



Equidad, capacidad de pago y el nuevo paisaje de préstamos

PUEDA QUE el hecho de que el financiamiento de la vivienda pueda considerarse una política de suelo no sea evidente a simple vista, e incluso menos evidente el motivo por el que los opinólogos como yo describimos la regulación financiera nacional, como la Ley de Reinversión Comunitaria, como una de las políticas de suelo más importantes del siglo XX. ¿Cómo diablos podría la regulación financiera *nacional* influir sobre el uso del suelo local, y qué tiene que ver la actividad de inversión y préstamo de los bancos con el suelo?

Como ya he señalado aquí en otras ocasiones, los mapas de préstamos federales discriminatorios diseñados por la Corporación de Préstamos para Propietarios de Viviendas y adoptados por la Administración Federal de Vivienda (FHA, por su sigla en inglés) en la década de 1930 tuvieron un impacto duradero. Unos 90 años más tarde, una revisión de 2022 llevada a cabo por la Reserva Federal informó sobre una investigación que finalmente vinculó estos mapas con inequidades contemporáneas en cuanto a oportunidades económicas, resultados sanitarios, acceso a espacios verdes, efectos de islas de calor, mortalidad por la COVID y expectativa de vida.

La Ley de Reinversión Comunitaria (CRA, por su sigla en inglés) fue una de tres acciones del Congreso, posteriores a la Ley de Derechos Civiles de 1964, diseñadas para remediar el daño infligido a las comunidades por las políticas federales de financiación de la vivienda. Décadas de escasez de capital y discriminación intencionada han vaciado las ciudades de los Estados Unidos y empobrecido a millones de estadounidenses y sus comunidades.

A raíz de la Ley de Vivienda Justa de 1968, que prohibió la discriminación en las transacciones inmobiliarias, y la Ley de Divulgación de Hipotecas para Viviendas de 1975, que exigió

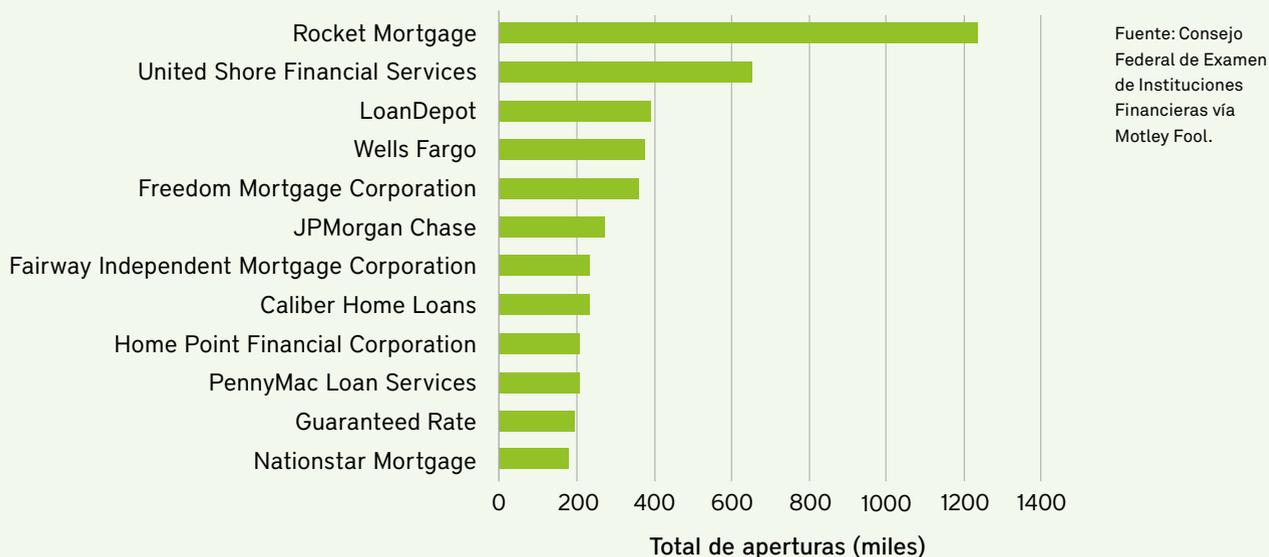
que las entidades crediticias informen sobre sus actividades con precisión geográfica, la CRA impuso una obligación positiva, que se aprobó en 1977, a los bancos regulados por el estado para que satisfagan las necesidades crediticias de todas las comunidades en las áreas en las que ofrecen servicios. No les indicó a los bancos lo que *no* podían hacer, sino lo que *tenían* que hacer para revertir décadas de mal comportamiento.

Tres agencias federales, la Reserva Federal, la Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC, por su sigla en inglés) y la Oficina del Controlador de la Moneda (OCC, por su sigla en inglés), se encargaron de garantizar que los bancos cumplieran la nueva regulación. Curiosamente, la ley solo se aplicó por completo doce años más tarde, cuando a los reguladores se les encomendó que aprobaran la expansión geográfica de los bancos, principalmente a través de fusiones o adquisiciones.

La CRA se ha revisado en numerosas oportunidades para responder a la industria bancaria en crecimiento. Recientemente, en 2020, la OCC propuso una regla de modernización para abordar el cambio del mundo físico a los bancos digitales, pero la Reserva Federal, la FDIC y miles de grupos comunitarios se opusieron. La propuesta se revocó en 2021, pero pocos supervisores argumentarían que la CRA no necesita una modernización. Más apremiante que el banco digital son las preocupaciones sobre el enorme cambio en la concesión de préstamos hipotecarios, que se aleja de los bancos regulados y se consolida cada vez más en entidades crediticias no bancarias.

Según el Consejo Federal de Examen de Instituciones Financieras, en 2021, 10 de las 12 entidades crediticias más importantes (y cuatro de las primeras cinco) eran empresas

LAS PRINCIPALES 12 ENTIDADES CREDITICIAS DE HIPOTECAS DE EE.UU. POR APERTURAS, 2021



hipotecarias independientes. Estas entidades crediticias no bancarias no tienen obligaciones positivas de analizar la discriminación histórica. Más allá de la observancia de la Ley de Divulgación de Hipotecas para Viviendas, la regulación de su actividad crediticia es muy deficiente. Sin embargo, no están fuera del alcance de las políticas de suelo en cuanto a la regulación financiera.

Las entidades crediticias no bancarias dependen de las grandes corporaciones de la industria para obtener capital. Según el Urban Institute, las empresas patrocinadas por el gobierno (GSE, por su sigla en inglés), Fannie Mae y Freddie Mac, compraron alrededor del 60 por ciento de las hipotecas que surgieron en los Estados Unidos en 2021. La FHA y el Departamento de Asuntos de los Veteranos (VA, por su sigla en inglés) de los Estados Unidos fueron los responsables de otro 16 por ciento. Cabe destacar que las entidades no bancarias dieron origen a alrededor del 70 por ciento de los préstamos comprados por las GSE y a más del 90 por ciento de los préstamos respaldados por el gobierno en 2021. Por lo tanto, si alguien quisiera continuar las medidas positivas para satisfacer las necesidades de financiamiento de la vivienda de los mercados desatendidos, el camino es bastante obvio: buscar marcos de políticas nuevas o existentes que brinden

oportunidades, por medio de la regulación de las GSE, para afectar el comportamiento crediticio de las entidades no bancarias.

Por suerte, las grandes corporaciones de financiamiento de la vivienda se someten a controles públicos. En 2008, la Agencia Federal de Financiamiento de Vivienda (FHFA, por su sigla en inglés) colocó a Fannie Mae y Freddie Mac bajo la tutela del estado, cuando se volvieron insolventes durante la crisis de ejecución hipotecaria. En 2017, la FHFA implementó el programa Duty to Serve, que impuso obligaciones legales a las GSE para que se ocupen de tres mercados específicos desatendidos: viviendas prefabricadas, preservación de la vivienda y viviendas rurales. Bajo el programa Duty to Serve, Fannie Mae y Freddie Mac tuvieron que presentar tres planes anuales que describieran cómo atenderían mejor tales mercados. Los planes se ultiman con base en la participación del público y se informan en el Congreso anualmente.

En 2021, la FHFA impuso obligaciones adicionales a las GSE para ampliar el acceso a oportunidades de vivienda asequible, decente y segura: ahora deben preparar e implementar planes de Financiamiento de la Vivienda Equitativa de forma anual, y presentar informes sobre estos, en los que se describa cómo “resolverán sustancialmente las diferencias étnicas y

raciales en la propiedad de la vivienda y la riqueza que han persistido por décadas”.

La década posterior a la primera aplicación de la CRA en 1989 fue la época dorada para el desarrollo de las comunidades ya que los defensores se movilizaron para presionar a los bancos a fin de que cumplieran sus obligaciones en virtud de la CRA. Casi de inmediato, cientos de miles de millones de dólares de nuevos préstamos se dirigieron a las áreas de servicio de la CRA. La tasa nacional de propiedad de la vivienda subió de un 64 por ciento a un 68 por ciento, y el crecimiento de los barrios de ingresos bajos y medios duplicó las cifras nacionales. Prosperaron las corporaciones de desarrollo comunitario y se incubó la industria de financiamiento de desarrollo comunitario.

Nos encontramos en un momento similar en cuanto a los planes de Financiamiento de la Vivienda Equitativa y Duty to Serve, que he decidido llamar “la Nueva CRA”. La FHFA está construyendo una vigilancia regulatoria rigurosa, y, con la ayuda del Instituto Lincoln, el sector civil ha vuelto a movilizarse para pedir por mejores planes, mejor observancia y mejores resultados.

El año pasado, reunimos a 20 de los mayores desarrolladores de viviendas asequibles para lanzar la Coalición de Mercados Hipotecarios Desatendidos (UMMC, por su sigla en inglés). El objetivo es transmitir un mensaje unificado que aliente a las GSE, junto con nuestra colaboración, a que cumplan su misión respecto de los planes de Financiamiento de la Vivienda Equitativa y Duty to Serve. Juntos podemos trabajar con las GES para diseñar mejores productos crediticios para financiar la compra de viviendas prefabricadas, fortalecer la capacidad de las Instituciones de Financiamiento de Desarrollo Comunitario para crear hipotecas nuevas en los mercados de difícil alcance, y persuadir a la FHFA para que apoye los nuevos programas pilotos de préstamos para evaluar los productos y procesos nuevos a fin de atender mejor estos mercados.

La UMMC está desmitificando el mercado hipotecario secundario (donde las entidades crediticias y los inversionistas compran y venden préstamos y derechos de servicio) y proponiendo soluciones realistas para fomentar un cambio real en los sistemas. En su primer año como

coalición, la UMMC alcanzó una importante victoria cuando la FHFA rechazó los nuevos planes del Duty to Serve presentados por las GSE y pidió planes más ambiciosos con objetivos más específicos como aquellos reflejados en un proyecto integral que la coalición había preparado. Entre las iniciativas recientes de la UMMC se encuentran un sistema de puntuación que muestra en qué medida las GSE respetaron el proyecto y un tablero que brindará datos cuantitativos detallados y accesibles sobre su desempeño.

Los planes de Financiamiento de la Vivienda Equitativa y Duty to Serve no sustituyen la Ley de Reinversión Comunitaria. La CRA sigue siendo la política de suelo más importante de nuestro arsenal nacional de regulaciones financieras, y es responsable de las inmensas cantidades de crédito nuevo que regresó a las comunidades a las que se les había negado el acceso durante décadas.

Pero los tiempos han cambiado. Cuando se aprobó la CRA, la FDIC aseguró alrededor de 18.000 bancos. Hoy en día son 4.844. Y, por si fuera poco, muchos bancos están cerrando y reduciendo su negocio hipotecario minorista, para ceder el espacio a entidades crediticias no bancarias. Podemos intentar reformular la CRA para reflejar esta nueva realidad de mercado, o podemos cumplir con las expectativas del mercado tal como está.

Las brechas raciales y étnicas respecto a la propiedad de la vivienda siguen siendo dolorosamente altas, al igual que la inaceptable y persistente desigualdad racial de ingresos. Si esperamos hacer mella en cualquiera de estos aspectos, tendremos que encontrar una forma de expandir la propiedad de la vivienda de formas sin precedentes.

Nadie esperaba que la CRA reparara los impactos vergonzosos de políticas de préstamos engañosas. Los planes de Financiamiento de la Vivienda Equitativa y Duty to Serve son un maravilloso complemento de la CRA. Quizás una cartera de regulaciones de préstamos sea un enfoque más apropiado que una solución universal. Deseamos que la UMMC empodere a los profesionales y defensores para que les exijan a las GSE y la FHFA lo que necesitan a fin de afrontar estos inmensos desafíos. □