

# Papel del Banco Hipotecario del Uruguay como institución financiera de la vivienda

El presente documento pretende sentar las bases de viabilidad del BHU como institución financiera de la industria de la construcción, en el marco de una política de Estado en materia de vivienda. Desde hace décadas el movimiento sindical ha valorado superlativamente a la construcción que se caracteriza por el alto valor agregado nacional, por ser generador de empleo y por su efecto multiplicador en la economía a corto plazo, así como por ser una industria dependiente del financiamiento. Aebu continúa afiliada a la tesis de que el BHU es parte fundamental del conglomerado financiero estatal, cuyo vehículo de realización efectiva es la complementación de funciones.

## 1. Los claroscuros de los últimos 50 años de historia de la financiación de vivienda

En oportunidad de la promulgación de la ley 13.728, se ordenó legal e institucionalmente la política pública de vivienda para dar soluciones a los sectores sociales de bajos ingresos y que no tenían una solución habitacional a través del mercado inmobiliario. Menos de 10 años duró la aplicación de un Plan Nacional de Vivienda dentro del espíritu de dicha ley porque la política de la dictadura a favor de la especulación inmobiliaria –continuada por los directorios de los gobiernos democráticos– nos dejan una realidad fuertemente contrastante.

Si volvemos a la situación actual, existen indicadores que señalan claramente cuáles son las prioridades que deberán ser atendidas en la emergencia social. La ley 13.728 propugna atender primariamente a las situaciones de exclusión generadas en los últimos 35 años por una política neoliberal que produjo profundas asimetrías en nuestra sociedad.

Si bien aumentó el número de propietarios de casa habitación (Uruguay muestra índices similares a los de países desarrollados), los no propietarios siguen siendo la casi totalidad, representantes de los sectores

de bajos ingresos y de los nuevos excluidos, quienes viven en los cinturones de pobreza de las ciudades. Allí está plasmado el déficit habitacional. En tanto, el Mvotma y el BHU han sido instrumentos de clientelismo político que favorecieron a empresas y particulares, con un notorio despilfarro de los recursos públicos. En el caso del BHU ello estuvo además agravado por una política de competencia en la captación de depósitos a corto plazo en moneda extranjera y a altas tasas, que aumentó el riesgo operativo de la institución por los descalces, hecho evidenciado en toda su dimensión durante la crisis bancaria del 2002 y en su actual situación patrimonial.

La gestión del actual gobierno nacional y las de los directorios del BHU han sido prescindentes frente a la caída en la actividad de la industria de la construcción y en cuanto a la participación del Hipotecario como organismo financiero que contribuye a dinamizar este sector productivo. A ello se suma que el Ministerio de Economía y Finanzas derivó los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo (FNVyU) a paliar el déficit fiscal y llegó a casi anular la construcción de viviendas para los sectores más necesitados.

El actual directorio pretende crear una estructura operativa de alto costo para un banco inactivo y deficitario, en tanto planifica una inexplicable campaña publicitaria propia de un período electoral. Por otra parte, elude la utilización de instrumentos financieros disponibles (como el fideicomiso) que permitirían obtener los escasos recursos disponibles en el país (aquellos que se encuentran en las afap), para lograr que el banco comenzara a operar nuevamente. La única explicación para no aprovechar esta opción es la política en minúscula, que se limitó a criticarla duramente y dejó de lado la reactivación del banco, cuando las afap están autorizadas a disponer de hasta el 20 % de sus fondos para promover a los sectores productivos. La reformulación de una política de Estado en materia de vivienda no puede dejar de lado los instrumentos legales existentes, máxime cuando son recursos genuinos que provienen de los trabajadores.

## 2. Qué BHU proponemos

Se debe partir de que el Mvotma planifica y evalúa el Plan de Vivienda (bajo los principios de la Ley de Vivienda N° 13.728 de diciembre de 1968) en tanto el Banco Hipotecario del Uruguay administra financieramente –y en exclusividad– dicho plan y tiene a cargo la supervisión y control de la acción técnica. Este será el punto de partida para recuperar su condición de organismo financiero central del sistema de vivienda, cuyo cometido está especificados en la reforma de la Carta Orgánica (Ley N° 17.596): conceder préstamos para compra, construcción, refacción o reciclaje, con garantía hipotecaria. El BHU podrá otorgar préstamos estructurados, de tal forma de permitir que se puedan contratar préstamos individuales para construir vivienda nueva o para reciclar, dentro de un proyecto colectivo; para ello es necesario una reglamentación que tenga en cuenta la calidad de la vivienda y las condiciones sociales del usuario, a los efectos de ajustar la gestión financiera a los intereses sociales y las posibilidades financieras de la institución. (Vera anexo A).

Si bien no se ha podido disponer de la información financiera adecuada (el directorio no ha cumplido con el convenio de otorgarla, pese a los meses transcurridos), la actual situación de flujo de caja como de costos operativos hace necesario que ellos se complementen con medidas desde la órbita del MEF. La institución tiene por delante un proceso de reordenamiento de su tamaño (red física, RR. HH.) al volumen de negocios, que esté adecuado a una política estatal de vivienda. Esto contribuirá a una actuación eficiente que no solucionará el problema del déficit de vivienda, pero forma parte de la racionalización y lucha contra la corrupción que el país reclama. El apoyo a la vivienda social con ingresos fiscales debe basarse en los principios de que el tributo alcance al mayor número de contribuyentes, en base a que aporte más quien gana más y menos quien gana menos (ver anexo B).

El BHU tiene necesidad de ganar credibilidad y recuperar su lugar en el sistema bancario estatal. Mejorar la gestión de sus recursos financieros implica sanear y consolidar al BHU. Ello es condición necesaria para que recupere su rol de instituto financiero de la vivienda en el mercado inmobiliario. El

sector bancario privado no cubrió ni cubrirá estas necesidades como ha quedado demostrado por la historia de la vivienda en el país. Para ello se cuenta con instrumentos financieros, algunos de los cuales deberán ser adecuados para que su aplicación, en el mediano plazo, permitan iniciar la recuperación del crédito hipotecario. (ver anexo C).

Siguiendo la línea de ganar credibilidad, el BHU tiene que encarar con más creatividad el combate a la morosidad, que supera el 50 %. La falta de información derivada de una política irresponsable de los sucesivos directorios (ausencia de un sistema integral de gestión bancaria) ha favorecido el crecimiento del riesgo moral. En el Anexo D, se proponen una serie de mecanismos para incentivar el ajuste entre la realidad social del usuario y el cumplimiento del rol financiero BHU.

### 3. Las ventajas del BHU

Existe en el BHU un capital en recursos humanos, acuñado durante años, con conocimientos técnicos y experiencias de gestión que no puede ser desatendido y que AEBU está comprometido en que sea reconocido. Existe en el país la necesidad de aprovechar el máximo potencial de esos recursos desaprovechados para atender la reactivación.

La reestructura demandará, por un lado, dotar al BHU y al Mvotma de recursos humanos, materiales y financieros para cumplir con sus cometidos:

- a.- atender las necesidades habitacionales de los sectores de más bajos ingresos.
- b.- cubrir el segmento del mercado inmobiliario que el sector privado desatiende

No se pueden admitir más despilfarros ni se puede tolerar cualquier forma, manifiesta o encubierta, de no asumir responsabilidades ni responder a las demandas de la sociedad uruguaya.

## ANEXO A

### ESTRUCUTURA FUNCIONAL

El BHU tendrá dos unidades básicas de negocios con contabilidades separadas . Una deberá ser funcionalmente dependiente de la Dinavi, y tendrá como cometido la promoción y construcción de viviendas para satisfacer las necesidades habitacionales de los sectores sociales de bajos ingresos. Asimismo, coordinará y cooperará en la realización de planes de vivienda con aquellos organismos (intendencias, ministerios, etc.) que participen en el sistema público de producción de vivienda.

Los créditos otorgados seguirán los lineamientos definidos por el Mvotma pero la responsabilidad de la aceptación de cada sujeto de crédito será del BHU como organismo técnico y responsable de la recuperación del crédito. En todos los caso el BHU otorgará los créditos con criterio técnico-bancario; el uso de mecanismos financieros que permitan los subsidios individuales serán explícitamente acordados y serán financiados con los recurso del FNVyU (Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo).

## ANEXO B

### REFORMAS TRIBUTARIAS

La reforma tributaria que surja del próximo gobierno deberá replantear la forma de aportar al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanismo. En caso de aprobarse el impuesto a la renta de las personas físicas debería disponerse de un porcentaje de este para integrar dicho fondo, sustituyéndose la aportación actual dispuesta por la ley 16.237.

De no prosperar la aplicación del impuesto a la renta, de cualquier manera deberá sustituirse la redacción del Art.1º. de la Ley 16.237, por la redacción original del Art.81, literales A y B de la Ley 13.728.

## ANEXO C

### RECURSOS FINANCIEROS

.En primer lugar, deberá eliminarse el plazo de 15 años establecido en la Ley 17.596 para la cancelación total de las obligaciones emitidas por el banco y, consecuentemente, las disposiciones complementarias previstas en la misma ley.

Asimismo, se deberá derogar el artículo que limita el monto de activos del banco y que lo condiciona a desprenderse de ellos una vez alcanzado el importe establecido. Debe ser facultad del Estado, y en particular del organismo, determinar el momento en que proceda –por la vía legal más adecuada y en las mejores condiciones del mercado– a desprenderse de parte de sus activos.

En este sentido, la Ley 17.202 otorga herramientas para actuar en tal sentido, ya sea a través de un fideicomiso de administración o de un fideicomiso financiero, con emisión de certificados de participación para colocar en el mercado.

La securitización o el factoring, siendo instrumentos de riesgo, no deben ser desechados a priori, ya que en otras condiciones de la economía del país y del propio banco, podrían ser considerados para su aplicación.

Pero existen, además del ahorro previo, otras fuentes de recursos.

No se debe descartar la emisión de obligaciones negociables, máxime cuando también la Ley 17.202 permite al banco participar en la creación de fondos cerrados de crédito. El fondo –que puede ser administrado por el propio BHU– emite títulos que representan cuotapartes principales del mismo. Estos títulos tienen una duración promedio de los créditos que los respaldan y se colocan preferencialmente a inversores institucionales.

Asimismo, una vez recuperada la credibilidad dentro del mercado, el propio BHU puede emitir obligaciones negociables a colocarse en el mercado.

Lo fundamental de toda esta operativa es que se realice en moneda, tasas y plazos que no descalcen en el mediano o largo plazo a la institución, pero que tampoco generen desfasajes a los tomadores de los créditos.

## ANEXO D

### LA RECUPERACIÓN DE CARTERA

Deberá calificarse, en primer término, la cartera social, o sea aquellos deudores que no pueden hacer frente a los créditos otorgados, ya sea con garantía hipotecaria o viviendas prometidas en venta.

Para definir qué deudores integran la cartera social se deben tener en cuenta dos elementos: la categoría constructiva de la vivienda y los ingresos del núcleo familiar.

Ninguna de las dos cosas por separado nos configuran una situación que permite por sí sola considerar de interés social el tratamiento de un deudor.

Sin perjuicio de esta consideración, el tratamiento de la morosidad podría resumirse en tres situaciones básicas:

- 1) subsidio en los casos que así lo amerite la categoría de la vivienda y el núcleo familiar
- 2) acuerdos de pago, a corto y mediano plazo, ajustados a la situación del núcleo familiar y que quede abierta a una posterior refinanciación, que podría incluir un subsidio parcial por el período del acuerdo
- 3) en los casos que se considere que el incumplimiento obedece a una reiterada conducta del deudor y no a problemas de ingresos del núcleo familiar, se deberá continuar con las acciones tendientes a la recuperación del inmueble.

En los casos de viviendas con préstamo hipotecario o prometidas en venta que por su categoría o ingresos del núcleo familiar no corresponda considerarlas dentro de la cartera de interés social, el tratamiento de la morosidad partirá de un estudio de la situación socio-económica del núcleo familiar y del

análisis de los antecedentes del deudor y el plazo restante del préstamo. En caso de que las condiciones lo ameriten, se considerará la extensión de plazo como forma de bajar la cuota.

Para un mejor tratamiento de la cartera de interés social, y a efectos de sanear la situación patrimonial del BHU, podrá establecerse un fideicomiso de administración, donde el banco actúe como fiduciario; el fideicomitente será el Ministerio de Vivienda y sus beneficios se volcarán proporcionalmente a la asignación de subsidios que se haya otorgado con cargo al FNVyU.

Dos acciones pueden tomarse a efectos de mejorar la situación de la cartera: en primer lugar, debería propenderse a la escrituración del mayor número de viviendas, aún cuando somos conscientes de que aquellas que se encuentran en condiciones no superan actualmente el 15 % de las prometidas en venta.

En segundo lugar, deberá reglamentarse un régimen de permuta entre deudores del BHU, atendiendo la problemática socio-económica del núcleo familiar y la categoría de la vivienda, a efectos de poder regularizar situaciones a través de este mecanismo, que descomprimirían algunos casos existentes de morosidad.

**Miércoles 29 de setiembre de 2004.**