

De cómo acceder, cómo construir y cómo pagar

# Las claves del financiamiento

Benjamín Nahoum\*

\* Benjamín Nahoum es ingeniero civil, fue docente de su Facultad y es ahora docente libre de FADU. Es y ha sido asesor de organizaciones sociales en Uruguay y la región, y particularmente de FUCVAM desde los '80, así como de la Intendencia de Montevideo. Ha dictado cursos, escrito libros y artículos e investigado sobre vivienda social y cooperativa. Actualmente es parte del Espacio de Formación Integral "Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina".

## Introducción

Hablemos de números, aunque sea fatigoso, porque ésta es una cuestión de números. Una vivienda de tres dormitorios, la que corresponde a una familia media uruguaya<sup>1</sup>, producida por una cooperativa<sup>2</sup>, cuesta hoy del orden de unas dos mil seiscientas Unidades Reajustables (UR)<sup>3</sup>, o sea unos dos millones ochocientos mil pesos uruguayos o, si lo prefieren, unos ochentaicinco mil dólares ó 210 Salarios Mínimos Nacionales.

<sup>1</sup> De entre tres y cuatro integrantes: biparental o monoparental, con uno o dos hijos. De acuerdo al art. 14 de la Ley Nacional de Vivienda, N° 13.728, salvo limitadas excepciones (hogares de dos personas; hijos del mismo sexo y edades semejantes) les corresponde una vivienda de tres dormitorios.

<sup>2</sup> Si es producida en el marco de la Ley N° 18.795 (de "viviendas promovidas"), que exonera de impuestos a los inversores privados para atraer sus capitales, tiene un precio dos veces mayor.

Si la familia destinataria no tiene la posibilidad de pagar parte de esa cantidad con su ahorro o su trabajo, o en especie (por ejemplo, si dispusiera del terreno, materiales o pudiera aportar parte de la mano de obra) y estuviera por debajo de la línea de pobreza (un ingreso de unos \$ 55.000 para una familia de cuatro integrantes, por ejemplo), sólo para devolver el capital prestado, sin pago de intereses, necesitaría casi una generación.

En efecto, si destinara al pago de ese préstamo el 20% de su ingreso familiar nominal, máximo

<sup>3</sup> A la fecha de escribir este artículo (octubre 2018), la UR valía \$ 1083,08, el dólar estadounidense \$ 33,04 y el Salario Mínimo Nacional \$13.430. A su vez, la línea de pobreza se estimaba en \$ 13.492 por persona (unas 12,5 UR) para Montevideo, y \$ 8.788 (poco más de 8 UR) para el Interior Urbano, y el ingreso medio por persona de los hogares (sin aguinaldo ni valor locativo) era de \$ 26.319 para Montevideo y \$ 18.324 para el resto del país, o sea unas dos veces el valor de la línea de pobreza (datos del Instituto Nacional de Estadística, INE).

estipulado en su redacción original<sup>4</sup> por la Ley Nacional de Vivienda (LNV), N° 13.728 de 1968, las cuotas mensuales serían de \$ 11.000 y por lo tanto harían falta 255 meses (más de veintinueve años) sólo para restituir el capital.

Pero ése no es el único problema, porque el dinero no se obtiene gratuitamente, sino que tiene un costo, que teóricamente cubre los gastos operativos del crédito (estimados generalmente en un 2% de lo prestado), así como el propio costo del dinero (si éste ha sido tomado de un ahorrista que percibe un interés por la operación) y la ganancia del prestamista, si éste persigue un fin de lucro.

<sup>4</sup> La redacción actual del artículo correspondiente (el número 35 de la LNV), dada por la Ley N° 19.588 de 2017, establece ese máximo en el 25%, pero de los ingresos líquidos, por lo cual es aproximadamente equivalente al valor anterior.

Ese costo del dinero (que es lo que cubre la tasa de interés) hoy anda en un cinco o seis por ciento anual, según la forma de indexación que se use, si en la operación hay una ganancia, o sea si el que presta es un agente financiero con fines de lucro. Curiosamente, si el que presta es un organismo público, la tasa que se utiliza es la misma o casi.

Esto cambia completamente la cuestión, porque entonces, además de devolver el capital prestado, hay que pagar también los intereses, y si éstos se acumulan al capital para pagar todo junto una vez que se obtenga la vivienda, la deuda en vez de dos millones ochocientos mil pesos será bastante mayor.

Por ejemplo, si el crédito se paga a veinticinco años y al interés actual en los préstamos del Estado (algo más del 5%), la cuota subiría a algo más de \$ 16.000, la afectación a casi el 30% del ingreso y la cantidad total pagada luego de veinticinco años a unos cinco millones de pesos, cerca del doble de lo prestado. Si quisiéramos mantener la cuota en los \$ 11.000 que corres-

pondrían al 20% de afectación del ingreso, habría que alargar el plazo, que en ese caso sería de... más de cien años.

Todo este entrevero de números sirve para una sola cosa: apreciar la importancia que en el monto de la cuota (y en que se pueda pagar) tienen las condiciones del crédito<sup>5</sup>, que repercuten en ese valor mucho más que los metros cuadrados, la tecnología y hasta la eficiencia en la gestión.

### **El acceso y la permanencia**

La LNV tiene, entre sus muchos méritos, el haber advertido tempranamente este problema, y haber propuesto una forma de solucionarlo, de gran fortaleza: el *subsidio*. La ley introduce a estos efectos dos conceptos fundamentales que, cincuenta años después, todavía no han

<sup>5</sup> Un solo número más, de mucha actualidad, porque está en la base de la discusión que hoy tiene el movimiento cooperativo de vivienda (que reclama volver al interés histórico del 2% en Unidades Reajustables) con el Ministerio de Vivienda, que aplica el 5%, argumentando que el que no lo pueda pagar será subsidiado: ese incremento de tres puntos en la tasa, implica uno del 40% en la cuota, y por tanto, en las necesidades de subsidio.

sido asumidos en otros países: el primero, que el pago destinado a vivienda debe estar en proporción a la capacidad económica de la familia, y que si ésta no puede pagar el precio del producto y/o del dinero para comprarlo, debe haber un subsidio, como lo hay para tantos artículos de primera necesidad y aún para algunos sistemas previsionales. El segundo, que el subsidio (la brecha entre lo que hay que pagar y lo que se puede pagar) debe ser a la demanda y no a la oferta, porque los subsidios a la oferta llegan pálidamente, o no llegan, a la demanda.

El otro concepto importante que introduce el sistema de financiamiento creado por la LNV es que todo crédito debe tener una contrapartida de aporte propio, tanto mayor cuanto mayor capacidad económica tenga el sujeto de crédito. Así, el sistema prevé (Sección 3 del Capítulo IV de la LNV) otorgar créditos para construir o comprar viviendas a personas físicas o jurídicas destinatarias, promotores privados, empresas que construyen viviendas para su personal, fondos sociales de vivienda, y hasta a otros organismos públicos, pero en todos los casos debe existir

esa contrapartida de aporte propio, que la propia ley y las reglamentaciones han fijado desde el 10 o 15% para las cooperativas, hasta el 40% para los promotores privados.

Y aquí aparece otra innovación fundamental: siendo una exigencia imprescindible el aporte propio, la consideración como tal de las contribuciones en especie, y sobre todo del esfuerzo propio y la ayuda mutua (Art. 48) habilitan a efectuarlo a quienes no tienen capacidad de ahorro, con lo cual se extiende enormemente el conjunto de familias que puede acceder al financiamiento, restringido hasta entonces básicamente a las que tenían capacidad de ahorro.

Como la fortaleza de la formidable idea inicial estaba en el concepto y no en los detalles instrumentales, y el acercarse a la perfección es un proceso y no un acto mágico e instantáneo, algunos de los mecanismos previstos<sup>6</sup> para poner en marcha el subsidio no fueron los más felices y varios de ellos debieron irse ajustando. Así, la idea de reducir la cuota mediante el cambio de vivienda se mostró casi imposible, y la de ha-

cerlo prolongando el plazo, casi inhumana<sup>7</sup>. De las tres alternativas imaginadas por la LNV, en consecuencia, la única perviviente ha sido el subsidio.

A su vez, la fijación de un tope máximo de afectación único no resultó eficiente, ya que gravó demasiado a los que pueden poco y quizá no lo suficiente a los que pueden más (no es lo mismo que se pague el 20% de un ingreso de indigencia que de uno de clase media). Ello llevó a modificarla ya en los comienzos de 1973 por la ley N° 14.105 (nunca aplicada en dictadura y derogada en democracia en 1992 por la ley N° 16.237), que establecía topes distintos por franjas de ingreso, lo que recién se perfeccionaría en

<sup>6</sup> Para que el monto de la cuota no supere sus posibilidades "(...) el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que la reglamentación establezca (...). Esas soluciones podrán basarse en extensiones de plazo, hasta un máximo de treinta y cinco años, en el cambio de vivienda, o en el otorgamiento de subsidios, según se requiera en cada caso" (Art. 35 LNV).

<sup>7</sup> La extensión del plazo de 25 a 35 años, prevista como posible solución para reducir la cuota, con un interés del 5%, como el actual, prolonga el plazo de pago un 40%, aumenta el total finalmente pagado más de un 20% y sólo reduce la cuota mensual un 14 %.

2017 con la ley N° 19.588, que no sólo reinstala las franjas de afectación (incluso partiendo de afectación cero), sino que además considera la integración familiar, que hasta entonces se pasaba por alto. Por otro lado, aunque se ha dado en llamar a este sistema subsidio a *la permanencia*, en realidad también lo es *al ingreso*, puesto que no se exige capacidad de pago para tener acceso al crédito.

Sólo estaría faltando un paso para perfeccionar el sistema de subsidios creado: que el Fondo de Vivienda disponga de los recursos necesarios para que ese sistema pueda ser aplicado a todo el universo de deudores que lo requiera y no solamente a los que contraten los créditos de aquí en adelante, como sucede actualmente por la falta de esos recursos.

## Garantías y ajustes

Pero el financiamiento presenta otros dos problemas: el primero, tratándose de un mecanismo que tiene el préstamo como eje, cómo hacer para garantizar la devolución de esos préstamos

a quien los concede (en este caso el Estado, pero también teóricamente el sistema financiero privado, como se ha pretendido más de una vez), única forma de asegurar la sostenibilidad del sistema.

La LNV hereda de la historia, ya entonces al mismo tiempo proficua y azarosa, del Banco Hipotecario, el recurso de la garantía hipotecaria, que le dio nombre a esa institución. Más allá de las dificultades para ejecutar esas garantías cuando ya no queda otra vía, dicha salvaguarda se ha mostrado eficiente en los casos de préstamos importantes, como los que corresponden a la construcción o compra de viviendas. En cambio, resultan sumamente engorrosos, caros y poco atractivos para las partes, cuando se trata de créditos menores, como en los casos de refacciones o reformas.

Un ejemplo de ello es el del financiamiento del aporte del capital social integrado para quien ingresa a una cooperativa, reclamado durante muchos años por las federaciones e implementado recientemente por el MVOTMA, pero es

casamente utilizado, entre otras cosas porque requiere que la cooperativa extienda su hipoteca para garantizar el crédito complementario que se le brinda para poder financiar el aporte del nuevo socio o socia. Aquí también hace falta imaginar algo diferente, basado en otro tipo de garantía, personal, solidaria, o vinculada con las obligaciones como socio del nuevo integrante y de la cooperativa frente al organismo financiador.

El segundo problema tiene que ver con el mantenimiento del valor de los créditos, tanto para que puedan efectivamente financiar las obras como para su devolución, en plazos muy extensos, sin devaluarse. La indexación en UR, ligada a la evolución de los salarios, está pensada para que la carga sobre el deudor no se vuelva insopor- table, al mantenerse (con toda la relatividad correspondiente al manejarse con promedios) su relación con los ingresos de quien debe pagar.

Este mecanismo funcionó bien en épocas de fuertes pérdidas de salario real (prácticamente hasta 2005, con ligeros vaivenes) pero cuando la relación se invirtió y los salarios empezaron a

recuperar una parte de lo perdido, la indexación se constituyó en una carga muy fuerte para los deudores, originándose los reclamos para que el indicador dejara de ser el salario y fuera sustituido por el costo de vida (o sea: pasar de UR a UI).

Esa solución hoy mejoraría la situación de los deudores en UR, pero como no está garantizado que el salario continúe por delante de la inflación, bien puede ser un arreglo sólo coyuntural. Por eso se ha propuesto<sup>8</sup> que, tal como sucede con los reajustes de los contratos de arrendamiento, el indicador no sea ni la evolución de los salarios ni la de la inflación, sino siempre la menor de ambas.

Esto solucionaría el problema para los deudores, que siempre tendrían el mejor ajuste posible, pero desvalorizaría los recuperos, lo que se ha puesto como objeción. Sin embargo, si se tiene en cuenta que en todo caso el deudor es la figura más débil y a proteger en este asunto, y que estamos hablando de sectores como máxi-

<sup>8</sup> Por tres federaciones de cooperativas: FUCVAM, FECOVI y COVIPRO, al Parlamento.

mo apenas por encima de la línea de pobreza, se advertirá que esa solución apuesta en todo caso por una redistribución positiva. Sin olvidar que, en el tema de la recuperación de los créditos, más importante que cobrar un poco más o un poco menos, es *cobrar*, o sea que lo más relevante es combatir la morosidad, y que un reajuste pagable, por lo tanto, será siempre mejor que uno mayor pero difícil de pagar.

En cuanto al mantenimiento del valor del capital prestado durante el lapso de la obra, para evitar desfinanciamientos, el sistema de mayores costos, con complementos de préstamos cuando la UR se retrasa respecto al costo de construcción, que no estaba previsto en la LNV y debió ser implementado posteriormente, ha demostrado ser eficiente para resolver el problema, siempre con la consideración de que los promedios, si bien aseguran los equilibrios globales, no evitan desfasajes puntuales.

## Conclusiones necesarias

La Ley Nacional de Vivienda, que está cumpliendo sus cincuenta años, ha demostrado en todo este lapso ser una herramienta poderosa, que condujo las políticas de vivienda en un rumbo adecuado cuando fue respetada. Su vigencia general no puede estar en duda, siempre que no se confunda el bosque con los árboles, el fondo con los detalles. Tan es así que sus ideas y principios siguen siendo referencia a nivel internacional.

Pero una ley es un marco previsto en y para un tiempo, y por lo tanto una cosa viva, que debe irse adaptando no sólo a los cambios que se van produciendo en una sociedad que lo hace muy rápidamente, sino también a todos los problemas que se fueron encontrando por el camino, que no podían visualizarse de antemano, y que requieren ajustes. Ajustes que será tanto más fácil hacer cuanto más noble y maleable sea el marco, y éste es el caso.

De todos modos, una ley no es una política ni un plan (a pesar del nombre que se le dio inicialmente a la LNV) y por tanto los resultados dependerán de cómo se traduzcan sus criterios en programas y cómo se ejecuten éstos. Y, sobre todo, no es posible pedirle a una ley, por buena que sea, que haga el milagro de modificar la realidad sin aplicar recursos. Ése es hoy, en nuestra opinión, el gran problema.