



Legislatura de la Provincia de Río Negro

FUNDAMENTO

Entre el 6 de abril y el 9 de octubre de 2001 funcionó, a convocatoria y en el marco otorgado por la Legislatura de Río Negro, una Comisión Técnica para el análisis de los créditos anteriores a 1991 del ex-Banco Hipotecario Nacional. Al margen de los resultados alcanzados a través de su labor, la continuidad de acción legislativa aconseja adoptar medidas que aumenten la protección jurídica de los adjudicatarios de dichos créditos. A tal efecto se presenta el siguiente Proyecto de Comunicación, que en su parte resolutive apunta a ese objetivo.

La compleja situación actual de la cartera de los créditos hipotecarios del ex-Banco Hipotecario Nacional otorgados con anterioridad a 1991 reconoce como origen problemas en dos planos: por un lado, la modificación del ambiente filosófico-económico-político a nivel nacional que se manifestó en la última década y por el otro, la cuestión técnico-financiera y legal.

Con respecto al primero, es preciso recordar el marco en el que se otorgaban los préstamos del ex-BHN. En la década de los '80 del pasado siglo, el Banco era una de las herramientas a través de las cuales el Estado Nacional intervenía en la resolución del problema habitacional. Dicha intervención tenía el carácter de "política social", llevada adelante a través de subsidios en la tasa de interés, plazos extendidos y flexibilidad en el manejo crediticio. Su acción contribuía al incremento del salario real y por ende al aumento de la demanda efectiva, que junto a los efectos multiplicadores de la industria de la construcción, eran pilares fundamentales de las políticas económicas activas del tipo particular de Estado de Bienestar en aplicación en la Argentina, alineado al "espíritu de época" vigente. En el imaginario popular el BHN era "el Banco de fomento, la institución amiga", que permitía el acceso a la vivienda propia, aún a pesar de notorias deficiencias administrativas, favoritismos de distinto tipo y desmanejos políticos de diversa índole.

Ese país y ese Banco ya no existen. Las "nuevas" doctrinas económicas, que reducen el papel protector del Estado y su capacidad de intervención y regulación del proceso económico, transformaron al viejo BHN en el actual Banco Hipotecario S.A., entidad financiera común que compite en el mercado de los créditos hipotecarios en condiciones similares a las otras instituciones financieras y con fuerte componente privado en la composición de su capital.

Sin embargo, algo diferencia al BHSA del resto de los bancos comerciales: la cartera anterior a 1991, constituida por adjudicatarios que contrataron con esa institución con reglas de juego sustancialmente diferentes a las actuales y que tienen el derecho al respeto de las reglas



Legislatura de la Provincia de Río Negro

originales y al reclamo, tanto legal, como ético y de justicia.

Con respecto a los aspectos técnicos que dieron origen a la actual situación, podrían distinguirse dos etapas:

- a) la de las distorsiones de los valores por efecto de los procesos inflacionarios anteriores a 1991 y las prácticas constructivas y de administración utilizadas, y
- b) la de aplicación, a posteriori, de las tres normas (23.928, Ley de Convertibilidad; 24.143, de Saneamiento del Banco Hipotecario; y 24.855, de Privatización del mismo), que derivaron en el valor actual de los créditos.

En la primera, el problema financiero se manifestaba por las técnicas indexatorias aplicadas por el Banco antes de 1991, las cuales combinaban varios índices de actualización que teóricamente recomponían el valor del préstamo otorgado, pero que en los hechos, en períodos fuertemente inflacionarios, muchas veces hicieron crecer los montos más allá de los valores venales de las viviendas.

En el plano técnico constructivo, de las entrevistas realizadas se desprende que se presentan las más disímiles realidades: si se trata de planes de vivienda hechos a través de entidades intermedias, en un mismo barrio participaban dos, tres o más empresas constructoras, las que iban "quebrando" o desapareciendo en forma sucesiva sin terminar la obra; se certificaban -corruptela mediante-, los más variados desaguizados (por ejemplo, con un solo ascensor más de un edificio, artefactos de baño pegados directamente a la pared sin cañerías interiores, etcétera); se entregaban viviendas sin las mínimas terminaciones comprometidas (vgr. sin paredes interiores, sin revoques, sin pisos, etcétera); se ocupaban ilegalmente terrenos aledaños; etcétera.

Desde el punto de vista administrativo, la relación con las entidades intermedias sufría interrupciones o interferencias constantes; las obras se paralizaban por períodos prolongados (a veces de varios años); se producían ocupaciones espontáneas; se variaban los criterios administrativos utilizados de acuerdo al funcionario o área que intervenía; etcétera. Todas estas irregularidades, de las que el Banco ha sido corresponsable y certificante, no pueden ser ignoradas por la entidad, la que sin embargo se ampara derivando la totalidad de las responsabilidades a las entidades intermedias o las empresas contratistas. Teóricamente, los descuentos realizados a posteriori de 1991 tuvieron en cuenta algunas de estas deficiencias. Sin embargo, observando el conjunto, debe decirse que la institución no ha dado la respuesta esperable a la mencionada situación.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

A partir de 1991, la aplicación de las leyes citadas anteriormente representó un cambio sustancial en las reglas de los contratos entre el Banco y los prestatarios. En la "legalidad" de la aplicación de este marco normativo es que el BH sustenta toda su posición posterior. Su argumento es que tan solo aplicaron leyes votadas por el Congreso Nacional y los representantes del pueblo. Aunque esto sea lamentablemente cierto, no lo es menos que el Banco parece haber abusado de esa protección legal para adoptar los más variados procedimientos que alteraron permanentemente las reglas de juego y generaron una incertidumbre contractual constante. Más allá de los cuestionamientos jurídicos que algunos de los abogados que actúan en nombre de los adjudicatarios hacen de la aludida "legalidad" de las acciones, con muchos de los cuales es imposible dejar de acordar, el centro de la cuestión pasa más que por lo formalmente correcto o incorrecto, por el contenido de injusticia que la aplicación de estas leyes importa, lo que las torna ilegítimas y profundamente objetables.

Técnicamente, el incremento desmesurado de la deuda proviene de:

- a) La Ley 23.928 (de Convertibilidad) de abril de 1991, que deja sin efecto las actualizaciones por inflación de los montos de capital pero abre la posibilidad de incrementar la tasa de interés de los préstamos hasta un 12% nominal anual.
- b) Basándose en la anterior, la ley n° 24.143 de 1993 (de Saneamiento del BHN) introduce retroactivamente (hecho muy cuestionable y cuestionado) los siguientes efectos distorsivos: autoriza a través de su artículo 15 a modificar las pautas contractuales originarias, permite el recálculo de las deudas y establece la tasa aplicable en el nueve por ciento (9%) a partir de junio de 1993. Para el recálculo se tomaron los montos de deuda actualizados a abril de 1991 por índice de costo de la construcción calculado por el propio BHN, se descontaron las amortizaciones devengadas y/o extraordinarias y se adicionaron las capitalizaciones, ambas actualizadas por el mismo índice y, finalmente, se comparó la cifra resultante con la que figuraba como exigible al 1/4/91 reducida en un diez por ciento (10%), determinándose como nuevo saldo de deuda el menor de ambos. A esto el Banco lo considera como la primera quita general aplicada.

Respecto a la tasa de interés, luego de algunas elaboraciones financieras transitorias, desde el mes de junio de 1993 se fijó con carácter definitivo el nueve por ciento (9%) nominal anual. Es preciso aclarar que nada obligaba a aplicar esa tasa, sino que fue seleccionada unilateralmente por la institución. Podría haber sido mayor -dice el Banco-, pero ciertamente también podría haber sido menor o se podrían haber mantenido las originariamente pactadas. Por otro lado



Legislatura de la Provincia de Río Negro

es lícito preguntarse si una tasa de nueve por ciento (9%) anual (que es presentada por el Banco como de tipo "promocional"), en un marco de inflación casi nula, cumple con los objetivos sociales que teóricamente perseguía el BHN. Como elemento de análisis, utilizando el sistema de amortización denominado "francés", un crédito de veinticinco mil pesos (\$ 25.000) a 30 años, con el nueve por ciento (9%) anual, pagado regularmente, termina devolviendo setenta y dos mil cuatrocientos diez (\$ 72.410) de capital e intereses.

Sin embargo, el nudo de la cuestión se presenta en que, a partir de la aplicación del Artículo 10 de la ley, su decreto reglamentario y resoluciones internas del Banco, en lugar de aplicar en forma inmediata la nueva tasa (para no afectar a los clientes en ese momento, según el Banco), se resuelve ir aumentando paulatinamente la tasa cobrada y capitalizar las diferencias entre ella y la devengada del nueve por ciento (9%). La consecuencia inmediata de este proceso es que el adjudicatario pagaba la cuota y, en la mayoría de los casos, luego de abonarla debía más que en el mes anterior. Al mismo tiempo, se incrementaba el valor de la cuota y, cuando la misma permanecía constante, se alargaban los plazos de cancelación. Por otra parte, como los seguros estaban en función del capital adeudado, también se incrementaban sus montos y la incidencia porcentual de los gastos administrativos aplicados. Es así que en créditos que vienen pagándose regularmente desde hace quince años o más, el capital actual adeudado es generalmente igual o mayor que el préstamo recibido y el número de cuotas restante en muchos casos supera las expectativas de vida de los adjudicatarios.

Es preciso señalar que si se hubiera aplicado directamente el nueve por ciento (9%) en 1993, en lugar de una tasa que crecía paulatinamente y capitalizar las diferencias hasta llegar a ese porcentaje, la cuota actual sería mucho menor y el monto de capital adeudado notablemente inferior.

En respuesta a estos planteos (que el Banco no niega) la institución crediticia alega que siempre actuó conforme a derecho, en base a leyes votadas por los representantes del pueblo en el Parlamento nacional y con supuesto "consentimiento" de los adjudicatarios. Nuevamente se plantea la contradicción entre lo que puede considerarse legal y lo que es legítimo y justo.

- c) En 1997 se sanciona la ley n° 24.855 (de Privatización del BHN). Hasta ese momento la mayoría de los préstamos estaban cubiertos solo a través de los contratos de mutuo firmados originalmente. Con el objeto de perfeccionar las garantías de su cartera, el Banco fuerza el proceso de escrituración y constitución de hipotecas. En esa instancia, la institución ofrece a los adjudicatarios tres alternativas: el pago inmediato de los gastos, créditos paralelos al principal o la capitalización de los costos resultantes en el crédito existente. Es



Legislatura de la Provincia de Río Negro

así que, en muchos casos, la aplicación de la tercera alternativa sumó los gastos de escrituración, los de constitución de hipoteca y los impuestos provinciales y tasas municipales pendientes (ya que debían estar al día para procederse a la escrituración) al capital del préstamo.

Al mismo tiempo, basándose en el Artículo 38 de la ley, el Banco dispuso de oficio (Res. 504/97) una quita para toda la cartera de crédito proveniente de operatorias globales anteriores al 1/4/91. Por primera vez se introduce la figura del "valor venal" de las viviendas para la determinación de los nuevos saldos de deuda, comparándose el saldo preexistente con el valor de mercado del bien, corregido por un procedimiento determinado en la norma que quitaba lo no financiado por el Banco y adoptando como saldo final el valor menor de ambos. Es de hacer notar que las quitas implican un reconocimiento por parte del Banco de las distorsiones que los sucesivos cambios contractuales habían producido en la evolución de los saldos. Por otra parte, amén de los problemas de valuación, que no conformaron a los adjudicatarios y cuyos reclamos no fueron oportunamente satisfechos, existieron serias deficiencias en el mecanismo de comunicación a los clientes. Una aclaración suplementaria a hacerse es que han existido externalidades que aumentaron o disminuyeron el valor venal de las viviendas. Esto no puede ser tomado como argumento por ninguna de las partes, ya que es tan injusto que el Banco considere que es correcto el saldo de la deuda porque el precio de la propiedad es alto y cubre la hipoteca (debido a la existencia de obras no financiadas por él, tales como asfalto, cloacas, colegios, vecindad de centros comerciales, crecimiento urbano y consecuente "centralidad" de las viviendas construidas, etcétera), como argumentar que no debe pagarse el crédito al Banco porque el valor de venta de las propiedades disminuyó debido a que en las proximidades se instaló una villa de emergencia o un basural.

Finalmente, como información adicional, a partir del perfeccionamiento de la privatización de la institución, el cincuenta y cuatro por ciento (54%) del capital del ya Banco Hipotecario S.A. quedó en manos del Estado, pero el gerenciamiento y la mayoría del Directorio pasaron al sector privado, privilegiando aún más el negocio financiero sobre la vocación social, tema que es preocupación central de los adjudicatarios respecto a su futuro y que es la causa fundamental del proyecto que nos ocupa.

- d) Accesoriamente existe otro problema que incide controversial y negativamente en el monto de la cuota: los seguros. El Banco, pese a no ser compañía aseguradora (por lo tanto incapaz de emitir pólizas) cobra dos tipos de seguro: de vida y de incendio. Algunas de las organizaciones de adjudicatarios cuestionan el monto de las primas cobradas, por considerarlas excesivas, cuestión que la Comisión no ha alcanzado a verificar, pero independientemente de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

este problema, que podría ser particularmente investigado, existen otros reclamos:

- De acuerdo a su propia normativa, la institución debería entregar al adjudicatario un documento con las disposiciones que rigen el funcionamiento de los seguros. Sin embargo, normalmente no lo ha hecho y los beneficiarios no conocen sus derechos. Sólo recientemente, a través de la Comisión, se han distribuido las reglamentaciones correspondientes en distintas localidades donde existían créditos hipotecarios, aunque aún falta una mayor difusión de las mismas.
- En los seguros de vida, el incremento de edad de los beneficiarios ha traído aparejado un aumento muy grande de las primas (basado en la disminución de la expectativa de sobrevivencia), que en ocasiones llega a representar un tercio del monto de la cuota del préstamo. Como problema adicional debe mencionarse que el seguro de vida, en estos casos, es meramente cancelatorio de deuda (o sea, que no se paga ninguna diferencia al beneficiario) y por lo tanto debería disminuir con el paso del tiempo por amortización del principal. Sin embargo, el aumento de la prima por riesgo de muerte generalmente es superior a la disminución por el valor asegurado, contribuyendo a un aumento persistente de la cuota mensual. El Banco admite la sustitución del deudor por otro miembro integrante del grupo familiar de menor edad, que sea titular de ingresos justificables, lo que permite reducir la prima. Pero éste acto debe hacerse por escritura pública (con sus consecuentes costos) y el nuevo beneficiario se transforma en heredero de la deuda del adjudicatario original con el Banco.
- En los seguros contra incendio, la prima se establece sobre un hipotético "valor de reposición de la unidad", siempre superior al saldo de deuda, por lo que la cuota es mayor que lo que efectivamente correspondería. En caso de siniestro total el seguro es únicamente cancelatorio, o sea que ningún monto superior a la deuda es pagado al beneficiario. Fuerza es decir que esta misma cláusula, negativa para el deudor, puede jugar a su favor en el caso de daños parciales, donde el porcentaje reconocido es también sobre el "valor de reposición", contribuyendo mejor a paliar el mal momento.

Como consecuencia de todos estos procesos y condiciones, en la actualidad el saldo de los créditos es altísimo -sobre todo teniendo en cuenta la cantidad de años pagados- y la cuota se sitúa en montos muy superiores a los



Legislatura de la Provincia de Río Negro

iniciales. En convergencia con esta situación, a partir de mediados de 1998 la economía nacional ha entrado en recesión (hoy ya depresión), los ingresos familiares disminuyen, el desempleo y subempleo castigan a gran parte de la población (afectando incluso a los sectores medios, otrora beneficiarios principales de este tipo de créditos) y la pobreza alcanza valores nunca registrados. La combinación de ambos aspectos agudiza el grado de vulnerabilidad social de los adjudicatarios y sus familiares, generando la situación explosiva que, para el tema en cuestión, derivó desde hace algunos años en "carpas negras", manifestaciones de diverso tipo, proyectos de leyes nacionales y provinciales y la organización de la protesta a través entidades representativas de los "perjudicatarios". Estas manifestaciones reflejan el sentimiento de los adjudicatarios, que se sienten "inquilinos o rehenes a perpetuidad" del Banco y en muchos casos que no llegarán nunca a ser propietarios de su vivienda.

Independientemente de la composición de su capital, la transformación del Banco después de 1993, al pasar de institución de fomento a entidad crudamente comercial, ha hecho que en el presente no sea ni una cosa ni la otra. No cumple la función social para la cual fue creado hace más de 115 años, pero tampoco ha alcanzado el grado de eficiencia y agresividad para convertirse en una entidad financiera moderna. Los aproximadamente 150.000 créditos anteriores a 1991 constituyen alrededor del cincuenta y cinco (55%) de la cantidad total de créditos de administración propia que posee. Esa cartera sigue dándole el primer puesto en número de créditos y el carácter más "popular" entre los distintos bancos volcados al sistema hipotecario. Ha reducido su planta de empleados de 4.500 a menos de 1.400, pero no ha eliminado en parte de su personal más antiguo el espíritu de servicio que lo animara en el pasado. Sin embargo, la presión ejercida por los propietarios sobre el conjunto de su plantilla laboral ha resultado en un trato distante e insensible hacia el cliente que ya no ve en el Banco Hipotecario a "la Casa Amiga" como en el pasado.

Hoy, luego de todo lo reseñado anteriormente, es menester repensar la cuestión de los adjudicatarios anteriores a 1991 que, quizás, debieron haber quedado como parte de un "Banco Residual" o bien en manos del Estado Nacional dadas sus particulares condiciones como clientes "sociales" y no como parte del Activo de una entidad financiera común.

Por lo tanto y a efectos de gestionar acciones preventivas a favor de los mismos, solicitamos a la Cámara de sanción favorable al presente.

Por ello.

AUTOR: Comisión de Labor Parlamentaria



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO C O M U N I C A

Artículo 1°.- A los representantes rionegrinos ante el Honorable Congreso de la Nación, el requerimiento para que gestionen la reactivación y tratamiento de los proyectos de ley pendientes en ese cuerpo y cuyo objetivo es dar solución integral, reparadora y definitiva al problema de los créditos hipotecarios provenientes de la cartera anterior a 1991 del ex Banco Hipotecario Nacional.

Artículo 2°.- De forma.