

EL ORIGEN DE LOS COLGAMIENTOS Y PAUTAS PARA SU SOLUCIÓN

Cuando el Directorio del BHU resolvió, el 30 de noviembre de 1984, no ajustar las cuotas tal como había hecho siempre, es decir utilizando el coeficiente que indica la Ley 13728, la Unidad Reajustable, sino por un porcentaje inferior, da lugar a los denominados colgamientos, que son las partes de las cuotas resultantes de las diferencias entre los dos porcentajes de reajustes, o sea la UR y el coeficiente efectivamente utilizado.

El análisis de esta decisión, las condiciones económicas en que se adoptó y sus efectos, para el BHU y para los deudores es fundamental para poder adoptar una decisión sobre las consecuencias de la misma, que es problema actual de qué hacer con los colgamientos. Debería partirse de un punto de vista y es que la solución no debería ser contradictoria con los objetivos de la Ley de Vivienda que ha sido el principal componente del marco jurídico del sector hasta este momento.

Se intentará mostrar que los objetivos de la Ley 13728, que eran muy claros y comprensibles, fueron distorsionados por una evolución de las variables económicas que los legisladores no solo no previeron sino que afirmaron en forma clara que no ocurrirían. Al evolucionar las variables económicas de una forma absolutamente no esperada, la ley no se estableció mecanismos preventivos de esa situación, provocando una distorsión de sus objetivos. Las cuotas de las viviendas, que fueron pensadas con claros objetivos sociales, se transformaron en una carga muy pesada en el presupuesto familiar incluso si había refinanciamiento hasta el plazo máximo legal.

El deterioro de la situación económica de los deudores, derivó, como era esperable en el del BHU, que en 1984, para no agravar el conjunto de la situación adopta una decisión que no informa ni consulta a los deudores, violando en cierta forma la propia Ley de Viviendas, para evitar complicaciones mayores. Pero generó un problema nuevo, el de los colgamientos, que actualmente tiene dificultades para resolver.

En este informe se analizarán los objetivos de la Ley de Vivienda, prestando especial atención a cual era la voluntad de los legisladores que la votaron. Se analizará como concretaron los objetivos de la ley en fórmulas concretas por ejemplo sobre el sistema de reajuste de cuotas, en el que consideraron, tanto la situación del BHU como la de los deudores hipotecarios. Se mostrará como estos sistemas son adecuados en ciertas circunstancias, pero en una situación económica diferente dejaban aspectos sin prever. Los legisladores que hicieron la ley tenían una idea de lo que ocurriría en el futuro con la economía uruguaya y en este aspecto los hechos fueron muy diferentes a lo que se imaginaron. Por ello no establecieron en la Ley mecanismos de salvaguardia, para el caso que los precios relativos tuvieran cambios importantes. Y esto fue lo que ocurrió, con lo cual, la situación económica en que quedaron atrapados los deudores fue muy diferente, a la que deseaban los legisladores. El propio Banco Hipotecario se vio finalmente afectado.

Para comprender este razonamiento, en primer lugar se analizarán los objetivos de la Ley de Viviendas y sus fórmulas para concretarlos, particularmente, los criterios de reajuste de las cuotas y como al resolver en forma concreta sus objetivos, el Parlamento no previó que se generaría el desorden de precios relativos de los años siguientes. Podría decirse incluso que estaba seguro que ello no ocurriría.

Los objetivos de la Ley 13728

La Ley 13728 del Plan de Viviendas establece para la política de viviendas objetivos muy precisos: crear un fondo para construir viviendas de forma que cada familia que tenga una cierta capacidad de pago pueda acceder a una vivienda y amortizar el préstamo en un cierto número de años. Lograr este objetivo implicaba por un lado definir las fuentes para la creación del fondo y, por otro,

la forma de fijar y reajustar las cuotas de amortización de los préstamos que se realizaran a los beneficiarios de plan, de forma que al ser amortizados

permitieran mantener el fondo, es decir que aseguraran que el mismo no se agotara, ni se licuara por efecto de la suba de los otros precios de la economía.

La experiencia de planes anteriores indicaba que si las cuotas de los préstamos no se reajustaban, el alza de precios provocaba una pérdida de su poder de compra con la consecuencia que el Fondo de Viviendas terminaba teniendo un valor, en términos reales, muy inferior, con lo cual, perdía su capacidad de seguir construyendo viviendas. En términos prácticos esto implicaba que el fondo se agotaba.

Pero asegurar la mantención de la capacidad de compra del fondo implicaba encontrar soluciones razonables a dos aspectos, por un lado el del criterio de reajuste y, por otro prever la forma de evitar la morosidad, que está directamente asociada a la capacidad de pago del deudor. Si los deudores reducían sus ingresos reales, a la larga deberían tomar una resolución delicada pero imprescindible, la determinación de qué dejarían de comprar o pagar y algunos decidirían dejar la cuota al BHU, con lo que la morosidad aumentaría.

Para evitar este hecho la ley estableció dos criterios: primero que la cuota debía acompañar el poder de pago de los deudores y segundo que no debía ser superior al 20 % de sus ingresos. De esta forma la podría pagar sin dejar de atender sus otras necesidades y, por lo tanto, que no se endeudaría.

Es claro que la ley busca conciliar dos ópticas, una la social, derivada del hecho que si la cuota estaba topeada en un porcentaje relativamente bajo de los ingresos, serían más los interesados en obtener una vivienda, con lo que el impacto social aumentaría. Y, por otro lado, contempla la óptica bancaria, pues una morosidad reducida también es interés del BHU.

Si la morosidad crecía y se hacía crónica, el BHU en cierto momento, tendría que decidir si ejecutaba a los deudores. Si no lo hacía no dispondría de capital y si lo hacía, habría consecuencias negativas para el deudor que perdería lo que había pagado, pero seguramente también el Banco perdería por efecto de transacciones en momentos no elegidos, o por obtener precios de remates. Baste mirar lo ocurrido con los deudores del BROU y otros bancos privados luego del fuerte endeudamiento que siguió a la quiebra de la tablita en 1982. El Parlamento intentó encontrar una forma de lograr los dos objetivos al mismo tiempo.

El objetivo del reajuste debía ser combinado con otro objetivo también expreso en la ley y es la preservación de la capacidad de pago de los beneficiarios. Por esto la ley estableció que las cuotas no debían superar el 20% de los ingresos del núcleo familiar. Dado que podía ocurrir que la familia viera reducidos sus ingresos, por lo cual se podría pedir al BHU que hiciera una refinanciación y redujera las cuotas, ampliando el período de pago. Pero estableció que en ningún caso podría superar el 30% de los ingresos familiares. Esto, sin embargo se previó ante una circunstancia de una familia concreta, particular, no como derivación de una evolución general de los precios que afectara a la mayoría de los deudores.

Estos dos objetivos deben ser logrados en forma conjunta, pues solo de esta forma el sistema funciona. Si solo se logra un objetivo y no el otro a la larga no se logra ningún objetivo. Si solo se atiende el objetivo del BHU y el reajuste de la cuota permite mantener el fondo, pero no atiende la situación de los deudores, la morosidad deteriorará el fondo, con lo cual tampoco el BHU logrará sus objetivos. Por el contrario si solo se atiende al ahorrista y se desatienden los criterios de reajuste, los fondos que el banco recupera no permitirán mantener su poder de compra y se debilitará la capacidad de seguir construyendo y atendiendo las necesidades de viviendas de nuevas familias. El problema es que lograr en forma simultanea los dos objetivos tiene dificultades técnicas, que no fueron resueltas adecuadamente. Veamos las fórmulas de la ley.

En cuanto al problema del reajuste. Para que las cuotas mantengan su poder de compra y al integrarse al fondo logren que este mantenga su capacidad de construcción de viviendas, debería ser reajustada por un índice de precios, que podría ser el IPC, o si se quisiera relacionar más directamente con la capacidad de construir con el Índice del Costos de la Construcción. Uno de éstos debe ser el criterio de reajuste porque el objetivo del fondo es comprar bienes con los cuales construir viviendas. Si los préstamos concedidos al ser recuperados por el Banco están reajustado por el mismo coeficiente que se reajustó el precio de los bienes que va a comprar, su capacidad de compra se mantiene.

Veamos ahora la lógica del deudor. Para que el deudor pueda pagar la cuota ésta debe tener una relación constante con la capacidad de compra de sus ingresos. ¿Cómo se mide la capacidad de compra del salario o de la pasividad, que son los ingresos de los principales beneficiarios de préstamos de viviendas? Con el Índice de Salario Real o el de Pasividades Reales.

En la Ley de viviendas no se recogieron ninguno de estos dos índices sino que estableció que las cuotas se reajusten por la Unidad Reajustable, que será fijada por el Poder Ejecutivo de acuerdo a la variación del Índice Medio de Salarios. Es decir que en última instancia el índice de reajuste fue el Índice de Salarios de todos los trabajadores del país. Como este índice no existía, la propia ley encomienda que se comience a elaborar un índice de salarios de estas características.

La decisión sobre el criterio de reajuste que adopta el Parlamento en la Ley de Viviendas era la propuesta por la Comisión Especial creada para elaborar el proyecto de ley. En esta comisión, de acuerdo a lo expresado en la Cámara durante el tratamiento de la Ley en la Cámara de Diputados (en diciembre de 1967), hubo una larga discusión en la que se consideraron varias posibilidades. Este índice de reajuste fue fundamentado por el Arq. Juan Pablo Terra, sin duda el principal defensor del proyecto, quien tuvo el papel más activo en la elaboración y discusión del mismo. *"Después de un análisis minucioso del tema, la Comisión se inclinó por el Índice Medio de Salarios en razón de que permite acompañar mejor la capacidad de pago"*, afirmó el Arq. Terra.

Esta es una afirmación es acertada solo parcialmente. La capacidad de pago depende de dos variables: la evolución de los salarios nominales (que es medida por el Índice Medio de Salarios - IMS) y la evolución de los precios de una canasta de bienes y servicios de consumo (que es medida por el Índice de Precios al Consumo - IPC). La primer variable tiene una relación directa con la capacidad de pago (es decir que cuando una crece también crece la otra variable) y la segunda una relación inversa, es decir que cuando los precios de la canasta crecen, el poder de pago del salario disminuye.

La afirmación del Arq. Terra, no es equivocada sino parcial. Cuando el salario nominal aumenta efectivamente un trabajador tendrá mayor capacidad de pago, porque dispondrá de más dinero para hacer sus compras. Sin embargo, si al mismo tiempo los precios de los bienes y servicios que compra crecen y lo hacen en un porcentaje superior al de su salario, su poder de compra o de pago, se habrá reducido. En definitiva su capacidad de compra dependerá del resultado neto de los dos crecimientos, el de su salario y el de los precios de la canasta. El Parlamento, para atender a los objetivos que quería lograr con la ley debió haber encontrado una fórmula en que se incluyeran los salarios y los precios, es decir el salario real y no el índice medio de salarios.

Por esta razón es que la Ley tiene una contradicción en sí misma, a partir de utilizar un indicador para realizar los reajustes, que no mide en forma completa el concepto que quiere medir. El concepto central de esta discusión es el de "capacidad de pago". La ley quiere que las cuotas se reajusten de acuerdo a la evolución de la capacidad de pago de los salarios y para hacerlo establece un indicador que no mide esa capacidad sino solamente uno de las variables que influyen en ella. Esta contradicción puede verse en el mismo texto de la ley.

Al discutirse el Art. 32 de la ley, el Arq. Terra afirma: *"En consecuencia (los préstamos) solo podrán otorgarse en proporción a la capacidad de pago de los beneficiarios, con las debidas garantías y mediante el sistema de reajuste que esta ley establece para compensar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda"*.

En este texto puede verse la intención del legislador de combinar los dos objetivos, que las cuotas acompañen a la capacidad de pago del beneficiario y readjustar los préstamos para que el Fondo no se devalúe por la pérdida de poder adquisitivo de la moneda. Debe tenerse claro que la moneda pierde poder adquisitivo cuando suben los precios de los bienes, es decir que son los precios los que determinan el valor de la moneda. Podría entenderse con el siguiente ejemplo. Si un bien X cambia su precio de 1 peso a 2, ello significa que mientras antes era suficiente 1 peso para comprarla ahora se necesitan 2, por lo cual cada peso vale la mitad en términos del bien X. Antes valía igual, ahora vale la mitad, se devaluó un 50 %.

Los legisladores tuvieron conciencia de que estaban creando un sistema que necesariamente debía funcionar en el largo plazo, que tenía un indicador de resultados no absolutamente previsibles. Algunos legisladores plantearon dudas sobre si el sistema podría funcionar en condiciones de inflación acelerada. Es sintomática la precisión que realiza el Senador Penadés cuando la ley es discutida en la Cámara de Senadores y su referencia al análisis del Cr. Enrique Iglesias en la Comisión que había tratado el proyecto.

“También tenemos vacilaciones respecto a que en un régimen de acelerado inflacionismo pueda funcionar el sistema del proyecto. El ex-Presidente del Banco Central, contador Iglesias, nos señalaba que el funcionamiento del título móvil exige una inflación que no supere el 30 al 35 %. Evidentemente este año, a pesar de las medidas extraordinarias, la inflación va a ir más allá de esa cantidad y me imagino que a los beneficiarios de la ley, cuando se les duplique o se les lleve a más del 100% de aumento de las contribuciones por intereses y amortizaciones de las deudas contraídas para edificar, se van a ver en muchas dificultades para cumplir con sus compromisos”^{1[1]}

Puede verse la preocupación existente por el funcionamiento del sistema en el largo plazo, por las dudas que generaban las fórmulas que se estaban considerando. A tener en cuenta lo afirmado por el Cr. Iglesias, el sistema no podía haber funcionado nunca, pues en el futuro la inflación ningún año fue inferior al 30%.

Sin embargo, en términos más precisos el problema no es la inflación sino el cambio de precios relativos. Precisemos ambos conceptos. Inflación suele denominarse al proceso de suba generalizada de los precios. Pero los distintos precios pueden subir todos igual o subir cantidades diferentes. Si todos suben lo mismo, hay problemas económicos diversos, pero no tendría porque haber pérdida de ingresos de ningún sector social. Imaginemos que todos los precios suben al doble. Si al mismo tiempo el salario sube al doble, el trabajador comprará la misma cantidad, pagando todos los bienes el doble. Hay solamente un cambio de cuentas. En cambio tendrá un problema si su salario sube solo un 20%, porque en este caso inevitablemente comprará menos bienes y su poder de compra se habrá reducido. Este hecho fue determinado porque unos precios (en el ejemplo, el salario) subieron menos que otros (en el ejemplo, los bienes de la canasta).

Este problema, del cual depende, como bien afirmaron el Senador Penadés y el Cr. Iglesias, la viabilidad del sistema, fue considerado por la Comisión Especial que elaboró el proyecto. Quien explica -y fundamenta la propuesta- es nuevamente el Arq. Juan Pablo Terra,

Afirma que la Comisión discutió largamente el tema de los indicadores llegando a la conclusión siguiente: *“Entendemos que a largo plazo la evolución de estos indicadores tiende a confundirse, pero a corto plazo el índice de salarios permite ajustar mejor las obligaciones a la capacidad de pago”*. Su visión es que a largo plazo todos los indicadores evolucionan en forma similar, es decir “tienden a confundirse”, en su forma de expresión, por lo cual utilizar uno u otro llegaría en el largo plazo a resultados similares. Optaron por el IMS porque en el corto plazo acompaña mejor el poder de compra del trabajador.

1[1] Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores del 26 de noviembre de 1968.

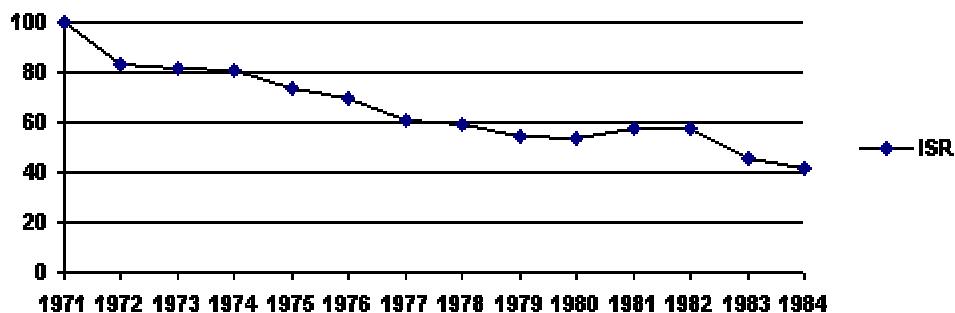
Probablemente Terra tuviera en mente que en los años pasados a la discusión de la ley, en la década del sesenta existió lo que se denominó una espiral de precios, un proceso de elevadas tasas de inflación en la cual todos los precios subían en forma sucesiva y en cifras similares. Aunque ya había comenzado a ocurrir un retraso relativo de los salarios, el mismo era muy inferior al de las décadas del setenta y ochenta. En cambio en períodos cortos de tiempo el cambio de precios relativos, en esos años, había sido importante, muy superior a los del largo plazo.

Probablemente la Comisión tuvo en cuenta esta experiencia y no se imaginó que podría ocurrir una evolución económica muy diferente. Pero esta previsión no se cumplió. En este aspecto el Parlamento cometió un error de previsión, que aunque es entendible por lo indicado, es muy importante en sus impactos, en este caso en los deudores hipotecarios. La evolución de los precios (y los indicadores) en los 15 años siguientes a la aprobación de la ley fue totalmente diferente, su evolución no "tendió a confundirse", sino que algunas se retrasaron en forma muy importante y permanente con respecto a las otras.

En la discusión el legislador utiliza el concepto de "largo plazo". Uno debería pensar que se refiere a más de un año, pero ¿cuanto más? Cinco o diez años. En cualquiera de estas opciones, la afirmación de Terra resultó no ser acertada. La diferencia en la evolución y, particularmente la reducción del salario con respecto a los precios, provocó, probablemente, la mayor desigualdad de ingresos de la segunda mitad del siglo, en perjuicio de la capacidad de pago de los trabajadores, ese concepto del que debía depender el reajuste de las cuotas del BHU, lo cual, parece claro que no ocurrió.

Esta diferente evolución se percibe analizando la evolución del salario real, la variable que mide la capacidad de pago de los trabajadores y que, de acuerdo a la ley, debería tener una evolución similar a la de las cuotas del BHU.

Evolución del salario real 1971 - 1984



Esta evolución del salario real se explica porque las dos variables de que el mismo depende, es decir el salario nominal (en el concepto de salario en pesos) y los precios de los bienes de la canasta familiar, medida por el Índice de precios al consumo, tuvieron evoluciones muy diferentes. Los precios crecieron mucho más que los salarios haciendo que el trabajador tuviera un poder de compra cada vez menor.

Puede observarse que no es una evolución de unos pocos meses (como la que los legisladores imaginaron que podría ocurrir) sino que el salario real desciende año tras año, en forma acumulativa. Es claramente una tendencia de largo plazo. Estos son los 14 años que transcurren desde que la UR comienza a ser fijada por el Poder Ejecutivo hasta el año en que el BHU adopta la resolución de modificar el coeficiente de reajuste de las cuotas y dar origen a los colgamientos.

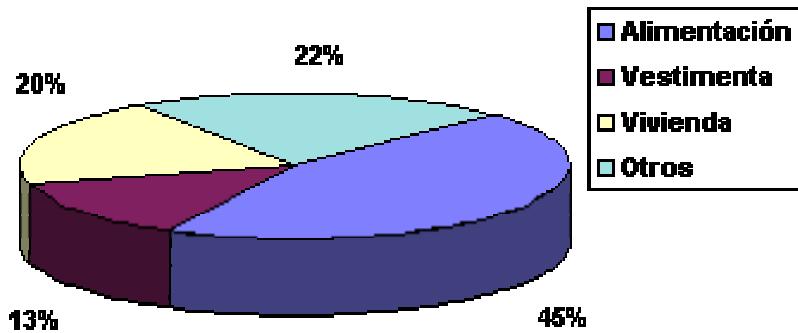
La conclusión que se deduce de estas cifras es que los trabajadores perdieron poder de compra - y de pago- en forma significativa, que llega en el año 1984 a la mitad del valor que tenía a inicios de la década del setenta. Con esta dramática reducción del poder de compra muchos trabajadores no pudieron hacer frente a las cuotas y pidieron refinanciación de las deudas, pero aun esto no fue suficiente e ingresaron en mora. Esto podemos verlo con claridad al analizar la evolución de los diversos rubros componentes de la canasta familiar.

Evolución los diversos rubros de la canasta familiar en el ingreso

En este punto se analizará el crecimiento de los diversos rubros componentes de la canasta familiar y su participación en el ingreso de un trabajador en estos 14 años que van de 1971 a 1984. Para ello se parte de como se conforma la canasta familiar en esos años. En 1973 la Dirección General de Estadísticas y Censos (actualmente denominada Instituto Nacional de Estadísticas - INE) hace una encuesta para determinar la incidencia en el gasto medio de la población de los principales rubros que configuran el consumo. Agrupa todos los bienes y servicios en 4 rubros: alimentación, vestimenta, vivienda, y otros.

La conclusión fue la que se indica en el gráfico, donde el rubro alimentación es el principal y alcanza al 45 % de los gastos totales. Es asombroso que el rubro vivienda alcance al 20% de los gastos, que es precisamente el porcentaje máximo que la Ley de Vivienda aprobada en 1968, entendía que podía alcanzar la cuota de una vivienda del BHU. Esto indica que el Parlamento unos pocos años antes que el estudio de la DGEC, había asignado al rubro vivienda un porcentaje máximo en el gasto familiar muy cercano al que en ese momento realmente tenía.

Composición de la canasta de consumo por grandes rubros



Si el costo de cada rubro hubiera evolucionado de una forma similar e igual al ingreso de los trabajadores, esta estructura de gastos se mantendría constante, es decir que porcentaje que representa cada rubro en el ingreso de una familia, se hubiera mantenido en el tiempo, con las variantes normales que ocurren por modificación de las pautas de consumo. Es conocido que las familias modifican su consumo, por múltiples razones que van desde los ingresos a la composición de la familia o a factores culturales. Pero el consumo es muy estable, sus cambios son muy lentos, es decir que no se producen cambios importantes en unos pocos años.

En cambio si el aumento de los precios de los diferentes rubros fuera distinto, porque unos crecen más que otros, mientras el ingreso no crece o crece menos, el trabajador debe modificar su

consumo, pues mantenerlo implica endeudarse en forma crónica. Que rubro decide no comprar o no pagar es una decisión difícil, pero fue obligatoria en estos años que se analizan, como se demostrará a continuación.

En los cálculos que se hacen a continuación, se parte de 100 en el momento en que se inicia la fijación de la Unidad Reajustable, el año 1971. Se supone que un trabajador gasta en ese año en cada rubro lo que indican las cifras de la DGEC cuya encuesta fue hecha seguramente en un año muy cercano, seguramente 1972, por lo que esa estructura de gastos es realista.

Posteriormente se ajusta cada rubro de acuerdo a cuánto sube su costo, de acuerdo a las cifras oficiales del INE, que además de calcular el aumento del precio del total de la canasta familiar (IPC), informa sobre el aumento de cada uno de los rubros que la componen. Estos índices son los que se utilizan para ver cuánto es su costo en los 14 años siguientes, hasta mediados de la década del ochenta, que es cuando comienzan los colgamientos. También se supone que el ingreso total del trabajador crece como lo indica el Índice Medio de Salarios, que mide precisamente eso, el aumento medio de los salarios. Como estudiamos el caso que el trabajador esté abonando una cuota del BHU, suponemos que su rubro vivienda aumenta lo mismo que la unidad reajustable.

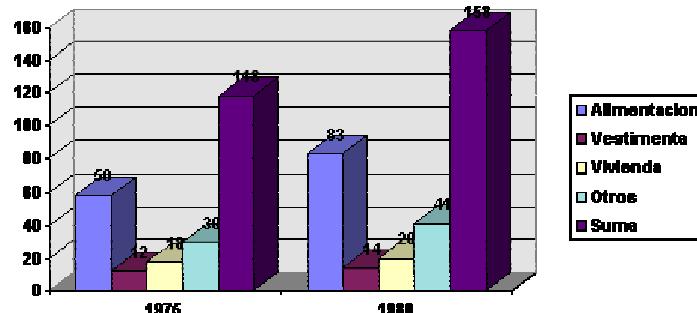
En conclusión se estudia cómo evoluciona el gasto de consumo de un trabajador medio, cuyo gasto es la canasta de una familia media, cuyos salarios suben lo que indica el Índice Medio de Salarios, que se encuentra pagando una cuota del Banco Hipotecario y por lo tanto sus gastos de vivienda suben lo mismo que la UR (en este caso no es una familia media cuyos gastos de vivienda aumentan lo que indica el INE, sino que es específicamente un deudor del BHU).

Los resultados se indican en el Cuadro del Anexo 2. De acuerdo a estas cifras, en 1975 la evolución de los precios del componente de alimentación había tenido un muy fuerte crecimiento, mucho más que los salarios, por lo cual, ese rubro, si el trabajador no lo hubiera reducido alcanzaría al 58% de sus salarios. Por su parte el rubro vestimenta alcanzó al 12% de sus ingresos, una cifra similar a la de 1971. Esto indica que sumados alimentación y vestimenta alcanzan al 70% de los ingresos familiares, mientras cuatro años antes habían sido, los dos rubros, el 58% (ver gráfica siguiente)

Esto significa que una familia de trabajadores disponía del 30% de su ingreso para pagar vivienda y todos los otros rubros, que incluyen transporte, salud, educación, etc. Para mantener los gastos que tenía en 1971, un trabajador debía ganar 18% más de lo que efectivamente ganaba. Aunque puede imaginarse que su pauta de consumo comience a cambiar, reduciendo todos sus gastos, igualmente comienza a tener dificultades para pagar su cuota del BHU y seguramente muchos comienzan a reducir pagos y pasar a ser morosos.

Pero la situación se agravaría más en los cinco últimos años de la década del ochenta. Haciendo los mismos cálculos que anteriormente los resultados que se obtiene son los que se indican en la gráfica siguiente.

Participación de cada rubro de la canasta en el salario



Puede observarse que el rubro alimentación pasó a ser el 83% del salario mientras el de vestimenta, que se indica en la segunda columna correspondiente a 1980, pasó a ser el 14%. Sumados los dos conceptos son el 97% del salario, si éste en estos años aumenta tanto como indica el Índice Medio de Salarios de la DGEC.

Si un trabajador tenía una cuota del BHU, estaría pagando el 20% de su salario. La pregunta es ¿cómo podía hacer? No existe otra alternativa que reduciendo todos los otros rubros de gastos, desde la alimentación y la vestimenta hasta la salud y la educación. Pero como esto no siempre es posible, lo razonable es pensar que muchos no lo pagaban, con lo que el nivel de morosidad debía crecer en estos años en forma importante.

La última columna de los dos años indica cuando debería ser el salario para mantener el mismo nivel de gasto que en 1971. En 1975 debería haber sido un 18% más de lo que era y en 1980 debería haber sido un 58% más que en la realidad.

La situación parece grave pero en los años siguientes, hasta 1984, se agravó aun más. Véase lo que indica el cuadro siguiente:

Participación de los rubros de la canasta en el salario nominal medio (en %)

	Alimentación	Vestimenta	Vivienda	Otros	Suma
1981	80	14	22	42	158
1982	84	14	26	48	172
1983	95	16	22	57	181
1984	97	16	17	53	183

Los valores se obtienen dividiendo el índice de cada rubro con el índice de salario respectivo.

Como puede verse el rubro alimentación tiene una importancia creciente en el salario, al igual que el rubro otros. No debe perderse de vista como fue construido este cuadro, para no confundir las conclusiones. Se partió de la estructura del gasto en 1971 y cada rubro fue ajustado por la evolución de sus precios respectivos. Esto también se hizo con el salario, utilizando el Índice Medio de Salarios. Como este último creció mucho menos que los otros precios, particularmente los del rubro alimentación, en términos del salario este rubro creció. Una tendencia similar tiene el rubro "Otros" que incluye todos los gastos que no son los tres rubros que se separan.

Hay un supuesto que no debe olvidarse y es que la canasta de consumo en estos años se mantuvo constante. Esto es lo que hace el INE en sus cálculos. Pero en una actualización de la misma que se realiza en el año 1985 indica que el rubro alimentación ha reducido su participación en la canasta y que ha aumentado el rubro otros. Sin embargo los precios de los dos rubros crecen más que el salario, por lo que no hay forma de saber si este cambio en el consumo afectó de una forma diferente a la que se indica en el cuadro.

Indudablemente ningún trabajador puede gastar cada mes casi el doble de su salario. Seguramente lo que hizo fue reducir alguno o todos los gastos, incluido el de la vivienda. Y muchos de ellos dejaron de pagar al BHU y pasaron a ser deudores, luego de solicitar una refinanciación de su deuda y tampoco poder pagarla.

De las cifras anteriores se deduce que la UR no evolucionó igual que el IMS, como estableció la Ley de Viviendas, unos años crece más y otros crece menos. Por eso en algunos años representa más que el 20% del salario y en otros menos. No deja de llamar la atención, sin embargo, que en la década del 80, es decir los años previos al inicio de los colgamientos la cuota fue siempre más que el 20% del salario nominal medio, incluso cuando en el final de la década del setenta muchos años se mantuvo por debajo de ese porcentaje. Es probable que en estas cifras incida el período de cálculo, que en este cuadro es el año-calendarios, pues en el largo plazo, la UR tiende a ajustarse a la evolución del IMS, como se indica en el Anexo 1.

Estas cifras indican claramente que el BHU hizo una muy fuerte capitalización en esos años, precisamente cuando el ingreso de los trabajadores y ahorristas estaba en cifras muy bajas. La reducción que tiene en 1984, se debe a que ya en ese año, cuando el gobierno militar se está retirando algunos sectores tienen crecimientos salarios relativamente superiores, porque comienzan a haber movilizaciones sindicales de significación.

La conclusión que se deriva de este análisis es que aunque en muchos años la cuota del BHU fue inferior al 20% del salario (respetando lo que decía la ley) un trabajador no podía hacer frente a la misma porque rubros esenciales de su canasta habían tenido un crecimiento en sus precios muy superior al de su salario. Por eso cuando el legislador puso este tope a las cuotas de BHU, aunque tuvo una buena intención, no consideró otros aspectos de la situación, como que el trabajador que tiene una vivienda, antes de pagar la cuota debe atender sus necesidades básicas de alimentación y vivienda.

No se imaginó el legislador que votó la ley que los precios tendrían una evolución tan diferente entre sí y tan distinta de lo que había ocurrido en nuestra historia pasada. Obviamente esto solo pudo ser posible por un gobierno autoritario y ausencia de libertades para resistir esta situación, que el legislador no imaginó que adoptaría las decisiones claves durante un período tan extenso como 13 años, alterando en forma drástica los precios relativos y, reduciendo particularmente el poder de compra del trabajador.

Si lo hubiera imaginado hubiera incluido una cláusula de salvaguardia de forma que la cuota tuviera una evolución acompañada con el salario real. Si esta cláusula se hubiera incluido en la Ley de Viviendas la cuota del BHU hubiera subido menos que la UR, con lo cual hubiera sido menos onerosa para el trabajador y hubieran habido menos refinanciaciones y menos morosidad.

En definitiva fue lo que finalmente hizo el BHU en 1984. Pero aquel caso tendría una diferencia con la realidad actual: los colgamientos no existirían, es decir no su hubiera creado una cuenta ficta (cuenta colgamento) para ser exigida en el futuro.

La pregunta que alguno puede hacerse es si esto no hubiera descapitalizado al BHU que recibiría cuotas menores. Puede afirmarse que no, por varias razones. En primer lugar por el Índice de Costo de la Construcción, que es el indicador principal para medir la capacidad de compra del BHU, dado que su función es construir viviendas, tuvo un crecimiento menor que el rubro alimentación, visto anteriormente. Esto indica que la devaluación del fondo y de las cuotas es inferior al del salario del trabajador. En segundo lugar, con cuotas menores habría tenido menos morosidad y menos refinanciaciones, con lo que tendría el reintegro de los préstamos en menos tiempo. Y en tercer lugar, analizado en los años previos a 1984, la UR creció mucho más que el IMS, con lo cual los trabajadores ya habían contribuido a la capitalización del BHU.

En todo el problema no debe perderse de vista el conjunto de la problemática y como fue resuelta por el Parlamento, en donde intentó conciliar una lógica social con una lógica bancaria. Haber aplicado una cláusula de salvaguardia como la indicada o de efectos similares es la única situación que recoge la voluntad del legislador, que no la incluyó en la ley porque no imaginó que los precios en el largo plazo tendrían la evolución que tuvieron. Su voluntad fue que la cuota evolucionara como el poder de pago del salario y no lo hizo, pues mientras el poder de compra se redujo a la mitad la cuota siguió siendo porcentajes muy similares al 20% de los salarios. En momentos en que rubros básicos como la alimentación crecían el trabajador no podía hacer frente a esta cuota.

El cambio desde 1985 y la creación de los colgamentos

En los últimos meses de 1984, cuando ya se ha decidido la restauración de las instituciones democráticas y se prepara el acto eleccionario, partidos políticos y actores sociales coinciden en que se debe compensar a los trabajadores de la importante pérdida que tuvieron en sus ingresos en los 13 años anteriores. Esta acuerdo sería recogido finalmente por el documento final de la Concertación Nacional Programática.

En gran parte esto es lo que ocurrió en los cinco años de la segunda mitad de la década del ochenta. Sin embargo, desde la óptica de los ahorristas y del BHU, no es indiferente, sino sumamente importante la forma en que se concreta este objetivo. En principio hay dos formas de lograrlo, o que aumente el salario o que se reduzcan los precios. Esta última posibilidad parece claro que es imposible de llevarla a la práctica, pero importa analizarla, aunque sea solo teórica para comprender las consecuencias de lo que efectivamente ocurrió.

A partir de 1985 los salarios comienzan a subir más que los precios y el salario real, como consecuencia de ello, comienza a crecer. El problema es que al subir los salarios, sube el IMS y con él la UR. Esto significa que el gasto en vivienda (si se cumpliera lo establecido en la Ley de Viviendas) subiría en el mismo porcentaje. La consecuencia sería que si bien el salario podría comprar más bienes de la canasta, al mismo tiempo subiría su gasto en vivienda, porque la UR subiría tanto como el salario.

Imaginemos que bajaran los precios y no que subiera el salario. El trabajador podría comprar más bienes y la cuota reduciría su incidencia en el salario, porque al no subir el IMS, la UR tampoco crecería. Este caso sería revertir lo que ocurrió con los precios desde los inicios de la década del setenta. Como no fue ésta la situación, el impacto en la suba del salario real se atenuó para el deudor hipotecario por la suba de su cuota.

Si el deudor hipotecario se mantenía al día hasta este momento, a partir de 1985, su cuota va a ser relativamente más importante que antes, pues aunque su poder de compra está aumentando, su cuota es uno sus gastos que más crece, con lo cual es probable que los morosos igualmente aumenten. Reajustar la cuota por un porcentaje menor al del crecimiento del IMS - y de la UR - es una forma de bajar la morosidad, es decir que los colgamentos si bien significaron una ventaja para el ahorrista, también fueron una defensa para el BHU.

La resolución de Directorio del 22/08/85 Acta N° 12784 analiza la excepcional situación de un incremento del IMS en el periodo 9/84 a 8/85 que daría como resultado un muy importante incremento de la UR (122,25%). Al tiempo considera que este índice de directa incidencia en la UR soportó en los últimos años un progresivo deterioro. Por ello, y atendiendo a las consecuencias que podría tener sobre el BHU y los deudores un desmedido aumento de la UR en relación a la capacidad de pago de los deudores (morosidad, aumento del endeudamiento, etc) resuelve:

1_ Al 1/9 un incremento de la UR del 40% para cat. I y II y un 50% para cat. III.

2_ Al 1/1/86 y al 1/5/86 un incremento del 15% cada vez y para todas sobre la UR vigente al 31/8/85.

3_ Los jubilados y pensionistas mayores de 65 años cuya pasividad sea inferior al SMN y constituya el único recurso familiar abonaran el 50% de los reajustes mencionados.

4_ Las diferencias entre el reajuste legal y el aplicado al 1/9/85 se llevaran a una cuenta aparte.

5_ Antes del 1/5/86 se tomara resolución sobre dichas diferencias y podrán consistir en

a)rebaja de intereses, aumento de plazos aplicados en forma generaliza y/o individual y/o subsidios, etc.

b)propiciar una modificación legal que contemple reajustes cuatrimestrales y no anuales (en consonancia con los ajustes salariales) para que el BHU pueda contemplar situaciones como la descrita sin provocar alteraciones en su normal funcionamiento.

El punto cuarto de la resolución anterior da lugar a la cuenta colgamento. En los años siguientes se adoptarían nuevas resoluciones que aumentarían esta cuenta colgamento. En el cuadro siguiente se indican los aumentos de los años en que se generaron colgamentos y se indican las razones por las que los mismos se generaron.

Aumentos de la UR y aumentos fictos (en %)

		Aum. UR	Aumento efectivo	Acumulado/a ño
1985	setiembre	122,25	40	40
	enero		10,71428	55
	mayo		9,677419	70
1986	setiembre	77,48	47,48	47,48
	enero		10,17087	62,48
	mayo		9,231905	77,48
1987	setiembre	61,77	41,77	41,77
	enero		14,10735	61,77
1988	setiembre	85,89	50	50
	enero		23,92666	85,89
1989	setiembre	81,147	81,147	81,147

En el Cuadro se indican los porcentajes de aumentos de la UR en el mes de setiembre y los que hubo en las deudas y cuotas por efectivamente aplicó el BHU. En aplicación de la legislación el BHU debía hacer el reajuste en los porcentajes que indica la variación de la UR. Sin embargo no lo hizo y ello generó dos tipos de diferencias que son las que se envían a la cuenta colgamento.

La diferencia del año 1985-86 se origina en dos factores, el primero es que el BHU decide reajustar las cuotas en tres veces y no una vez, por ejemplo, en setiembre. Y en segundo lugar en que el total de los aumentos es inferior a la variación de la UR. La acumulación de los aumentos de setiembre/85, enero/86 y mayo/86 totalizan un 70% cuando la UR los doce meses anteriores había variado hasta setiembre/85 en un 122%.

En 1986, 1987 y 1988 se generan nuevos colgamentos, aunque solo por la primera causa, es decir porque no se hace el reajuste en una sola vez sino en tres veces, para que el impacto en lo que los deudores debían pagar fuera inferior. En estos años la acumulación de los aumentos es igual a la variación de la UR hasta setiembre de esos años. En estos años los colgamentos se deben a la diferencia financiera que se produce en los meses en que las cuotas quedaron reajustadas por índices inferiores a los que correspondían, es decir hasta que se completaban los ajustes anuales.

En conclusión...

Si el legislador hubiera previsto la evolución de los precios que efectivamente ocurrió en la década del setenta y la primera mitad de los ochenta, para ser consecuente con los objetivos de la ley hubiera incluido una cláusula por la cual las cuotas se hubieran reajustado en cifras menores que la UR.

Esta solución hubiera hecho que la cuota acompañara el poder de pago de los deudores y el BHU no se hubiera perjudicado, porque el costo de la construcción no creció tanto como los bienes básicos de la canasta y hubiera menor morosidad. Lamentablemente el INE no calcula el Índice de Costos de la Construcción desde el inicio del proceso sino a partir de 1976, por lo que no puede reconstruirse para todo el período que se analiza.

Los colgamientos no hubieran existido, porque el menor porcentaje de reajuste hubiera sido el mecanismo legal y no hubiera dado lugar a cuentas paralelas.

El BHU, para salvaguardar su interés aplicó esta solución y creó las cuentas colgamento. El problema es ahora como se resuelve el problema. No deberían dejarse de lado los objetivos originales de la ley de Vivienda, donde no hay solo una óptica bancaria sino también social, que es tan importante como la otra.

El problema es que toda solución afecta a la situación financiera del presente, sumamente difícil. Pero no debe olvidarse que esta grave situación no se origina en la fórmula de aplicación del reajuste y que no sería razonable resolverla con una nueva carga a los ahorristas.

Anexo 1

Evolución del Índice Medio de Salarios y de la Unidad Reajustable

Año	UR Oct-set	Variación Acumulada	IMS	Variación acumulada
			Ago-jul	
1969	---		29.46	
1970	10		13.44	
1971	27.73		31.77	
1972	48.15		49.33	
1973	110		108.73	
1974	79.95	686.5	65.49	779.7
1975	61.55		61.53	
1976	49.88		49.85	
1977	30.11		30.10	
1978	39.02		38.93	
1979	49.46		49.47	
1980	74.02		74.02	
1981	47.76	1583	47.76	1581
1982	12.14		10.80	
1983	15.00		12.80	
1984	38.89	79.11	43.29	79.08
1985	122.25		122.25	
1986	77.47		77.49	
1987	72.17		72.17	
1988	61.78		61.78	
1989	85.89		58.89	
990	81.15		81.15	
1991	112.88		112.88	
1992	73.77		73.77	
1993	61.91		61.94	
1994	47.67		47.69	
1995	35.56		35.56	
1996	32.34		32.34	
1997	19.55		19.54	
1998	13.08		13.08	
1999	6.99		6.99	
2000	3.16		3.17	

La relación entre la UR y la variación del Índice de Medio de Salarios ha sido un tema polémico. En realidad haciendo las variaciones de doce meses calendario de ambas variables da valores sustancialmente diferentes. La explicación es que cuando se hace el reajuste de la UR aun no existe información sobre la variación del IMS que el INE informa con dos meses de retraso. Este hecho hace que al realizar la variación de la UR en setiembre, por ejemplo, solo se conozca la variación del IMS hasta el mes de julio.

Analizada la correlación de la variación de las dos variables en doce meses, pero considerando para el IMS dos meses de retraso (aunque igualmente doce meses) existe un ajuste bastante adecuado. Tal como se indica en el Cuadro desde 1985 el ajuste es perfecto (solo algunos años hay diferencias

de centésimos) y en los meses pasados hay un ajuste bastante bueno entre las dos variables no en cada año sino considerando períodos de varios años. Esto se indica en las columnas de variaciones acumuladas donde se incluyen las variaciones de los años anteriores hasta que hay otra cifra. No se pudo aclarar porqué no existe un ajuste en cada año, como debiera ocurrir, dado que considerar valores diferentes provoca diferencias en las cuotas anuales (incluso en el caso que luego de varios años se equilibren las dos variables).
