, y de once para las viviendas de interés social.

Pese a la nueva ley, y a una reducción de los saldos de hipotecas que asumió el Estado y que totalizó 659 millones de

dólares, las demandas de los deudores hipotecarios no cesaron, pues las reducciones de saldos no resolvían de manera homogénea el problema de los deudores. Cerca de 43 mil hipotecas fueron ejecutadas entre 1999 y 2003, por un monto de 878 millones de dólares. Posteriormente 32 mil viviendas en poder de los bancos fueron vendidas por 600 millones de dólares, lo cual implicó importantes pérdidas.

Deudores e instituciones financieras terminaron demandando al banco central y al gobierno colombiano. Al final llegaron a algunos arreglos reparatorios, pero la desconfianza que desarrollaron los consumidores contra el sistema financiero es un problema con el cual ha tenido que lidiar la banca colombiana en la siguiente década.

El Banco Central Hipotecario fue liquidado en el año 2000. El Estado otorgó líneas de crédito a los bancos para fortalecer sus bases patrimoniales, ocurrieron fusiones y adquisiciones entre instituciones financieras y la banca especializada exclusivamente en el sector hipotecario desapareció.

La Titularizadora Colombiana

En el período previo a la crisis del sector hipotecario, que comenzó en 1998, los préstamos hipotecarios representaban el diez por ciento del PIB. Durante la crisis, esta cantidad llegó a 1,2 por ciento. No es muy difícil imaginar que Colombia, en el primer quinquenio del siglo XXI, estuvo digiriendo los efectos de lo que podría llamarse una «burbuja inmobiliaria». Para muchos especialistas, el mayor logro de la ley marco del sector vivienda promulgada en 1999 fue la implantación del mecanismo de titularización hipotecaria, que ha permitido el crecimiento de los recursos dedicados al financiamiento habitacional.

La institución titularizadora por excelencia es Titularizadora Colombiana (TC), producto de la inversión conjunta de la International Finance Corporation (IFC), la banca de inversión del Banco Mundial, y ocho instituciones colombianas entre las que se encuentran bancos y empresas de seguros. Titularizar no es más que emitir un título de oferta pública, que será cancelado con las cobranzas de un grupo de hipotecas; por ello, mientras más estandarizadas sean éstas más fácil será empaquetarlas y venderlas bajo el mecanismo de titularización. En tal sentido, la banca colombiana hizo un importante esfuerzo para homogeneizar los contratos hipotecarios, en términos de condiciones, plazos y el modo de fijar la tasa de interés, entre otros aspectos.

La titularización sirvió no sólo para aumentar la rotación de los recursos asociados con las hipotecas emitidas a partir del año 2001, sino también para ayudar a sacar de los balances de los bancos, entre los años 2004 y 2005, parte de los préstamos insolventes que se habían acumulado durante la crisis hipotecaria. Tal medida permitió aumentar la liquidez de las instituciones financieras en problemas y generar nuevos préstamos que les producirían beneficios y recuperar parte de su base patrimonial. Las titularizaciones de préstamos insolventes se estructuraron a partir del cálculo de los flujos de caja de la venta de los inmuebles que habían sido embargados por los bancos, tomando en cuenta el tiempo requerido para vender esos inmuebles, las pérdidas incurridas en la venta y los costos de mantenimiento. Un fondo de reservas y una garantía parcial del IFC fueron ofrecidos a los inversionistas para hacer más mercadeables los títulos.

En sus diez años de existencia la TC ha emitido catorce billones de pesos. A enero de 2011 la cartera de títulos vigentes totaliza 3.800 millones de dólares, de los cuales el quince por ciento corresponde a viviendas de interés social. Gracias al mecanismo de titularización, las tasas hipotecarias han bajado 800 puntos básicos en diez años (cien puntos básicos equivalen a uno por ciento) y existe la posibilidad de tomar hipotecas a tasas fijas.

Las titularizaciones han generado entre treinta y cincuenta por ciento de los recursos desembolsados para vivienda. A finales de 2010, el 38 por ciento de la cartera hipotecaria estaba titularizada. En la actualidad, el ciento por ciento de las hipotecas colombianas se financian con recursos de largo plazo, cifra

Se ha cuestionado la idea del Estado constructor, por lo costosas que resultan las unidades habitacionales que él ejecuta, tratando de hacer cada vez más participe al individuo en la solución de su problema habitacional

que contrasta con el veinte por ciento de diez años atrás. Un mejor calce entre el vencimiento de fuentes y usos de financiamiento ayuda a estabilizar las instituciones financieras.

A comienzos de 2011 el tamaño de la cartera hipotecaria colombiana es 4,2 por ciento del PIB, y se espera sea 6,4 por ciento en 2014. Pero no ha recuperado la participación relativa de finales de la década de los noventa. Sin embargo, el sistema financiero es más estable y los consumidores sienten un poco más de confianza al tomar créditos hipotecarios.

La cuenta de ahorro para el fomento y la construcción

La cuenta de ahorro para el fomento y la construcción (AFC) es un vehículo de ahorro diseñado para personas que perciben más de seis salarios mínimos (1.700 dólares) mensuales. La cantidad ahorrada, que no debe exceder del treinta por ciento del salario mensual del trabajador, se deduce del ingreso gravable y es enviada directamente por el empleador a la institución financiera escogida por el empleado. Los bancos invierten este dinero en títulos hipotecarios resultantes de las titularizaciones de carteras hipotecarias o en préstamos al sector construcción.

El dinero acumulado se usa para la compra de vivienda nueva o usada: completar la cuota inicial, hacer abonos a créditos existentes o pagar cuotas mensuales. Estos recursos pueden combinarse con los ahorros que el beneficiario tenga acumulados en su fondo de retiro y con los de su pareja en el esfuerzo de adquirir vivienda. Si los recursos son retirados antes de cinco años para un uso diferente del habitacional se pierde el incentivo fiscal y los retiros son gravados a la tasa impositiva correspondiente. Los recursos mantenidos en la libreta por cinco o más años pueden ser movilizables para cualquier propósito sin penalización. Sólo pueden acceder a este mecanismo de ahorro quienes no hayan recibido subsidio de vivienda.

La política habitacional colombiana en la actualidad

Las distintas vías mediante las cuales los colombianos acceden a la atención habitacional son resultados no sólo de esfuerzos del Estado para desarrollar mecanismos más efectivos de ejecución de políticas, sino también de cambios que ha impulsado la sociedad en general. No podría, por ejemplo, existir un mecanismo de titularización sin la existencia de grandes inversionistas institucionales, como son los fondos de pensiones, ni la presencia de profesionales de alto nivel en la industria financiera que han sido capaces de desarrollar e implantar sofisticados modelos de estimación de riesgo crediticio de carteras hipotecarias. El acompañamiento técnico y social que exigen los programas de habilitación de zonas de barrios ha sido posible, gracias a la construcción de una extensa red de ONG y los esfuerzos de investigación de las universidades del país.

En la actualidad se segmentan los grupos de beneficiarios usando como parámetro el ingreso familiar. Para los grupos que ganan hasta cuatro salarios mínimos, que forman parte

en su mayoría de la economía informal, el acceso a la vivienda se logra mediante subsidios a veces acompañados de pequeños componentes de crédito. Para quienes devengan entre cuatro y ocho salarios mínimos, el beneficio más relevante es la posibilidad de tomar créditos en UVR, pues no califican para subsidios ni perciben ahorros impositivos por aportar a un plan de ahorro para la compra de vivienda. Los grupos familiares con ingresos superiores a seis salarios mínimos se benefician exclusivamente de sus aportes a la AFC.

Causa cierta frustración notar que, pese al gran esfuerzo para desarrollar un mercado hipotecario estable, la participación de los grupos familiares que perciben menos de cuatro salarios mínimos es todavía marginal. Sin embargo, cuando el déficit habitacional es grande y no existen mecanismos de financiamiento para que los sectores medios-bajos resuelvan sus problemas habitacionales, estos grupos tienden a apropiarse de soluciones concebidas para familias con ingresos aun menores y, dado que tienen un poco más de dinero y mejor educación, pueden ser muy exitosos en su esfuerzo y echar por la borda la labor del Estado.

Un aspecto errático del modelo habitacional colombiano es la dificultad que se ha presentado en algunos períodos para conseguir créditos hipotecarios para la compra de viviendas usadas. En los años ochenta era comprensible que esto sucediera, pues era más rentable para la banca prestar a los constructores, en muchos casos socios o relacionados de los directivos de los bancos, que dedicarlos a financiar inmuebles de bajo costo, difíciles de avaluar, cobrando además bajas tasas y comisiones por ello. Generalmente, los subsidios se otorgan para viviendas nuevas y sólo se han hecho excepciones para atender grandes grupos de damnificados por desastres naturales o desplazados producto de los enfrentamientos entre el gobierno, la guerrilla y los paramilitares.

El financiamiento de viviendas usadas es muy importante, porque es una vía natural para promover la capitalización de las familias, que pueden empezar con una vivienda de desarrollo progresivo y, con el paso de los años y el dinero de la venta de la primera vivienda, algo de ahorro y más créditos, comprar viviendas más confortables y con acceso a mejores servicios. Hay países como Chile donde este proceso de compra y venta se estimula, porque consideran que de esta manera se aumenta el inventario de vivienda disponible.

Bastante se ha hecho en materia habitacional en Colombia, pero falta mucho por hacer. En un país donde el 77 por ciento de los hogares no propietarios percibe menos de cuatro salarios mínimos, y donde el 66 por ciento de este grupo pertenece a la economía informal, no existe mucho ingreso disponible sobre el cual construir soluciones. Las experiencias con microcréditos hipotecarios han sido poco exitosas, por lo que la política de subsidios pasa a ser el último as bajo la manga. Este es uno de los consensos que en materia de vivienda el país ha alcanzado. ■

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- Dayaratne, R. y P. Kellest (2008): «Housing and home-making in low-income urban settlements: Sri Lanka and Colombia». *Journal of Housing and the Built Environment*. Vol. 23, No. 1.
- Forero, E. (2004): «Evolution of the mortgage system in Colombia: from the UPAC to the UVR1 system». *Housing Finance International*. Vol. 18, No. 3.
- Gutiérrez, A. y M. Ospina (2009): «Mortgage securitization market in Colombia». *Housing Finance International*. Primavera.
- Universidad del Rosario (2007): «Política de vivienda: alcances y perspectivas». http://www.urosario.edu.co/urosario_files/3f/3fd62460-2c03-46e6-a455-5315894deee1.pdf. Consultado el 20 de marzo de 2011.