

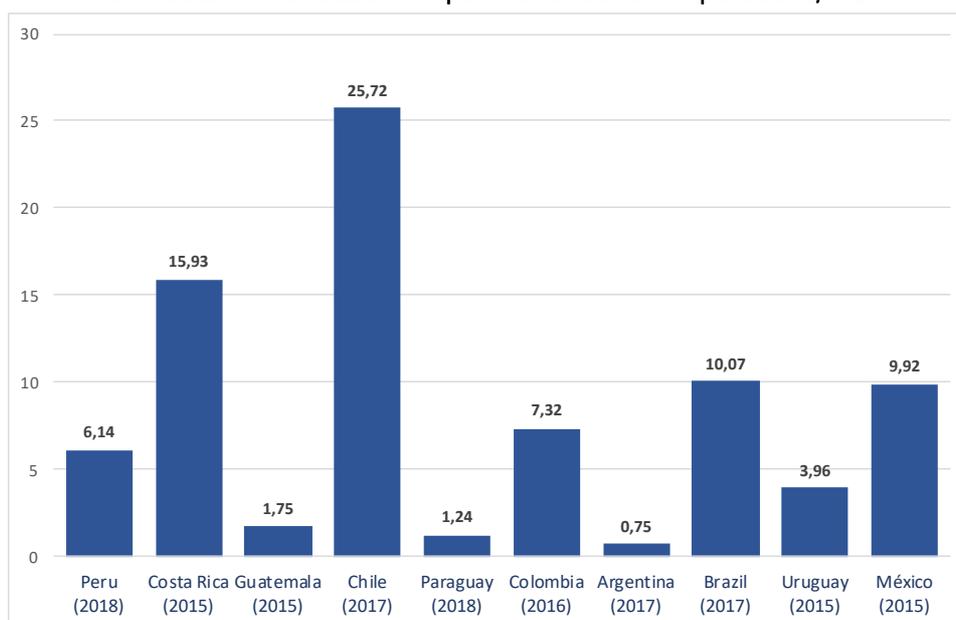
Policy Brief

ViLab: Acceso a vivienda para clase media: intercambio de experiencias internacionales exitosas, para el diseño de un fondo de garantías hipotecarias en Costa Rica

1. Definición, descripción de la temática

La profundización de la cartera hipotecaria en América Latina y el Caribe, es decir el tamaño de toda la deuda hipotecaria con respecto al PIB, es menor en comparación con las demás regiones del mundo. Asimismo, como se observa en la gráfica 1, hay una marcada heterogeneidad en el desarrollo del mercado hipotecario entre los países de la región. En términos prácticos, esta situación hace alusión a un problema central de los mercados de vivienda: hay una demanda considerable por viviendas (dado los altos niveles de déficit), el precio de las viviendas nuevas sobrepasa la capacidad de pago de una gran porción de la población (sobre todo la de menores ingresos), el acceso al financiamiento es limitado y la capacidad fiscal de los gobiernos para remediar la situación también es restringida (Dominguez et al., 2017; Bouillon, 2012; Bebczuk y Demaestri, 2013).

Gráfica 1. Profundización hipotecaria. Cartera hipotecaria/PIB.



Fuente: Hofinet, último dato disponible entre 2015 y 2018.

Respecto a la oferta financiera, Warnock & Warnock (2012) precisan que el sector financiero requiere de al menos cuatro requisitos para poder desarrollar su negocio: información suficiente sobre los prestatarios, capacidad para valorar y registrar las propiedades que actúan como colaterales, capacidad de asegurar la ejecución del colateral o garantía, acceso a fondeo de largo plazo y estabilidad macroeconómica en el país.

Sobre las garantías a los préstamos y la capacidad para ejecutarlas, ejercicios econométricos realizados por Badev et. al (2014) muestran una relación positiva entre el desarrollo del mercado asegurador y la consolidación y expansión del crédito hipotecario. Dominguez et al. (2017)

señalan que en una región donde el empleo informal alcanza niveles del 50% de los trabajadores (OIT, 2016), los seguros hipotecarios sirven para remediar la incapacidad de muchos individuos para justificar ingresos estables y constantes.

Los seguros hipotecarios, por tanto, aumentan el espectro de personas que pueden acceder a créditos hipotecarios. En varios países de la región fondos de garantías públicos ofrecen seguros hipotecarios que pagan los privados al momento de solicitar su crédito o que se subsidian como parte de los instrumentos de la política de vivienda. El Banco Interamericano de Desarrollo ha recomendado sistemáticamente a los gobiernos implementar esquemas de coberturas de riesgo para los créditos y, en detrimento de estas, autorizar y promover a los privados para ofrecerlas. Como alternativa, la organización multilateral ha recomendado exigir un seguro de desempleo a los prestatarios durante la vigencia de su hipoteca para que se mitigue el impago de unas cuotas determinadas y se evite ejecutar un seguro por una deuda irrecuperable, como en las garantías hipotecarias tradicionales.

2. Cifras del sistema de financiamiento de vivienda en la región

La tabla 1 abajo contiene algunos indicadores de las diferentes variables y características de los sistemas de financiamiento de vivienda en la región. Como se puede observar, hay una gran heterogeneidad con respecto a la normatividad vigente de los Loan To Value (LTV) máximos, el plazo y el comportamiento observado del mercado.

Variable	Peru (2018)	Costa Rica (2015)	Guatemala (2015)	Chile (2017)	Paraguay (2018)	Colombia (2016)	Argentina (2017)	Brazil (2017)	Uruguay (2015)	México (2015)
Cartera Hipotecaria/PIB	6,14	15,93	1,75	25,72	1,24	7,32	0,75	10,07	3,96	9,92
Cartera Hipotecaria / Cartera Total	15,02	27,8	s.d.	28,64	3,45	13,6	5,32	20,36	14,51	36,51
LTV Máximo permitido	90	100	s.d.	100	100	70	80	90	90	95
LTV promedio en originación	s.d.	90	80	80	80	52	s.d.	s.d.	s.d.	80
Plazo máximo de pago en años	30	40	25	30	20	30	30	35	25	20

Fuente: Hofinet, último dato disponible entre 2015 y 2018.

3. Institucionalidad y programas: panorama regional

Guatemala: Desde 1961, Guatemala cuenta con el [Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas \(FHA\)](#), institución pública descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyo objetivo es asegurar los créditos a largo plazo que otorgan las entidades financieras en el país. Desde entonces la entidad ha evolucionado su portafolio para ofrecer seguros a créditos hipotecarios para construcción, reparación, ampliación, mejoras, compra y liberación de gravámenes hipotecarios de las viviendas hasta por 25 años. El Seguro de Hipoteca cubre saldos a capital, intereses y gastos judiciales a partir de que el deudor hipotecario incurre en mora, hasta un año después de haberse iniciado el proceso ejecutivo en la vía de apremio. El seguro paga al prestatario 15 días después de haber sido solicitado por escrito dado los incumplimientos.

Además, el seguro hipotecario del FHA viene con un seguro de desgravamen con cobertura frente a pérdidas de empleo -cubre hasta 6 cuotas mensuales frente a pérdida injustificada del empleo, fallecimiento del titular o alguno de los deudores e invalidez total o permanente de alguno.

Los seguros hipotecarios, que operan con el pago de una prima periódica como en un seguro privado, se ofrecen solo para edificaciones cuyas características cumplen con los criterios mínimos de habitabilidad establecidos para el FHA y, además, solo operan para las instituciones financieras aprobadas. Dichas instituciones se aprueban con el cumplimiento de los requisitos legales, pero sobre todo, siempre y cuando cobren al prestatario una tasa de interés máxima de acuerdo con los criterios del FHA. De este modo, el seguro garantiza las obligaciones hasta un 100% del deudor pero condiciona a los prestamistas a tener tasas de interés más bajas y a los desarrolladores a unos estándares mínimos de las unidades. El respaldo del Estado en las pólizas ha significado que algunas instituciones desembolsen hasta un 95% del valor del inmueble. La [memoria de labores 2020](#) muestra que entre 2016 y 2020, el FHA ha emitido un promedio de 3.953 seguros de hipoteca al año para un promedio de 1.953 millones de dólares asegurados. El promedio de pago por reclamos en el mismo periodo es de 381 pólizas que corresponden a un promedio de 161,8 millones de dólares. Es decir, una siniestralidad inferior al 10%.

México: La [Sociedad Hipotecaria Federal](#) (SHF) es una institución financiera, parte de la Banca de Desarrollo adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal. Opera como una banca de segundo piso y su propósito es impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda. Sus programas, en consecuencia, se concentran en fomentar el acceso de las familias -especialmente la de bajos ingresos- al crédito hipotecario. Aunque como organización pública existe desde 2001, en realidad la SHF sustituyó al Banco de México quien desde 1963 se encargaba de administrar el fidecomiso Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (actualmente Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, FOVI).

Actualmente la SHF cuenta con tres programas de garantías, pero a diferencia de otras iniciativas regionales, éstas no se otorgan a nivel de individuos sino de portafolios que manejan las entidades financieras. Son estas las que aplican al producto. En el caso de las [garantías de primeras pérdidas](#), el porcentaje de cubrimiento varía dependiendo de la pérdida esperada, pero, en el mejor caso, puede cubrir hasta 35% del saldo insoluto derivada de la falta del primer pago del acreditado final. La garantía de primeras pérdidas aplica para créditos hipotecarios, créditos puente, de mejora o ampliación de vivienda. Asimismo, la SHF ofrece [garantías de pago oportuno](#) para operaciones bursátiles respaldadas por hipotecas o créditos puente. En esencia, esta póliza cubre un porcentaje del pago de los intereses a los inversionistas, haciendo más atractivos los papeles por intermedio de una mejor calificación de riesgo y mayor capacidad de colocación. Los papeles, no obstante, deben estar calificados como AAA en la escala de Estándar & Poor's. Finalmente, las [Garantías en Paso y Medida \(Pari Passu\)](#) son otro producto ofertado por la SHF para los créditos de construcción de grandes, medianas y pequeñas empresas. En este caso, se garantiza un porcentaje del riesgo por incumplimiento de pago de proyectos de construcción de vivienda, y algunos otros créditos vinculados al proceso de construcción.

Colombia: El [Fondo Nacional de Garantías](#) fue creado en 1982 para garantizar solicitudes de crédito de pequeñas y medianas empresas de la industria manufacturera y que trajeran divisas internacionales la economía, objetivo que persiste hasta hoy. Para entonces sólo se otorgaban garantías individuales con cobertura equivalente al 80% del valor del crédito sin incluir intereses y hasta 1999 solo hacían uso de sus productos cuatro bancos de un mismo grupo financiero. Hoy en día es una empresa industrial y comercial de propiedad del Estado colombiano a través de su holding financiera y otros bancos de desarrollo públicos. La entidad está vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el nombramiento de su director depende del Presidente de la República. Desde 2005, amplió su espectro de productos para incluir garantías a los créditos hipotecarios de viviendas de interés social (VIS) y en 2020 lanzó un nuevo producto para viviendas No VIS aprovechando una capitalización de 3.45 billones de pesos colombianos efectuada por el Gobierno Nacional a la entidad, a propósito de su estrategia de contención de los efectos del Covid-19.

Actualmente las líneas de vivienda están segmentadas entre las VIS -cuyo valor oscila entre unos máximos de 32 mil a 35 mil dólares americanos (USD) dependiendo de la ciudad del país en que se encuentre-, y las No VIS -todas las demás-. Para el segmento VIS, el FNG puede respaldar un monto máximo de créditos hasta por 2 billones de pesos colombianos (530 millones de dólares americanos), y emite coberturas por créditos de hasta el 80% del valor de la vivienda de hasta 30 años de vigencia. No obstante, la póliza solo cubre los primeros 84 meses de la vida del crédito y hasta un 70% de la pérdida estimada para las entidades financieras al momento del siniestro total de la hipoteca, es decir cuando su cobro sea irrecuperable. Los beneficiarios de la cobertura son hogares con ingresos superiores a 4 salarios mínimos, con excepción de aquellos que tengan ingresos menores, pero hagan parte de los programas de subsidio de vivienda del gobierno nacional. La prima del seguro es completamente subsidiada para hogares con ingresos inferiores a 2 salarios mínimos, y tiene un subsidio del 70% de la comisión para aquellos en el segmento entre 2 y 4 salarios. Los beneficiarios con ingresos superiores deben pagar la prima del seguro hipotecario, el cual normalmente está incluido en su cuota crediticia mensual. Las entidades financieras, por su parte, también pagan una prima que varía dependiendo del *loan to value* (LTV) del crédito otorgado.

En el caso de las garantías para créditos No VIS, las condiciones son iguales en plazo (84 meses) y porcentaje asegurado (70% de la pérdida). Sin embargo, los créditos asegurables son de hasta un valor de aproximadamente 85 mil USD. No hay subsidio alguno para los prestatarios. Con ambos productos, el FNG se fijó la meta de apoyar a 17.000 hogares colombianos quienes, gracias a la cobertura, esperan poder acceder a un crédito hipotecario -bien sea en razón a mejores tasas o el otorgamiento en sí mismo-.

Perú: El [fondo Mivivienda](#) es un banco de desarrollo de segundo piso adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuyo propósito es promover el acceso a vivienda adecuada, principalmente de las familias con menores ingresos. Mivivienda ofrece Coberturas de Riesgo Crediticio para todos sus productos de créditos que canaliza a través de las instituciones financieras de primer piso. Es decir, las Instituciones Financieras que intermedian los créditos de vivienda ofrecidos por el banco de desarrollo pueden optar por adquirir una cobertura de riesgo

crediticio que cubre hasta un tercio del saldo insoluto durante los primeros 8 años del crédito, y un sexto para el periodo subsecuente y hasta el final del crédito. Asimismo, la cobertura se oferta para los créditos de construcción en terreno propio donde el seguro cubre un tercio del saldo no pago al momento del siniestro.

Similar al caso de México, para poder hacerse parte a las coberturas las instituciones financieras que son clientes del fondo Mivivienda deben cumplir con unas características adicionales relacionadas al comportamiento de su cartera (en términos de crecimiento de la misma y el porcentaje en mora). El costo de las coberturas se toma dentro de la tasa de interés que se cobra a las instituciones financieras de primer piso. Es decir, si la banca de primer piso toma la cobertura de riesgo el interés que paga por el crédito es del 9%, sin el seguro es de 7,5% en el caso de los créditos de mejoramiento. En el caso de los créditos de vivienda, la tasa incluye el seguro. Mivivienda no define una tasa máxima que se deba cobrar al cliente final. Los programas de crédito de vivienda en cuestión son [Nuevo Crédito Mivivienda](#) que aplica para comprar, construir en terreno propio y el mejoramiento de vivienda. Este financia viviendas de entre 15.600 y 111.000 USD por periodos de entre 5 y 25 años, con un porcentaje de financiamiento (*loan to value*) de hasta el 90% de la vivienda. En el caso de compra de viviendas hay una restricción de aportación de una cuota inicial del 7.5% de la vivienda, para mejoramiento o construcción en terreno propio no hay restricción.

Uruguay: En 2011, el estado Uruguay creó el [Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios](#) (FGCH) administrado por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) que a su vez fue creada en 2007 como organismo descentralizado parte del Sistema Público de Vivienda, cuya finalidad es promover y facilitar el acceso y permanencia en la vivienda. El FGCH fue creado precisamente para ayudar a las familias que no tenían un ahorro previo del 30% del valor inicial de la vivienda que deseaban comprar, y por tanto no podían acceder a un crédito hipotecario. La capitalización del fondo provino del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por intermedio de la ANV. El programa, entonces, garantiza un crédito hipotecario para la compra de una vivienda única (nueva o usada) que no supere unos topes definidos por la ANV de acuerdo al tamaño y localización de la vivienda, sea de interés social, tenga un plazo máximo de 25 años y la cuota mensual no supere el 35% de los ingresos de los prestatarios. Con la garantía el crédito puede representar un máximo del 90% y un mínimo del 75% del valor de la vivienda, de modo que la cuota inicial que deben aportar las familias se reduce entre valores del 10% y el 25% del inmueble. Finalmente, el ingreso de las familias no puede superar los UR 100 (aproximadamente unos 3.000 USD).

Las garantías que otorga el FGCH solo pueden cubrir parcialmente el crédito hipotecario. La ANV establece el límite máximo de cobertura de las garantías del Fondo, así como los criterios en base a los cuales se determinará el porcentaje de cobertura caso a caso. La prima por el otorgamiento de la garantía, asimismo, es fijada por la ANV de acuerdo con segmentos de deudores creados a partir de los perfiles de los deudores. Según el [último informe de gestión](#) disponible de agosto de 2020, hasta entonces se habían entregado un total de 1.052 garantías. El LTV promedio de los créditos es de 89,16% de los inmuebles, con lo que el objetivo del programa de ampliar la frontera de préstamo para las familias en necesidad se ha cumplido. Asimismo, la tasa promedio de los

créditos fue de 6,75%, con un plazo promedio de 23,06 años y una cuota promedio con relación a los ingresos de la familia de 24,8%.

4. Recomendaciones a partir de la metodología Vi-Lab

El taller estratégico de metodología Vi-Lab que se llevó a cabo para el diseño de un fondo de garantías hipotecarias en Costa Rica contó con la participación de expertos y gerentes de fondos de garantías de América Latina. La discusión versó sobre dos interrogantes:

1. ¿Cuáles esquemas de garantías han probado ser más efectivos en incrementar el acceso al financiamiento de vivienda para los segmentos medios?
2. ¿En la experiencia de su organización, cómo determinar los principales parámetros que rigen el otorgamiento de las garantías?

Respecto a los esquemas de garantías que han demostrado ser efectivos, los expertos recomendaron que:

- Independientemente de si las compañías que ofertan los seguros son públicas o privadas, Daniella Gurrea enfatizó que es fundamental contar con un respaldo del Estado. Tanto como capital semilla para comenzar esta operación, como los mecanismos de capitalización caso de crisis hipotecarias.
- Los gobiernos deben crear una regulación que incentive la participación de los intermediarios que coloquen los seguros y los bancos que utilicen dichos seguros.
- Las bancas de segundo piso compiten no en términos de precios sino de calidad de los servicios para la banca de primer piso. En consecuencia, es necesario hacer uso de medios tecnológicos con parámetros definidos a la que ambas, la banca de primer y segundo piso, puedan acceder en tiempo real.
- Los procesos de ejecución de la garantía deben ser expeditos. Así, debe haber reglas muy claras para el seguimiento del portafolio y para hacer efectivas las garantías al presentarse un impago.
- Es necesario hacer un seguimiento constante al portafolio que permita identificar avances, desempeño y tendencias para así proponer ajustes y establecer nuevas reglas. La forma de documentar la información, el comportamiento por los segmentos de ingresos, tipo de vivienda y sectores productivos son una buena idea.
- La prima de riesgo de los seguros debe garantizar la sostenibilidad de las operaciones en el mediano plazo.
- Debe evaluarse la conveniencia de recibir los inmuebles hipotecados como colateral final tras el pago de los seguros. En el caso colombiano, el valor del inmueble se descuenta del pago que emite la aseguradora a las entidades financieras mediante un cálculo actuarial convenido entre el FNG y la banca. Así, el FNG no recupera ningún inmueble, en tanto lo hace el banco como parte del arreglo de la garantía.
- En el caso de Guatemala, el seguro hipotecario viene acompañado de seguros de desempleo, vida e invalidez que disminuyen la siniestralidad del seguro hipotecario original y dan un respaldo adicional a los deudores.

Sobre la determinación de los principales parámetros que rigen el otorgamiento de las garantías, las sugerencias de los expertos fueron:

- La experiencia del Fondo Nacional de Garantías de Colombia demuestra que es necesario analizar el mercado, *a priori* para determinar características y parámetros pertinentes para los seguros. Por ejemplo, Raúl Buitrago, presidente del FNG mencionó que un análisis de siniestralidad de los créditos hipotecarios concluyó que la mayoría de los impagos se concentran entre los años 5 y 7 del crédito, de modo que el seguro colombiano tiene una vigencia de hasta 7 años para así disminuir costos.
- Las primas de los seguros pueden variar de acuerdo con el monto financiado por la entidad financiera de primer piso. De este modo, los LTV altos podrían tener una prima mayor. En la región los valores de las primas de riesgo oscilan entre el 0,76% y el 2,3%
- El porcentaje de cobertura del seguro respecto a la deuda de capital de las hipotecas puede ser total o parcial. En Guatemala es total, pero eso dificulta el análisis de riesgo de los clientes. En contraposición, en Colombia cubre el 70% del valor insoluto de modo que el análisis de la aseguradora es más flexible.
- En cualquier caso, no se puede descartar posibilidades de reestructuración de los créditos para evitar los impagos sobre los mismos. No obstante, estas reestructuraciones deben seguir cumpliendo las reglas iniciales de las garantías.
- El porcentaje de cobertura del seguro sobre la deuda hipotecaria, así como el costo de la prima de riesgo, puede parametrizarse de acuerdo con la tasa del crédito inicial.
- Para evitar dilataciones en los procesos, se recomienda hacer uso de plataformas digitales con controles automatizados donde los parámetros de aprobación de la garantía están definidos y programados con antelación. De este modo, las instituciones financieras cargan la información de cada cliente y a través de consultas en línea se da una aprobación inmediata para la garantía.
- Es necesario hacer revisiones continuas del performance del portafolio que sean públicas para las entidades financieras de primer piso y los intermediarios de los seguros para así reajustar los parámetros generales de las pólizas.

5. Mapas mentales

Las imágenes 1 y 2 abajo contienen los mapas mentales y sus conclusiones siguiendo la metodología Vi-Lab de las respectivas mesas de discusión.

Imagen 1. ¿Cuáles esquemas de garantías han probado ser más efectivos en incrementar el acceso al financiamiento de vivienda para los segmentos medios?



Imagen 2. ¿En la experiencia de su organización, cómo determinar los principales parámetros que rigen el otorgamiento de las garantías?



Referencias

- Badev, Anton & Beck, Thorsten & Vado, Ligia & Walley, Simon, 2014. "Housing finance across countries : new data and analysis," Policy Research Working Paper Series 6756, The World Bank.
- Bebczuk, R. y E. Demaestri. 2013. Opciones de política para el financiamiento de vivienda en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- Bouillon, C. (ed.). 2012. Un espacio para el desarrollo. Washington, D.C.: BID.
- Domínguez, J., Fernandini, M., Riquelme, L., & Schneider, C. (2017). Financiamiento del mercado de vivienda en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gonzales Arrieta, G. M. (2005). El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina. *Revista de la CEPAL*.
- Housing Finance Information Network (Hofinet) (2020) <http://hofinet.org/countries/region.aspx?regionID=4&id=9>
- Misión para la Profundización de la Cartera Hipotecaria. (2020). Bogotá: Fedesarrollo-Secretaría Técnica, octubre, 161 p.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2016. Panorama Laboral 2016. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Rincón, L. (2013). Modelo de contratación de los seguros hipotecarios: experiencia chilena. *Revista Fasecolda*, (154), 19-22.
- Warnock, F. E., & Warnock, V. C. (2012). Developing housing finance systems. In Reserve Bank of Australia Annual Conference Volume (Vol. 16).