

*Los artículos publicados no comprometen a la Superintendencia Bancaria de Colombia y son responsabilidad exclusiva de sus autores.*

## **BANCA HIPOTECARIA EN COLOMBIA. LOS APORTES DE LA CRISIS RECIENTE**

*Por: Oscar Romero Navas  
Asesor Delegatura para la Intermediación  
Financiera Uno*

**A**l finalizar el año 2002 los establecimientos de crédito acumularon utilidades por \$1.095.521 millones, frente a las pérdidas alcanzadas durante los años 1998 a 2000 por \$6.7 billones, marcando así un importante proceso de recuperación de la banca, el cual continúa desarrollándose durante el presente año, que ha sido considerado por algunos como el período de consolidación para este importante sector de la economía.

De esta manera, los rigurosos procesos de capitalización, de integración de entidades, de dotación de provisiones y de saneamientos voluntarios, entre otros que se requirieron para evitar una crisis sistémica del sector, parecen haber quedado en el pasado, dando paso a instituciones patrimonialmente fortalecidas y con mayores niveles de solvencia, aspectos necesarios para emprender exigentes tareas como la de recuperar la rentabilidad del sistema y contribuir al desarrollo de la política económica, para lo cual sobra recordar la importancia del papel que

desempeña el Sistema Financiero, a través del crédito.

Sin embargo, si bien los resultados mostrados por el sector financiero a partir del año anterior han sido satisfactorios y las condiciones actuales permiten prever su sostenibilidad, resultaría inapropiado concentrarse por completo en las expectativas y los resultados actuales, sin que se haga un análisis respecto de lo que ocurrió durante la época de crisis, con el que se permita honrar las reglas de oro que invitan a *aprender del pasado y a capitalizar las experiencias*.

De esta manera, con el presente documento se busca comentar algunos de los principales aspectos que enmarcaron la pasada crisis del sistema financiero, abordándola desde la óptica de lo ocurrido con la Banca Hipotecaria, por ser éste uno de los sectores en los cuales el impacto de la crisis fue mayor, y por tratarse de uno de los actores más importantes en el proceso del desarrollo económico, dada la im-

portancia que tradicionalmente ha tenido en la financiación del sector de la construcción (*sector líder*), así como la connotación social que enmarca la financiación de vivienda en nuestro país.

Para tal efecto, se pretende señalar las principales causas de la crisis, haciendo referencia a las fallas estructurales del sistema de financiación de vivienda, analizando cómo contribuyó la política macroeconómica en el deterioro del sistema, entre otras situaciones que la propiciaron, para posteriormente identificar lo que puede denominarse como los aportes de la crisis, considerando para ello las principales medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para evitar una crisis sistémica y otras que han introducido importantes modificaciones al sistema de financiación de vivienda en Colombia. Finalmente se hará referencia a lo que se consideraría como las principales enseñanzas.

## I. ANTECEDENTES Y MANIFESTACIONES DE LA CRISIS.

La década de las ochenta había cerrado con signos generalizados de estabilidad fiscal, equilibrio externo, crecimiento económico del orden del 4.5% anual y una inflación del 32%. Por su parte, el sistema financiero daba muestras de estabilidad después de la crisis de mediados de esa década.

Desde entonces y hasta mediados de 1997, el Sistema Financiero experimentó una etapa de crecimiento importante, motivado por el ambiente de recuperación de la economía y por

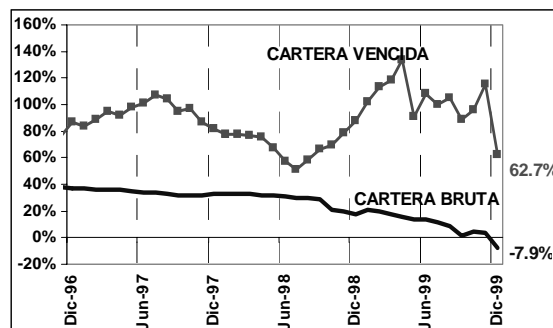
factores como el crecimiento del sector de la construcción, la revaluación del peso y por la dinámica presentada en el mercado inmobiliario a raíz de la presencia de dineros del narcotráfico en la economía, hasta mediados de la década. Este comportamiento llevó a la aparición de nuevas entidades financieras y al incremento de las operaciones de crédito, de forma tal que el total de préstamos creció el 29,1% hasta 43,9% del PIB entre 1991 y 1997<sup>1</sup>.

En consecuencia, las CAV registraron un crecimiento más acelerado de la cartera hasta 1997, lo cual sería visto posteriormente como algo negativo, ya que el crecimiento de la cartera vencida sería superior al que experimentara la cartera bruta y su contracción sería mayor que la de los demás establecimientos (la cartera real a septiembre de 1999 redujo su valor al que tenía a junio de 1994, mientras que en septiembre de 1999 el crédito real de los bancos tenía el mismo volumen de finales de 1997).

En aquella época se vivió además un ambiente de apertura, del cual hizo parte la que se ha denominado la *liberalización del sistema financiero*, proceso en el cual se adoptaron nuevas reglas para la organización estructural de este

sistema, tal como ocurrió con la Ley 45 de 1990, de Reforma Financiera, que buscaba propiciar un mayor grado de competencia entre las instituciones de crédito. Algunas de esas medidas repercutieron de manera importante en las entidades hipotecarias, toda vez que éstas se vieron obligadas

Crecimiento anual de cartera hipotecaria bruta y vencida  
Establecimientos de crédito



1 Uribe J. "Reforma Financiera, Crisis y Consolidación en Colombia", Revista del Banco de la República, (diciembre de 2002).

a competir con los bancos comerciales de aquella época, ya que dentro de la nueva regulación se autorizó a los bancos a otorgar créditos a largo plazo con sistemas de amortización gradual o capitalización de intereses, se eliminó el monopolio de las CAV en la remuneración diaria de los depósitos de ahorro y se les autorizó para ofrecer nuevas líneas de crédito. De la misma manera, desde 1991 se eliminó la exclusividad que tenían las corporaciones en cuanto a la remuneración de los depósitos a la vista.

Posteriormente, mediante la Constitución de 1991, se realizaron algunas reformas estructurales, dentro de las cuales vale mencionar la independencia del Banco Central, es decir, que el Banco de la República fue designado como autoridad monetaria, cambiaria y de crédito, y se le asignó la responsabilidad de creación de dinero, la definición del régimen cambiario y la regulación del crédito de los intermediarios financieros, entre otras competencias.

De las medidas citadas, es importante resaltar que se liberó al Banco de la República de otorgar créditos de fomento con recursos de emisión, lo cual contribuiría en cierta medida a generar un problema de tipo estructural, derivado de la transformación de tasas y plazos en el otorgamiento de créditos hipotecarios<sup>2</sup>.

Lo anterior se explica al considerar que el sistema de ahorro y vivienda creado en 1972 incluyó un elemento esencial para la estabilidad de la liquidez de las CAV, teniendo en cuenta la sustancial transformación de plazos entre sus pasivos (depósitos) y sus activos (préstamos). Se trata del Fondo de Ahorro y Vivienda (FAVI),

cuya finalidad consistía básicamente en el desarrollo de las actividades de banca central de este tipo de establecimientos de crédito, cumpliendo el papel de prestamista de última instancia para este tipo de entidades.

Para tal efecto, el encaje sobre los depósitos y los excedentes de liquidez de las CAV era depositado en el FAVI y allí recibía una remuneración equivalente a la corrección monetaria. Adicionalmente, las entidades acudían al fondo para compensar, mediante operaciones de crédito, sus defectos de liquidez.

Así las cosas, en 1992 se inició el desmonte del FAVI y como resultado de ello, las CAV comenzaron a manejar sus excedentes de liquidez en el mercado de corto plazo, como lo hacían los demás intermediarios, a tasas de mercado, y también a acudir al mercado para cubrir sus defectos de liquidez, incurriendo en costos mayores a los que anteriormente les ofrecía el FAVI. En contraprestación fueron liberadas las tasas de interés de sus préstamos y autorizados para realizar operaciones denominadas en pesos.

Consecuentemente, y aunque desde 1984 era evidente el esfuerzo de las CAV por ofrecer a sus ahorradores tasas de interés atractivas (para esto se introdujo en el cálculo de la UPAC una pequeña porción atada a los certificados de depósito a término de los bancos comerciales), las situaciones antes mencionadas aventuraron la competencia por el ahorro público, razón por la cual la autoridad monetaria tomó la decisión de vincular la corrección monetaria exclusivamente al nivel general de tasas de interés, según el indicador DTF, pues de lo contrario y al no contar con el apoyo del FAVI, resultaría muy difícil para las CAV competir adecuada-

---

2 Entiéndase por créditos hipotecarios los clasificados como créditos hipotecarios para adquisición de vivienda, hoy denominados créditos de vivienda individuales, según el artículo 17 de la Ley 546 de 1999.

mente en el mercado de depósitos como un intermediario más<sup>3</sup>.

### **¿Cómo contribuyó la política monetaria?**

La política monetaria de la pasada década estuvo caracterizada por su volatilidad y por los cambios registrados en la orientación de las decisiones en materias como las tasas de interés, el volumen de las Operaciones de Mercado Abierto y el crecimiento de los agregados monetarios.

En este punto, es importante recordar que las variaciones en las tasas de interés pueden generar desbalances importantes entre los ingresos y los gastos derivados de la operación financiera, ya que el saldo de las operaciones activas (créditos) que genera ingresos, no es igual que el valor de los recursos que generan gastos (depósitos), porque los primeros y los segundos son contratados en momentos diferentes.

Lo anterior explica el impacto significativo que representó para la Banca Hipotecaria, la Política Monetaria de la época, como quiera que en aras de defender la estabilidad de la tasa de cambio, las autoridades propiciaron en el primer semestre de 1998 un alza en las tasas de interés, provocando presiones significativas en los niveles de corrección monetaria (UPAC), con el consecuente incremento en el valor de las cuotas pactadas para los créditos de vivienda y los saldos de los mismos, especialmente para aquellos deudores cuyas obligaciones contemplaban sistemas de amortización con cuotas significativamente bajas, determinadas mediante la utilización de gradientes aritméticos y geométricos altos, los cuales fueron dise-

ñados por las CAV durante la etapa de crecimiento económico, a fin de dar mayor acceso al crédito hipotecario.

Aquí vale la pena reflexionar un poco, ya que esta situación es, al parecer, una de las principales responsables del deterioro de la cartera hipotecaria, como quiera que el crecimiento del valor de las cuotas que debían pagar los deudores resultaba ser sustancialmente superior al de sus ingresos, máxime si se tiene en cuenta que el nivel de desempleo de la economía colombiana era cada vez más acentuado.

### **Otros factores generadores de crisis**

No obstante lo anterior, no puede culparse del todo al incremento presentado de las tasas de interés, ni a la decisión de involucrar en la determinación de la UPAC el componente de la DTF, ya que si bien éstos fueron aspectos que jugaron un papel importante en el deterioro de la cartera, también existe una alta responsabilidad de las Entidades, que en su afán de crecer, descuidaron aspectos tan fundamentales como el de la capacidad de pago de los deudores, y diseñaron los sistemas de amortización antes descritos, que si bien ofrecían en un principio cuotas bajas, se convertían en el futuro en sumas que podrían calificarse como impagables.

Entre tanto, la economía colombiana ya presentaba síntomas de recesión, que eran evidentes en aspectos como el rendimiento real del CDT llegó en diciembre de 1998 al 18% anual y a finales de 1999 dicha tasa básica quedó en el nivel que registraba a finales de 1997, del orden del 5% anual; la contracción de PIB en 1999 alcanzó una cifra cercana al 4.5% anual, la inflación tuvo la caída anual más fuerte de

---

3 La corrección monetaria correspondía al 74% del promedio móvil de la DTF de las últimas 12 semanas. En junio de 1995, se decidió hacer el cálculo con base en el promedio móvil de las cuatro últimas semanas.

la década, y la cartera del sistema financiero disminuyó 9% en términos reales. De igual forma, el ahorro interno, expresado como porcentaje del PIB, perdió 12 puntos en los noventa, desde el 23 al 11% y el ahorro del sector privado disminuyó entre 1990 y 1999, pasando del 14 al 5% del PIB, al tiempo que el desempleo creció hasta un 20%, convirtiéndose en el mayor causante del deterioro de la cartera hipotecaria al deteriorarse la capacidad de pago de los deudores, impidiendo la atención de los pagos establecidos en los créditos de vivienda.

Consecuentemente con lo anterior, aparece otro de los principales gestores del deterioro de la Banca Hipotecaria, el sector de la construcción, que comienza a estancarse por efecto de las altas tasas de interés, por la caída vertiginosa del valor de la propiedad raíz y por la falta de capacidad de pago de las familias, quienes vieron crecer el saldo de sus créditos de vivienda por encima de la valorización esperada de sus inmuebles, generando además de los problemas de capacidad de pago ya comentados, desestímulo en la adquisición de nuevas propiedades.

De otra parte, y en adición a las situaciones antes descritas, se presentan dos nuevas variables difícilmente calificables como causa o consecuencia, pues si bien contribuyeron al deterioro de los indicadores de las CAV, tuvieron su origen en las medidas que se adoptaron a raíz de la caída de la UPAC.

La primera se manifestó a principios de 1999, pues mediante las demandas instauradas por los deudores del sistema UPAC se generó un ambiente de incertidumbre jurídico que conllevó al Gobierno Nacional a diseñar un nuevo régimen de crédito hipotecario y a la reliquidación de los créditos de vivienda desde el año 1993, adicionando al problema un factor un tanto incontrolable, como fue la cultura de no pago por parte de los clientes, ante la

expectativa de recibir nuevos alivios o beneficios que les permitieran mejorar su situación personal. La segunda hace referencia a las medidas adoptadas en desarrollo de la Emergencia Económica (Decreto Extraordinario 2331 de 1998), mediante las cuales los establecimientos de crédito debían aceptar de forma obligatoria las ofertas que presentaran los deudores para que el inmueble destinado a vivienda fuera recibido a título de dación en pago y de esta forma se cancelara la totalidad de las sumas adeudadas, en aquellos casos en que el valor de la deuda superara el valor comercial del inmueble financiado, lo cual contribuyó al crecimiento del inventario de este tipo de activos improductivos, haciendo que a diciembre de 1999 las CAV fueran los intermediarios que registraban el mayor nivel de bienes recibidos en pago con un saldo en pesos de \$623 mil millones, que, frente a los activos participan en un 4.1%, mientras que dicho indicador para el sistema total era del 2.6%.<sup>4</sup>

### **Deterioro de la banca hipotecaria**

Con el fin de disminuir la morosidad de los créditos hipotecarios, en 1998 el Gobierno Nacional declaró el estado de Emergencia Económica, bajo el cual se creó el denominado Impuesto a las Transacciones Bancarias (2 por mil), destinando de estos recursos la suma de \$630.000 millones para otorgar alivios a los deudores hipotecarios<sup>5</sup>, programa que fue en-

---

4 En diciembre de 1998 los Bienes Recibidos en Pago de las CAV ascendían a \$263.202 millones, con lo que el crecimiento de este saldo en 1999 es del 136.6% .

5 Los alivios consistieron en otorgar créditos con tasa de interés más favorables para los deudores hipotecarios, permitiéndoles obtener una reducción de cuota a quienes se encontraban al día y que habían visto incrementado el saldo de su deuda en una proporción superior al 20% durante el último año. También permitía poner al día créditos que acumulaban hasta cuatro cuotas vencidas. En esta primera fase se desembolsaron \$224.000 millones.

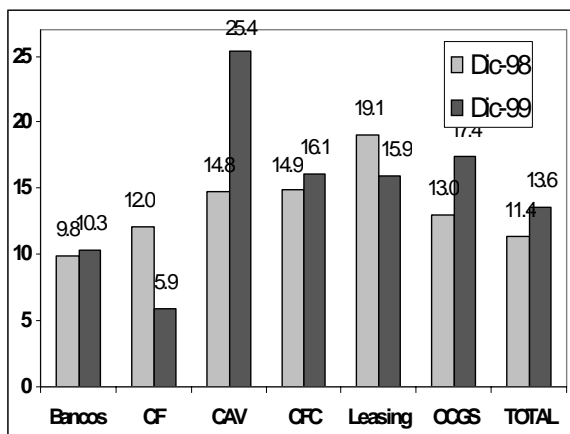
comendado al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – Fogafin y que se desarrolló en dos etapas (Alivios Fase 1 o Emergencia Económica y Alivios Fase 2 o Alivios Adicionales<sup>6</sup>). Es de anotar que dentro de las sumas destinadas para alivios a deudores se incluyó una partida por \$110.000 millones, cuya finalidad era la de utilizarlos en el programa de recepción de bienes en dación en pago, otorgando a las entidades créditos que les permitieran contrarrestar el impacto que les representó la obligación de recibir daciones en pago de los inmuebles financiados a sus deudores. Por su parte, las entidades hipotecarias adelantaron programas para la refinanciación a sus deudores, con los que se esperaba mejorar sus condiciones de pago.

Sin embargo, si bien las acciones antes descritas contribuyeron a aliviar temporalmente las

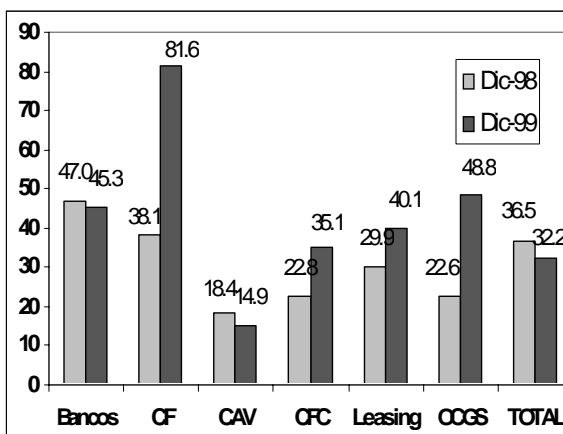
dificultades de caja de los deudores, especialmente de aquellos que se encontraban en mora, la combinación de las altas tasas de desempleo, el incremento de las tasas de interés y de las cuotas de los créditos, junto con las demás circunstancias ya comentadas, hicieron que los esfuerzos realizados para evitar el deterioro de la cartera resultaran infructuosos, conllevando el deterioro de los principales indicadores de las CAV.

Así las cosas, las CAV, que exhibían un mejor indicador de calidad de cartera hasta 1996 en comparación con las demás instituciones, sufrieron un acelerado deterioro hasta alcanzar un índice del 25.4% en diciembre de 1999, que en ese año corresponde al doble del observado para el consolidado del sistema, mientras que el indicador de cubrimiento de provisiones se ubicó en el 14.9%, inferior respecto del año anterior que fue de 18.4%.

**Indicador de calidad de cartera (%)**  
**Por tipo de Establecimiento de crédito**



**Indicador de cubrimiento de provisiones(%)**  
**Por tipo de Establecimiento de crédito**



Ahora bien, para dimensionar el problema de la cartera hipotecaria en el sistema financiero, vale mencionar que en 1999 ésta constituyó el 31.3% del total de préstamos del sistema, pero su cartera vencida participó con el 43.5% del total mora, presentando un índice de calidad del

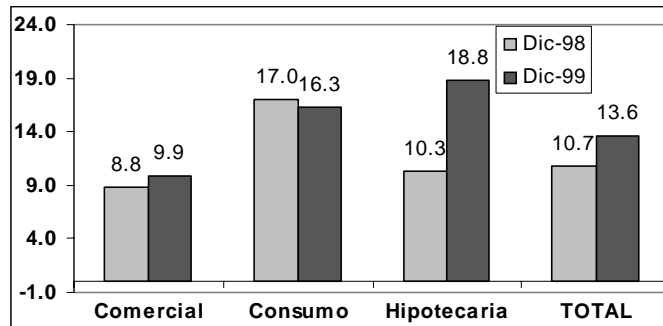
<sup>6</sup> El Decreto 688 de 1999 facultó al FOGAFIN para otorgar una segunda fase de alivios, ampliando el alcance de los alivios de la primera fase. En esta estrategia se desembolsaron \$253.000 millones.



18.8%, superior en 8.5 puntos al del año 1998, mostrando un deterioro sustancialmente mayor al de las carteras comerciales y de consumo.

De igual forma, a diciembre de 1999, los niveles de solvencia más bajos se registran en las CAV, tanto públicas como privadas, con niveles promedio a la fecha de 7.28% y 8.61% respectivamente.

**Indicador de calidad de cartera por modalidad (%)  
Establecimientos de crédito**



nar participación en el mercado del crédito, mediante el crecimiento en líneas diferentes a la de vivienda, lo que adicionalmente ofrece el beneficio de diversificar el portafolio de créditos y por ende del riesgo.

En cuanto al sistema de financiación de vivienda como tal, se dio paso a la Unidad de Valor Real – UVR, con la cual se reemplaza la tan cuestionada UPAC, que fuera declarada inconstitucional en septiembre de 1999 y que, como ya se comentó, afectó considerablemente al sistema de financiación de vivienda por su indexación a la tasa DTF. Con la UVR se ató la corrección monetaria únicamente a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor, lo que representa un parte de tranquilidad para los deudores, en el entendido de que les permite conocer con mayor certeza la variación que pueden sufrir las cuotas pactadas en los créditos de vivienda, evitando así el desconocimiento que se presentó en el pasado respecto de la tasa de interés real de los créditos.

Sumado a lo anterior, se introdujeron otros aspectos que permitieron *reordenar* el proceso de otorgamiento de los créditos de vivienda, para lo cual se definieron las condiciones que éstos deben cumplir, estableciendo los plazos y montos para su financiación, los sistemas de amortización a utilizar<sup>7</sup>, los criterios objetivos

## II. LOS APORTES DE LA CRISIS

### Modificaciones al sistema de financiación de vivienda de largo plazo.

Sin lugar a duda, el principal aporte de la reciente crisis de la Banca Hipotecaria lo constituye la Ley de Vivienda – Ley 546 de 1999, la cual señaló los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación y se crearon instrumentos de ahorro destinados a dicha financiación, aspectos que junto a otras medidas allí contenidas, han introducido cambios importantes para la financiación de vivienda en Colombia.

Al respecto, resulta necesario enunciar algunas de estas medidas, como la conversión de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda en Bancos Comerciales por virtud de la citada Ley, mandato con el cual, además de darse una modificación en la naturaleza jurídica de estas entidades, se pretende colocarlas en una posición más competitiva, que les permita mejorar sus estructuras de captación de recursos y ga-

<sup>7</sup> El número de sistemas de amortización se redujo de 90 a 5 aprobados por la Superintendencia Bancaria, desapareciendo aquellos que permiten la capitalización de intereses y aquellos que no aceptan el prepago total o parcial de la obligación sin penalidad alguna.

para el otorgamiento (relación cuota-ingreso y relación deuda-garantía), la homogeneidad contractual, y uno muy importante, que es el deber de información. Este último, con una connotación especial, pues se busca evitar lo ocurrido en el pasado, en donde existió un alto grado de desconocimiento por parte de los deudores, tanto de la mecánica del sistema UPAC como de la información básica relacionada con el estado de su crédito, el sistema de amortización pactado y las condiciones bajo las cuales se había otorgado la obligación.

Ahora bien, no puede desconocerse que una de las medidas más relevante que incorporó la Ley 546 de 1999 es la que abrió la posibilidad a nuevas fuentes de recursos para la financiación de vivienda, con lo que no solo se persigue un adecuado flujo de los mismos, sino que su costo permita equilibrar los desajustes que se presentan entre las tasas de captación y colocación de los establecimientos de crédito hipotecario, contribuyendo a aliviar el problema estructural que tradicionalmente ha implicado la financiación de vivienda en Colombia, derivado de la transformación de tasas y plazos.

En tal sentido, se autorizó a los establecimientos de crédito para emitir bonos hipotecarios denominados en UVR, cuya finalidad exclusiva es la de cumplir los contratos de crédito para la construcción de vivienda y para su financiación a largo plazo. De igual forma, se autorizó a estas entidades para emitir títulos representativos de créditos por la vía de la titularización,

autorización respecto de la cual es importante comentar que, *aunque la titularización del portafolio de préstamos ya se había autorizado y reglamentado en 1993, ésta tampoco se desarrolló. Ello se debió a factores contables, tributarios y reglamentarios, así como a la falta de homogeneidad de los títulos emitidos y la insuficiente experiencia de los intermediarios financieros locales*<sup>8</sup>.

Respecto de los mecanismos antes señalados, vale la pena hacer una mención especial de lo que ha sido el proceso de titularización, dada la importancia que ha alcanzado este mecanismo en tan corto plazo. Es así que durante el año 2002, la Titularizadora Colombiana, entidad creada a partir de la nueva Ley de Vivienda, adquirió cerca del 10% de la cartera hipotecaria existente en el país y colocó en el mercado de capitales las dos primeras emisiones de Títulos Hipotecarios (TIP's)<sup>9</sup>, por un monto superior al billón de pesos, comenzando a irrigar con recursos frescos la banca hipotecaria.

No obstante lo anterior, resulta importante reflexionar respecto de dos situaciones que si bien no se consideran adversas en los actuales momentos, no deben perderse de vista pues requerirán que en el corto plazo se definan posiciones sobre el particular.

La primera, representada por el efecto negativo que se produce en el indicador de calidad de cartera, al retirar de los estados financieros

---

8 Uribe J. "Reforma Financiera, Crisis y Consolidación en Colombia", Revista del Banco de la República, (diciembre de 2002)

9 Durante el año 2002 se llevaron a cabo dos emisiones de títulos hipotecarios: (i) la emisión TIP's E-1 por valor de \$479.621 millones, estructurada a partir de créditos hipotecarios VIS y No VIS adquiridos a Colpatría, Davivienda y Fogafin (cartera originada por Granahorrar); y (ii) la emisión TIP's E-2 por valor de \$588.251 millones, estructurada a partir de créditos hipotecarios VIS y No VIS adquiridos a Colmena, Conavi y Davivienda. En las dos emisiones se estructuraron mecanismos internos –fondo de reserva y títulos subordinados– y externos de cobertura, estos últimos a través de una garantía otorgada por la Nación a través de Fogafin (Ley 546 de 1999) y un mecanismo de cobertura crediticia otorgado por la IFC.



la cartera a titularizar (*generalmente la de mejor calificación*), lo cual incide directamente no solo en los indicadores del sistema en general sino también en la presentación financiera de la entidad, especialmente de aquellas en las que este indicador haya sido considerado para evaluar el cumplimiento de metas establecidas en desarrollo de los programas de recuperación de que trata el Decreto 2817 de 2000<sup>10</sup>. La segunda, tiene que ver con el verdadero cumplimiento del objetivo perseguido con la titularización, que es el de financiar la construcción y adquisición de vivienda, premisa que parece no estarse cumpliendo, dado que existe un interés particular de las entidades por conservar dentro de su portafolio de inversiones los títulos emitidos, aprovechando los beneficios tributarios previstos por la Ley, ante la ausencia de una demanda importante de crédito, que bien podría evidenciar que la confianza en el sistema de financiación de vivienda no ha retornado por completo, o que las condiciones económicas no son aún las más favorables para hacer del crédito una opción atractiva.

De otra parte, y aunque no amerita un mayor discernimiento en razón a no haberse desarrollado, es posible mencionar como uno de los aportes de la Ley de Vivienda la creación de un Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, a través del cual se previó ofrecer a los establecimientos de crédito la cobertura de riesgo derivado de los descargos de tasa de interés que caracterizan la financiación de vivienda a largo plazo.

Ahora bien, aunque no corresponde a medidas desarrolladas en la Ley 546 de 1999 y su

origen obedece principalmente a un propósito de reactivación de la construcción y la vivienda como pilares fundamentales del Plan de Desarrollo 2002 - 2006, no pueden dejarse de mencionar instrumentos novedosos como el Leasing Habitacional, el microcrédito inmobiliario y el seguro de cobertura de tasas de interés (seguro UVR), medidas incorporadas en la Reforma Financiera - Ley 795 de 2003, que junto con las cuentas de ahorro programado y los estímulos tributarios que ofrecen las cuentas AFC, propician un ambiente adecuado para la recuperación de la Banca Hipotecaria.

### **El fortalecimiento de la estructura financiera.**

No puede desconocerse que el proceso de recuperación y la manera en que se sorteó la crisis no fue la misma para todas las entidades hipotecarias, y es por esto que algunas de ellas aún se encuentran implementando los ajustes necesarios para evitar que se acentúe su deterioro financiero, proceso que en ciertos casos corresponde a los programas de recuperación señalados en el Decreto 2817 de 2000.

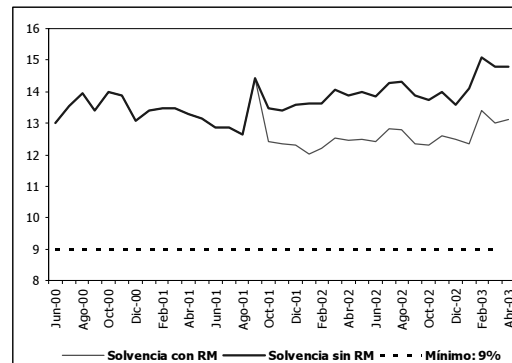
Sin embargo, como se trata de identificar lo que dejó la crisis, vale mencionar que hoy se cuenta con una mejor estructura financiera de la Banca Hipotecaria, que presenta una mejor situación patrimonial frente a la observada a finales de la década pasada, esto gracias a que las antiguas CAV se vieron obligadas a capitalizarse para poder afrontar el deterioro provocado por la crisis, acudiendo en algunos casos a las líneas que otorgó el Fogafin a los establecimientos de crédito cuya cartera de vivienda representara más del 50% de la cartera total al 31 de diciembre de 2000 (Resolución 006 de 2001).

---

<sup>10</sup> Decreto por medio del cual se establecen indicadores que permiten inferir deterioro financiero en los establecimientos de crédito sujetos al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

Tales capitalizaciones, en adición al saneamiento realizado y a otros factores de recuperación, han permitido que los niveles de solvencia presentados por la Banca Hipotecaria, que a diciembre de 1999 eran los más bajos del sistema (niveles promedio de 7.28% para las CAV públicas y 8.61% para las privadas), se ubicaran en diciembre de 2001 en el 13.6% y en el 14.8% para el mes de abril de 2003.

**Bancos Especializados en Crédito Hipotecario (BECH)  
Evolución Índices de Solvencia**



que además resulte acorde a los niveles internacionales.

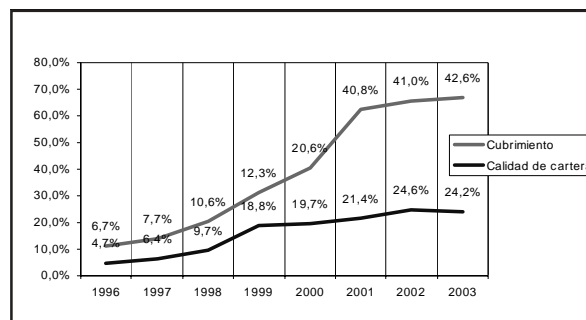
Por su parte, los niveles de provisiones fueron incrementados para reconocer el riesgo de contraparte que dejó al descubierto la crisis, mejorando de esta manera el índice de cubrimiento de la cartera de créditos hipotecaria<sup>11</sup>, índice que se ubica en el 42.6% al mes de abril de 2003.

Es de anotar que esta relación era de apenas el 6.4% en 1997.

### Cambios en las normas de gestión del riesgo de crédito.

Como ya se mencionó, además de los niveles de pérdidas y deterioro derivado del riesgo a que se encontraban expuestas las entidades hipotecarias, especialmente el crediticio, la crisis dejó al descubierto situaciones que en el pasado no fueron debidamente ponderadas, respecto de las cuales se hizo necesario adoptar medidas que contribuyeran a mitigar su impacto. Es así que a partir de 1999, con la expedición por parte de la Superintendencia

**Indicador de Calidad y Cubrimiento tradicional  
de la cartera hipotecaria**



En este orden de ideas, la normatividad contenida en las Resoluciones 1980 y 2195 de 1994 de la Superintendencia Bancaria, vigentes hasta mediados de 1999, contenían aspectos que requerían ser replanteados de acuerdo con la exigencia de las circunstancias, en donde

se hacía indispensable la adecuada medición de la capacidad de pago de los deudores. En respuesta a lo anterior, a partir de 1999 la Superintendencia Bancaria ha buscado modernizar los sistemas de administración del riesgo de crédito, para que las entidades cuenten con estructuras y políticas claras y preestablecidas, con herramientas de medición anticipada del riesgo de crédito y de asignación de provisiones con base en probabilidades de incumplimiento histórico de los clientes, entre otros

<sup>11</sup> Indicador de cubrimiento tradicional= provisiones/cartera vencida.

aspectos que comprende el Sistema de Administración del Riesgo Crediticio – SARC<sup>12</sup>.

En consecuencia, en la normatividad reciente<sup>13</sup> se han considerado entre otros los siguientes aspectos relacionados con la evaluación del riesgo de los créditos individuales de vivienda:

- Las evaluaciones de riesgo deben fundamentarse en la capacidad de pago del cliente, considerando tanto los flujos de caja del deudor, de los codeudores y del proyecto a financiar, aspecto que realiza un aporte importante en la evaluación de la cartera a constructores.
- Se definieron deberes de información previa al otorgamiento de un crédito, con los que se pretende velar por el cabal entendimiento por parte del deudor potencial, medida con la cual se previenen situaciones derivadas del desconocimiento de los clientes acerca de las condiciones de los créditos aprobados en el pasado, particularmente en el caso de los deudores hipotecarios.
- Se realizó una clasificación más exacta de la cartera, definiendo claramente las condiciones de aquellos que se consideran como créditos de vivienda, definición que se ajusta a lo dispuesto en la Ley 546 de 1999 y con la cual se evita situaciones presentadas en el pasado, como la ponderación al 50% en activos por nivel de riesgo de créditos que siendo clasificados como hipotecarios de vivienda, correspondían a comerciales de largo plazo, o a obligaciones subrogadas en cabeza de los cons-

tructores, las cuales por su clasificación comercial ameritaban un ponderación del 100%.

- Se definió que las garantías solo respaldan el capital de los créditos y se ordena constituir provisiones del 100% sobre el capital no garantizado (diferencia entre el saldo de capital y el valor de la garantía), así como provisionar un porcentaje del capital garantizado, de acuerdo con la calificación del crédito. Es decir, que todo crédito individual de vivienda es susceptible de provisión, que además se ve incrementada en el tiempo, de acuerdo con la oportunidad del proceso de recuperación.
- Para la actualización del valor de las garantías, los únicos mecanismos válidos son la realización de un nuevo avalúo o la actualización mediante índices de precios de vivienda determinados por el Departamento Nacional de Planeación (salvo que se cuente con un modelo aprobado por la Superintendencia Bancaria), conjurando mediante esta medida la práctica utilizada por las CAV, con la que se incrementaba constantemente el valor de las garantías al indexarlo a la Corrección Monetaria, lo que llevó a la sobrevaloración de las mismas.
- Se busca que los procesos de reestructuración que se adelanten por parte de las entidades no se constituyan en mecanismos que permitan registrar ingresos por efecto de la capitalización de cuotas vencidas, que no se sustenten en la recuperación efectiva de los saldos en mora.

---

12 De acuerdo con la Carta Circular 031 de 2002 de la Superintendencia Bancaria, a la fecha se ha culminado la Fase II de la implantación del SARC; entre tanto las provisiones de cartera son calculadas según lo establecido en la Circular Externa 011 de 2002.

13 Las principales normas expedidas por la Superintendencia Bancaria a partir de julio de 1999, en relación con la administración del riesgo de crédito, corresponden a las siguientes: Circulares Externas 039 y 044 de 1999; 070 de 2000; 050 de 2001 y la que se encuentra vigente, que es la 011 de 2002.

- Se involucra el número de veces que un deudor ha sido reestructurado como criterio de evaluación y estimación de la probabilidad de deterioro de los créditos. Es de anotar que en el pasado, los créditos a constructores eran prorrogados consecutivamente ante las dificultades en el cumplimiento de los cronogramas propuestos (construcción y ventas), sin que tales prórrogas fueran consideradas dentro de la evaluación, con lo cual estos deudores siempre hacían parte de la cartera vigente.
- Otro factor que se involucra en la evaluación y estimación de la probabilidad de deterioro de los créditos lo constituyen las proyecciones y escenarios posibles de evolución de las cuotas según el comportamiento esperado de las tasas de interés, de la inflación y otras variables que afecten a los créditos indexados a la UVR.

### III. ENSEÑANZAS

Indudablemente, la principal enseñanza aportada por la crisis financiera fue la prudencia<sup>14</sup>, la cual motivó a las entidades y al supervisor a iniciar el camino hacia una cultura de riesgo que permita medir, cuantificar y anticiparse al mismo y así mitigar su impacto, al tiempo que propició en los deudores un mayor interés por dimensionar la capacidad que tienen para endeudarse y obtener un mayor conocimiento de las condiciones en que lo hacen.

En tal sentido, se aprendió que la capacidad de pago como factor de evaluación debe tener una adecuada ponderación, no solo en el pro-

ceso de otorgamiento, sino que éste debe aplicarse durante el plazo total de las obligaciones, la cual debe ser medida mediante la utilización de criterios objetivos que garanticen además la constitución de provisiones acordes al nivel de riesgo identificado. Esto con un ingrediente adicional, que es el de la permanencia, es decir que tal enseñanza debe ser aplicada también en los procesos de expansión y crecimiento del crédito, evitando el relajamiento en los controles observados en la época de *boom crediticio*.

Sumado a lo anterior, queda claro que la decisión adoptada en el pasado de poner a competir a las CAV con los demás establecimientos de crédito no obtuvo los resultados esperados, ante el inadecuado desarrollo de los mecanismos que en su momento se diseñaron para propiciar dicha competencia. Por lo tanto, queda la responsabilidad de realizar los esfuerzos necesarios para que la historia no se repita, con lo cual las entidades deben propender por la diversificación de sus portafolios, tanto activos como pasivos, reduciendo así la alta concentración que tradicionalmente se ha presentado en créditos de vivienda y depósitos a la vista, al tiempo que se debe buscar el desarrollo de mecanismos como la titularización y la emisión de bonos hipotecarios, para que se cumpla con la finalidad con que fueron creados.

Ahora bien, con la creación de la Unidad de Valor Real UVR, atando el crecimiento de los créditos al comportamiento de la inflación, pareciera haberse rescatado el objetivo primordial con el que fue creada la UPAC hacia principios de los 70, lo que permitiría pensar que

---

14 Sobre el particular, el informe de gestión presentado por el Presidente y la Junta Directiva del Banco Granahorrar a sus accionistas respecto del ejercicio 2002 señala: "*Una de las enseñanzas que dejó la crisis financiera de los años anteriores y que ayuda a explicar la evaluación de las entidades financieras fue la prudencia, tanto para deudores como acreedores, especialmente en cuanto al análisis de la real capacidad de pago de una obligación, lo que se ha traducido en mejores niveles de calidad de cartera*".

la UVR será un mecanismo apropiado para financiar la adquisición de vivienda, tal como lo fue la UPAC en sus inicios. En consecuencia, existe una responsabilidad importante de los participantes del sistema especializado de financiación de vivienda<sup>15</sup> para procurar que se mantengan las premisas bajo las cuales se fundamentó el sistema y garantizar que en el futuro, tanto el endeudamiento como las cuotas pactadas en los créditos, guarden relación con el comportamiento de la economía y el del nivel de ingresos de los deudores.

En este orden de ideas, los establecimientos de crédito deberán hacer un uso adecuado de la experiencia pasada, con el fin de realizar esfuerzos adicionales que contribuyan a desarrollar los mecanismos incorporados al sistema de financiación de vivienda, consolidar la etapa de recuperación y restablecer la confianza de los deudores en el sistema, tarea que podría considerarse la más difícil.

Lo anterior, sin olvidar que aún se requiere de acciones que permitan asumir algunos *rezagos de la crisis*, pues hay que recordar que algunas de las estrategias adoptadas en el pasado para evitar el deterioro de la cartera, implicaron acciones temporales, tal como ocurrió con los programas masivos de reestructuración de cartera promovidos por algunas entidades, en los que se otorgaban amplios períodos de gracia, al final de los cuales será posible verificar el verdadero restablecimiento de la capacidad de pago de los deudores. Adicionalmente, falta aún definición de ciertos temas tratados en la Ley de Vivienda, cuyas decisiones pueden tener algún impacto importante para las entidades, como ocurre con los TES que fueron entregados por el Gobierno Nacional a las entidades por concepto de la reliquidación de los créditos de vivienda, respecto de los cuales se consagró la obligación de devolverlos, en los eventos en que la recuperación de la obligación resultare fallida.

Julio de 2003

---

15 Según el artículo 4 de la Ley 546 de 1999, son participantes del sistema especializado de financiación de vivienda el Consejo Superior de Vivienda, los establecimientos de crédito que otorguen préstamos con este objetivo, los ahorradores e inversionistas, los deudores, los constructores y los demás agentes que desarrollen actividades relacionadas con la financiación de vivienda.