

# COOPERATIVAS DE VIVIENDA

## PASADO, PRESENTE... ¿FUTURO?

ALINA DEL CASTILLO, RAÚL VALLÉS

\* Publicado en la Revista de la Facultad de Arquitectura, Nro. 12, Octubre de 2014, Universidad de República, Montevideo, Uruguay.

**ALINA DEL CASTILLO.** Arquitecta (Facultad de Arquitectura, Universidad de la República).

Doctoranda por la Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, Brasil.

Docente de Anteproyecto y Proyecto de Arquitectura (FARQ-UDELAR).

Profesora adjunta del programa I+P para el fortalecimiento de la investigación en proyecto, y en la Unidad Permanente de Vivienda (FARQ-UDELAR).

Corresponsable del Laboratorio de Arquitectura Montevideo (MVDlab).

Integra el equipo responsable de la implementación y del dictado del Diploma de Especialización en Investigación Projectual (FARQ-UDELAR).

**RAÚL VALLÉS (1959).** Arquitecto (Facultad de Arquitectura, Universidad de la República).

Docente e investigador en el área vivienda, hábitat y territorio.

Coordinador de la Unidad Permanente de Vivienda, profesor adjunto de Anteproyecto y Proyecto de Arquitectura, Taller Schelotto (FARQ-UDELAR).

Coordinador del comité académico Habitabilidad y director de la revista *Vivienda Popular* (FARQ-UDELAR).

## INTRODUCCIÓN

La experiencia uruguaya en la producción de vivienda social por sistema cooperativo es uno de los fenómenos que identifican a nuestra arquitectura, reconocido y estudiado persistentemente a nivel internacional. Surgido en los años sesenta en medio de una crisis económica profunda, uno de cuyos efectos fue la paralización de la producción de viviendas, alcanza su madurez a mediados de los años setenta, con una producción relevante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

Desarticulado por la dictadura militar, el movimiento cooperativista resiste, casi en estado latente, y su producción empieza a resurgir lentamente una vez restablecida la democracia, incorporando nuevas modalidades de actuación, como los reciclajes.

Actualmente, con un impulso gubernamental considerable —aproximadamente el 50% de la inversión pública en vivienda se destina al financiamiento de cooperativas— cuantitativamente se están alcanzando los niveles de producción de los años setenta. Sin embargo, en términos generales, la calidad de la producción, desde el punto de vista arquitectónico y urbano, parece sufrir un estancamiento e incluso un retroceso. En este estancamiento reconocemos responsabilidades compartidas entre los distintos actores del sistema, que parece oportuno revisar.

El sistema cooperativo de producción de viviendas nace de la imaginación y creatividad de un pequeño grupo de profesionales que consiguen articular una serie de recursos dispersos —intelectuales, técnicos, políticos, sociales, económicos, organizativos— en un modelo eficiente para habilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad a los trabajadores de menores ingresos.

El marco normativo de este sistema está constituido por la Ley 13728, Ley Nacional de Vivienda, de diciembre de 1968, y su reglamentación, que fue rápidamente implementada en el primer año posterior a la creación de la Dirección Nacional de Vivienda.

El sistema cooperativo fue impulsado por una generación de arquitectos fuertemente comprometidos con la sociedad en la que actuaban, convencidos de tener la capacidad y la responsabilidad de incidir en la mejora de la calidad de vida de la población. En un contexto de singular coincidencia entre profesión y disciplina, discurso académico y práctica profesional, un grupo de destacados arquitectos, en su mayoría vinculados a la Facultad, integrados en un proceso de transformación de construcción colectiva, atentos a los debates internacionales pero también a la cultura y a las condiciones del contexto local, utilizaron el proyecto como herramienta para innovar en múltiples dimensiones: en la resolución del espacio habitable y de los espacios colectivos, en las lógicas de generación del conjunto y sus relaciones con la ciudad, en la articulación de las distintas escalas de intervención, en la adecuación tecnológica a las condiciones del nuevo modelo de gestión y en la construcción de un lenguaje arquitectónico propio, que hoy reconocemos como sello de identidad del movimiento cooperativista de vivienda.

También fueron pioneros en el desarrollo de una modalidad de proyecto especialmente atenta al diálogo con este nuevo cliente, colectivo y autogestionario, participativo y



Cooperativa por ayuda mutua en Gonzalo Ramírez y Carlos Quijano, 2013. Foto: Andrea Sellanes.

con capacidad para tomar decisiones en todas las etapas del proceso. Es interesante recordar que las primeras experiencias del sistema en Uruguay fueron contemporáneas e incluso anteriores al trabajo de Ralph Erskine en Biker Wall (1968/1981) que introdujo la noción de proyecto participativo en la escena internacional.

El cooperativismo de vivienda demostró ser un sistema con enorme potencial para la construcción del hábitat social urbano que, trascendiendo lo estrictamente arquitectónico, propició proyectos de autogestión y habitar colectivo que operaron como escuelas de ciudadanía.

Casi cincuenta años después de las experiencias pioneras, hemos acumulado propuestas, saberes, historias, experiencias de habitar, aciertos y errores que caracterizan nuestra forma de hacer y producir vivienda social colectiva, y le dan identidad propia.

Nos parece pertinente visitar esa producción desde una perspectiva contemporánea. Queremos reconocer su vigencia social y celebrar la calidad de sus mejores obras, pero también, asumiendo la dimensión de las transformaciones transcurridas en el último medio siglo, plantear las revisiones necesarias para encontrar las claves que habiliten la actualización del modelo y el surgimiento de respuestas adecuadas a los actuales desafíos de la sociedad, la ciudad y la arquitectura.

Las transformaciones culturales, económicas y sociales ocurridas desde los inicios del cooperativismo de vivienda incidieron en los modos de habitar, en las relaciones laborales, en las formas de convivencia ciudadana. La diversificación de los arreglos de cohabitación, el aumento del dinamismo de los procesos familiares, el incremento de la valoración de lo individual y lo inmediato y el consiguiente debilitamiento de la confianza en los procesos colectivos a largo plazo, son algunos de los cambios que afectaron el modelo cooperativista.

La revisión y actualización del modelo original y de los marcos normativos que lo regulan es condición necesaria para la supervivencia del sistema y para profundizar su potencial como generador de soluciones habitacionales de calidad que contribuyan a la construcción de la ciudad democrática.

Assumiendo que la Facultad de Arquitectura debe tener un papel activo en esa necesaria reflexión, la Unidad Permanente de Vivienda y el Laboratorio de Arquitectura Montevideo organizaron en mayo/junio de 2013 el seminario Las Cooperativas de Vivienda en el Uruguay del S. XXI: Una Reflexión desde el Proyecto.

Se implementaron cuatro mesas de debate con diecisiete panelistas de distintos ámbitos y disciplinas. Los ejes de reflexión propuestos fueron: vivienda y ciudad / el espacio habitable y los imaginarios en relación a la vivienda / las relaciones entre proyecto, tecnología y gestión / el modelo de gestión y los marcos normativos.

A partir de estos debates se organizaron tres talleres de investigación proyectual en los que distintos equipos, apropiándose de los desafíos planteados en las mesas, formularon hipótesis de intervención y las exploraron a través del proyecto.

Estas fueron potentes en términos de alternativas para intervenir en la ciudad consolidada y en la mejora del espacio habitable contemporáneo: propuestas de incorporación de espacios exteriores en altura, nuevas articulaciones con el espacio público, soluciones adaptables con componentes de usos negociables, y el ensayo de cooperativa dispersa que permite intervenir en los tejidos residenciales a partir de la sustitución predio a predio. (Más información en: <http://www.farq.edu.uy/unidad-permanente-vivienda>).

**SEMINARIO LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN EL URUGUAY DEL S. XXI: UNA REFLEXIÓN DESDE EL PROYECTO.**

**PANELISTAS INVITADOS:**

**MESA 1. Vivienda y ciudad:** Arq. Edgardo Martínez, Arq. Diego Capandeguy, Arq. Salvador Schelotto.

**MESA 2. Espacio habitable/Imaginario:** Psic. Jorge Larroca, Arq. Gonzalo Guevara, Arq. Luis Oreggioni, Arq. Bernardo Martín y Dr. Eduardo Álvarez Pedrosian.

**MESA 3. Proyecto-tecnología-gestión:** Arq. Walter Kruk, Arq. Duilio Amándola, Arq. Elbia Palomeque, Arq. Delmiro Ferrón y Arq. Gonzalo Guevara.

**MESA 4. Marcos Normativos:** As. Soc. Gustavo Machado, Arq. Teresa Buroni, Arq. Gonzalo Morel e Ing. Benjamín Nahoum.

**TALLERES DE PROYECTO:**

**DIRECTORES DE TALLERES:** Arq. Alejandro Baptista Vedia, Arq. Conrado Pintos y Arq. Ulises Torrado.

**COLABORADORES:** Arq. Fernanda Ríos, Arq. María Lezica, Arq. Juan Urretta, Arq. Alejandro Baptista Acerenza, Arq. Lucía Bogliaccini, Arq. Diego Pérez, Arq. Jorge Casaravilla, Arq. Daniella Urrutia y Arq. Constance Zurmendi (profesores de proyecto de la FARQ participantes del posgrado MVDlab).

**PROPUESTA Y COORDINACIÓN:**

Arq. Héctor Berio, Arq. Alina del Castillo y Arq. Raúl Vallés.



“[...] La normativa actual presenta muchos aspectos a mejorar: El reglamento de producto es asimilable a una grilla exhaustiva que mandata en todo lo medible y constriñe cualquier tipo de propuesta que no cumpla con sus mínimos y máximos, en definitiva la creatividad ‘afuera’. [...] Dado que se ha bajado, para otras líneas de acceso a la vivienda, el límite de ahorro exigido a solo el 10 %, parecería razonable que el aporte de ayuda mutua también fuera del 10 %; de esta manera se estaría contribuyendo a resolver todos los inconvenientes de llegar al 15% del valor de tasación.”

Teresa Buroni. Mesa redonda 4: Los marcos normativos. Seminario Taller: La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV- I+P DEAPA/ MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013.



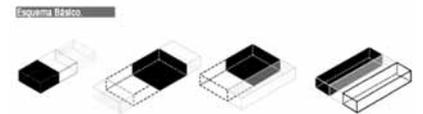
“La historia de urbanización en nuestro medio es: ocupar el suelo y luego llevar la infraestructura [...]. Esa práctica de urbanización es nefasta, varios estudios han demostrado cuánto más cuesta urbanizar de esa forma que urbanizar de forma previa; por lo tanto el tema de la saturación urbana, de la búsqueda de terrenos dentro del amanzanado en los que se pueda insertar vivienda colectiva, en lo posible evolutiva, es una preocupación que creo que vale la pena instalar.”

Arq. Edgardo Martínez. Mesa redonda 1: Vivienda y ciudad. Seminario Taller La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV-I+P DEAPA/ MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013



“[...] Las cooperativas han sufrido una fuerza centrífuga hacia las afueras de la ciudad. Creo que las cooperativas tienen muchísimo que aportar a esa construcción de la ciudad integrada y democrática, en lo social y en lo urbano, como espacio de creación colectiva. Y eso va desde el espacio íntimo de la vivienda [...] hasta, y sobre todo, las expresiones y las articulaciones urbanas, el modelado del espacio arquitectónico como construcción de ciudad.”

Arq. Gonzalo Guevara. Mesa redonda 2: El espacio habitable. Los imaginarios en relación a la vivienda. Seminario Taller La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV-I+P DEAPA/ MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013



“Con el mismo propósito del máximo aprovechamiento de los recursos escasos, es posible hacerse algunas preguntas distintas y avanzar en una línea de razonamiento inverso. Podríamos decir que si cuesta tanto dinero hacer una casa, deberíamos ser capaces de distinguir entre aquellos aspectos que son perfectibles en el tiempo de aquellos que no lo son; podríamos pensar en diseñar casas a partir de la definición de algunos elementos que pueden ser incorporados en el futuro, para ahorrarnos ese dinero y volcarlo a aquellos que no pueden ser incorporados más adelante. En particular, la cantidad de espacio parece ser un elemento del que se dispone (en la enorme mayoría de los casos) una sola vez.”

Arq. Bernardo Martín. Mesa redonda 2: El espacio habitable. Los imaginarios en relación a la vivienda. Seminario Taller: La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV- I+P DEAPA: MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013.



“Siempre hay un gran esfuerzo y sacrificio en la ayuda mutua... por eso la idea es tratar de acotar lo mas posible los plazos de obra con las garantías necesarias, tratar de aumentar el valor de la ayuda mutua que se aporte. [...] En la relación entre proyecto, tecnología y la gente destinataria [...] tenemos que ver cómo maximizamos esfuerzos para que estos esfuerzos rindan lo más posible.[...] Es más fácil si se apela a algunas innovaciones de sistemas constructivos y de componentes. Uno de los problemas para la introducción de cambios son las normativas de los organismos que obligan a la cooperativa a tener determinado capital para hacer acopio de ciertos materiales o componentes, es decir que se necesitan cambios en la programación financiera, en cómo el MVOTMA y la ANV otorga adelantos etc., cambios en la concepción de las obras dentro de los organismos, incluso en el proceso de aprobación del proyecto antes de la obra.”

Arq. Elbia Palomeque. Mesa redonda 3: Las relaciones proyecto/tecnología/gestión. Seminario Taller: La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV- I+P DEAPA: MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013.



“Desde el proyecto se está agujereando, se está horadando esta visión homogeneizadora, mucho más tradicional, que se tuvo en un primer momento, cuando la igualdad de derechos se trabajó como sinónimo de igualdad espacial, igualdad de espíritu, igualdades estéticas. Esa homogenización ya se terminó y parece interesante pensar alternativas que den lugar a la heterogeneidad de las formas de subjetividad que habitan esos espacios. Dar lugar a eso no va en contra de la promoción de una vida compartida, de sumar fuerzas para lograr fines comunes. Implica, claro, complejizar la noción de participación.”

Dr. Eduardo Álvarez Pedrosián, antropólogo. Mesa redonda 2: El espacio habitable. Los imaginarios en relación a la vivienda. Seminario Taller: La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV- I+P DEAPA: MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013.



“Yo quisiera que la misma audacia que se tuvo hace cuarenta años, hace cincuenta años, para adaptarse a las condiciones sociales económicas, sociales, políticas, institucionales y tecnológicas del medio (porque además hubo innovación tecnológica), la tengamos en este momento.”

Arq. Salvador Schelotto. Mesa redonda 1: Vivienda y ciudad. Seminario Taller La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV-I+P DEAPA/ MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013



“Hay cambios que tienen que ver con la sociabilidad; la familia que está implícita en la ley de vivienda, [...] esa familia no es la misma... hay un cambio importante en los arreglos familiares, [...] cambios en la sociabilidad que tienen que ver con los vínculos entre las personas... con lo inseguros que nos sentimos... que generan que se sospeche de lo colectivo. [...] Una subjetividad donde el individualismo es lo que prima... una subjetividad hedonista que tiene que ver con el disfrute del instante... (todo eso) dificulta el embarcarse en proyectos colectivos a largo plazo, para hacer viviendas que duren 50 años, cuando no tenemos certezas con respecto al futuro. [...] La ayuda mutua fue pensada para un trabajador que cumplía las 8 horas... algo casi inexistente ahora, que el trabajador corta el horario, trabaja un sábado o un domingo... ¿Cómo podemos seguir pensando en la ayuda mutua igualita que como se pensó en el 68? Hay una sobreexigencia de la ayuda mutua que después termina generando estrategias solapadas... es muy difícil cumplir las 21 horas semanales, esto, que tiene una estructura rígida, debería ser mas flexible, debería ser repensado. [...] Tenemos dificultades para cuestionar aquello que compone las épicas, los proyectos que nos identifican, porque parece que los debilitamos, pero el debilitamiento viene por no construir esas señas de identidad con los desafíos de lo actual. [...] ¡Después la caída es tremenda!

As. Soc. Gustavo Machado. Mesa redonda 4: Los marcos normativos. Seminario Taller: La Producción de Viviendas por el Sistema Cooperativo en el Siglo XXI. UPV- I+P DEAPA: MVDlab. Facultad de Arquitectura. UDELAR. 2013.

60

61

62

63

64

65



ISLA MALA

70

71

72

73

74

75



JPV ZONA 1



VICMAN



CIVIS



ORIENTAL

85

86



COVINE 8

**LEY NACIONAL DE VIVIENDA**  
Ley 13738 - diciembre de 1968

Principales aportes:

- Unifica las decisiones de política habitacional y los mecanismos de financiamiento público para vivienda popular creando el FONAVI con recursos propios y creando la Dirección Nacional de Vivienda con las más amplias facultades en la materia.
- Promueve la recapitalización del BHU a través de la emisión de la Obligación Hipotecaria Reajutable y crea la UR basada en el índice medio de salarios para el retorno de los préstamos.
- Establece un mínimo habitacional (32m<sup>2</sup>) y define las características de una vivienda digna y adecuada. Define categorías de vivienda en relación con la superficie habitable y el valor de tasación y tipifica a los beneficiarios en función de los niveles de ingreso familiar.
- Propone un sistema de ejecución que articula a todos los actores del sector público y privado.
- Define y regula las cooperativas de vivienda, tipificándolas según la forma de aporte de las cooperativas, en cooperativas de ahorro previo y de ayuda mutua, y según el modo de posesión de la vivienda, en cooperativas de propietarios y de usuarios. En estas últimas las viviendas son propiedad de la cooperativa y los cooperativistas adquieren el derecho de uso y goce, derecho que se concede sin limitación en el tiempo, que se transmite a los herederos e incluso puede cederse por acto entre vivos, pero sujeto las limitaciones que se establecen en la presente ley.
- Impone a cada cooperativa la contratación de un Instituto de Asistencia Técnica interdisciplinario, como asesor técnico profesional en todas las etapas del proceso. Define la integración y funciones de los IAT.
- Encomienda al Poder Ejecutivo la formulación de un Plan Quinquenal de Vivienda en el primer año de gobierno.

60 CREACIÓN DE LA CIDE

61

62

63

64

65

66 COOPERATIVAS PIONERAS

67 CREACIÓN DE MEVIR

68 LEY 13.728 / LEY NACIONAL DE VIVIENDA / FONAVI / DINAVI (MOP)

69 FUNDACIÓN DE FENACOVVI (LUEGO FECOVVI)

70 FUNDACIÓN DE FUCVAM

71

72

73 COMIENZO DE LA DICTADURA MILITAR

74 LEY 14.219 DE ARRENDAMIENTOS URBANOS

75 CREACIÓN DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y PROMOCIÓN SOCIAL

76

77 LEY 14.656 SUPRIME MINISTERIO DE VIVIENDA Y PROMOCIÓN SOCIAL / LEY 14.666 SUPRIME INVE Y DINAVI, PASA COMETIDOS A BHU Y SEPLACODI. SUPRIME PERSONERÍA JURÍDICA DE LOS IAT

78

79 LEY 14.804 / CREA LAS SOCIEDADES CIVILES DE PROPIEDAD HORIZONTAL

80 UNA CIUDAD SIN MEMORIA. ACTIVISMO POR LA CIUDAD

81

82 IMM: NORMATIVA ESPECIAL PARA RECICLAJES

83

84 FIN DE LA DICTADURA MILITAR

85 PRIMER GOBIERNO DEMOCRÁTICO / PLAN QUINQUENAL 85/89

86 PRÉSTAMOS PARA RECICLAJES BHU / PROGRAMAS PPT

INTRODUCCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA / PRIMER DIAGNÓSTICO

SEVERA CRISIS ECONÓMICA  
INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN PARALIZADA

GRANDES CONJUNTOS DE PROMOCIÓN PRIVADA



5056

GRANDES CONJUNTOS DE PROMOCIÓN PÚBLICA



LIBRE CONTRATACIÓN  
AUMENTO DE DESALOJOS  
AUMENTO DE DEMANDA DE VIVIENDA PARA LA COMPRA  
CRECIMIENTO DEL RAVE

5171

BOOM DE LA CONSTRUCCIÓN ATIENDE DEMANDA SOLVENTE

EXPLOSIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES



1471

904

CANTIDAD DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SISTEMA COOPERATIVO (POR QUINQUENIO)

87

88

89

90



SIGLO XXI



COVICIVI

91

92

93

94

95

96

97

98

99

00

01

02

03

04

05

06

07

08

09

10

11

12

13

14



COVIPASO

COVIPASO



LA VÍA



COVIBRO



IRUPÉ



COVICIVI 2



TEBELPA III



JAUREGUIBERRY



COOVI 8 DE OCTUBRE



COVICORDÓN

REANUDACIÓN OTORGAMIENTO DE LAS PERSONERÍAS JURÍDICAS A LAS COOPERATIVAS  
PLAN QUINQUENAL 89/94

CREACIÓN DEL MVOTMA / CARTERA MUNICIPAL DE TIERRAS PARA VIVIENDA IMM

DECRETO 2339/92 SEPARA FUNCIONES DEL BHU Y DEL MVOTMA  
SEGÚN INGRESOS FAMILIARES (60UR)

NÚCLEOS BÁSICOS EVOLUTIVOS

PLAN QUINQUENAL 95/99

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MONTEVIDEO (POT)

PROGRAMA DE INTEGRACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (PIAI)

PLAN QUINQUENAL 2000/04

BHU SUSPENDE PRÉSTAMOS A PERSONAS JURÍDICAS

MESA DE VIVIENDA Y FINANCIAMIENTO COSOCO / UDELAR

PLAN QUINQUENAL 05/09

LEY 18.125 / CREACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE VIVIENDA (ANV)

LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOT)  
CARTERA DE INMUEBLES PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL (CIVIS)

PLAN QUINQUENAL 2010/14  
LEY 18.829 / PLAN DE INTEGRACIÓN SOCIO-HABITACIONAL JUNTOS

LEY 18.795 DE ACCESO A LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL  
REGLAMENTO PARA COOP. CON ALTERNATIVAS TECNOLÓGICAS (DAT)

CRISIS ECONÓMICA

REORGANIZACIÓN DEL SISTEMA / NUEVOS INSTRUMENTOS

IMM PROMUEVE PRIMERAS COOPERATIVAS DE RECICLAJE

MVOTMA: NÚCLEOS BÁSICOS EVOLUTIVOS / SIAV

REGULARIZACIÓN DOMINIAL / INFRAESTRUCTURA / EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS ESPACIO PÚBLICO

MVOTMA DEFINE LA POLÍTICA, LA ANV EJECUTA Y EL BHU ÚNICAMENTE FINANCIA

REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL / NUEVOS REGLAMENTOS A COOP.

REGLAMENTA PRODUCTO / SUBSIDIO A LA CUOTA

SE PROMUEVE LA INVERSIÓN PRIVADA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

EXONERACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA (APROXIMADAMENTE EL 30% SOBRE LA GANANCIA)

ZONAS DE PROMOCIÓN

TOPES DE PRECIO DE VENTA (EN ALGUNAS ZONAS), METRAJES Y CONDICIONES

FONDOS SOCIALES

5531

3083

2204

1497

## ALGUNAS CLAVES PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA

### La construcción de ciudad

A pesar de que la población del Uruguay crece a tasas muy bajas, nuestras ciudades, y en especial Montevideo, sufren procesos de expansión pero con muy bajas densidades de población, lo que constituye una permanente generación de suelo urbano a costos insostenibles y las consiguientes dificultades para cubrir el territorio con infraestructuras, servicios y equipamientos de calidad. Como consecuencia de estos procesos, la fragmentación socioterritorial se profundiza e incide en la creciente desintegración social y en el debilitamiento de la convivencia ciudadana.

Una ciudad más compacta favorece la distribución homogénea de servicios, espacios públicos y equipamientos urbanos de calidad, condición necesaria para avanzar hacia una ciudad democrática que opere como plataforma del desarrollo social. El aumento razonable de densidad en aquellos tejidos residenciales que lo admiten, es una de las claves para la intensificación de la vida urbana. Los conjuntos cooperativos, asumiendo el papel de la vivienda colectiva en la construcción de la ciudad —tanto en su definición física como en sus dinámicas—, pueden ser una herramienta potente de intensificación y reconfiguración urbana, en la medida en que su proyecto responda a las claves que surgen de la lectura de la ciudad. Sin embargo, es frecuente que las propuestas se formulen sin tener en cuenta esa premisa, según reglas propias, desconociendo los componentes esenciales del espacio urbano, lo que genera estructuras autónomas, aisladas o desintegradas.

La construcción de conjuntos cooperativos en áreas centrales o intermedias en las que ya existe una fuerte inversión social en infraestructuras y equipamientos, es positiva para la ciudad y para los cooperativistas, quienes acceden a beneficios y oportunidades propios de la vida urbana que no ofrecen las localizaciones periféricas. Su viabilidad depende de múltiples factores como el desarrollo de proyectos de densidad adecuada que permitan afrontar los mayores costos del suelo, y configuraciones apropiadas a estas implantaciones, en las que no es pertinente repetir el modelo tradicional de viviendas dúplex apareadas.

La administración ha desarrollado algunos instrumentos, aún insuficientes, para alentar la localización en áreas centrales, lo que presenta sus propias dificultades derivadas del mayor valor del suelo y de la reducida dimensión de los lotes, entre otros aspectos. Mediante una fuerte inversión en suelo, el subsidio a la localización, la flexibilización del porcentaje del costo del terreno en el valor total de la operación, u otras medidas tendientes a compensar esas dificultades, las políticas públicas podrían profundizar su papel dinamizador de la necesaria renovación urbana.

La hipótesis de *cooperativa dispersa* mencionada aparece como una alternativa interesante para la intervención en la ciudad consolidada: una única organización cooperativa que gestiona y administra la construcción de varios edificios en distintos lotes próximos entre sí, permitiendo operaciones de revitalización de vastas zonas del tejido residencial en un proceso de sustitución lote a lote. Su viabilidad depende de la posibilidad de articular innovaciones en términos de proyecto, tecnología y gestión, así como de la necesaria flexibilización de los marcos normativos que rigen el sistema.

## El acceso al suelo y las carteras de inmuebles

El acceso al suelo urbano es uno de los puntos críticos de las políticas de vivienda. Hoy, prácticamente el 100 % del sistema cooperativo accede al suelo a través de las carteras de inmuebles del Estado. El manejo de estas carteras es una herramienta fundamental para facilitar una localización con infraestructuras y servicios adecuados a los sectores de la población que no pueden acceder a ella por razones de mercado. Desde el punto de vista estratégico es imprescindible dotar a estas carteras de los recursos necesarios que les permitan anticiparse a la demanda y a la evolución del valor del suelo urbano, asegurando su efectividad como instrumento para el acceso democrático a la ciudad.

Esas tierras constituyen un capital social y su adjudicación por parte de la administración central y departamental debería hacerse en el marco de reglas de ocupación y densificación claramente establecidas para asegurar el mejor aprovechamiento social y urbanístico, lo que no siempre está asegurado con el mero cumplimiento de las normas vigentes.

## El proyecto y la tecnología

Las *tecnologías alternativas* no deben ser un fin sino un medio, un instrumento para el desarrollo del proyecto y nunca un condicionamiento o una limitante. A través del proyecto se deben buscar soluciones innovadoras para obtener los mejores resultados en lo urbano, en el espacio doméstico, en las condiciones de confort, en los costos y en los plazos de construcción. Y la tecnología es uno de los elementos a considerar. Es importante incorporar sistemas constructivos y componentes que permitan acortar los plazos de ejecución y mejorar los controles de calidad, pero esta articulación debe hacerse desde el proyecto, priorizando la combinación de productos y sistemas abiertos más que la adopción de sistemas cerrados que pueden dejar a las cooperativas cautivas de monopolios empresariales o libradas a la volubilidad de un mercado sumamente inestable. La industria que desarrolla sistemas y fabrica productos y componentes debe estar al servicio del proyecto y en ningún caso al revés.

## Modalidades de gestión y producción y aporte de los cooperativistas

La actual división entre cooperativas de ahorro previo y de ayuda mutua es una separación forzada de una única demanda que prioriza la autogestión y la acción cooperaria. El reglamento de 2008 flexibiliza el aporte de los cooperativistas del sistema de ayuda mutua, permitiéndoles completar el porcentaje exigido en la forma establecida para las cooperativas de ahorro y préstamo. La promoción de cooperativas mixtas podría generar integración y complementariedad y contribuir a la preservación de los valores de solidaridad y cooperación, haciendo más sostenibles y transparentes los procesos de producción social.

En el caso del sistema de ayuda mutua, se debería permitir que la mano de obra de los socios que participan en tareas calificadas se computara con mayor valor en el porcentaje de aporte correspondiente, actualmente el 15 % del costo global de la

operación. Ese porcentaje, calculado en mano de obra de peón, supone en promedio unas 21 horas semanales de trabajo en obra por núcleo familiar: una carga demasiado pesada para la mayoría de los trabajadores, que, en la situación de pleno empleo que atraviesa el país, trabajan la jornada completa.

La capacidad de gestión y producción de las cooperativas y los desarrollos tecnológicos actuales permiten pensar en la viabilidad de incorporar, desde el proyecto, técnicas, sistemas y componentes que promuevan, mediante una adecuada capacitación, la participación de los socios en tareas de alta especialización. Estas tareas, menos exigentes en términos de esfuerzo físico que la albañilería tradicional, permiten generar mayor valor agregado y a la vez contribuyen a disminuir los plazos de obra.

## Resignificar la dimensión del proyecto

La calidad sociourbana de los proyectos resulta un elemento clave para asegurar, desde una perspectiva integral, una base territorial pertinente y sostenible.

Todos los actores, y en especial el Estado, como responsable de las políticas de vivienda social, deben impulsar y promover una mayor calidad del espacio construido como inversión social para mejorar las condiciones de habitabilidad a escala doméstica y urbana.

El rol de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) ha sido clave en el desarrollo del sistema cooperativo; la acción de los IAT ha producido potentes respuestas tipológicas y tecnológicas adecuadas a los modos de gestión y producción del cooperativismo.

Actualmente se percibe cierto estancamiento. Gran parte de la producción actual reproduce modelos que responden a los paradigmas de los años setenta y que ya no dan las mejores respuestas a las realidades urbanas y a los modos de habitar contemporáneos. Las lógicas de proyecto predominantes en el sistema cooperativo tienden a repetir fórmulas y modelos y, en general, a debilitar las propuestas urbanas y arquitectónicas, a menudo escudadas en un poco informado imaginario popular que sirve como justificativo de la pobreza de las soluciones. Se ha perdido el impulso experimental e innovador de las primeras épocas. Recuperarlo es fundamental para desarrollar alternativas que respondan a las situaciones sociales y urbanas que definen la demanda contemporánea.

Sería injusto atribuir toda la responsabilidad a los técnicos involucrados. Los reglamentos de producto imponen marcos muy rígidos que limitan la exploración proyectual y las posibilidades de innovación. Existe una fuerte determinación funcional y una regulación extrema de todos los aspectos cuantificables, que no aseguran la calidad de la arquitectura ni de la propuesta urbana. A los riesgos inherentes a la experimentación de soluciones no convencionales se suman trabas y dificultades en la gestión que tienen un efecto desalentador de la innovación.

Parece oportuno revisar los marcos normativos para encontrar márgenes de flexibilización que permitan el desarrollo de alternativas, y, simultáneamente, definir criterios e implementar mecanismos de evaluación cualitativa de los proyectos. Es necesario que los organismos que ejecutan las políticas de vivienda tengan una actitud proactiva frente a la búsqueda de soluciones innovadoras que promuevan la evaluación y jerarquización del trabajo técnico de los IAT, y reconozcan y alienten las posibilidades del proyecto como instrumento propositivo.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Partiendo del reconocimiento de los valores y potenciales del sistema cooperativo de vivienda, hemos querido enfocar la atención en algunas dimensiones sobre las que nos parece oportuno reflexionar y debatir, para encontrar las claves que permitan asegurar su vigencia y revitalizar su producción. Esta reflexión se construyó en diálogo con múltiples actores, comprometidos desde distintos lugares con el sistema, convocados a participar en diversos eventos sobre este tema.

Entendemos que, desde la academia, tenemos la responsabilidad de colaborar con la solución de estos problemas, de construir nuevas miradas sobre este y otros temas del hábitat y de la vivienda social y de contribuir a la revisión de la manera en que, como sociedad, estamos tratando el valioso legado del cooperativismo de vivienda.

---

### BIBLIOGRAFÍA

- Y. Boronat: *La vivienda de interés social en el Uruguay: 1970-1983*. Instituto de Historia de la Arquitectura, FARQ-UDELAR. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo, 1992.
- W. Kok Nin: "Cinco lustros en el financiamiento de la vivienda". *Revista Vivienda Popular*, Segunda Época, n° 20, pp. 40-47. Unidad Permanente de Vivienda, FARQ-UDELAR. Montevideo, 2010.
- B. Nahoum: "Cooperativas de ayuda mutua. La autoproducción organizada y solidaria". En *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*. Centro Cooperativo Sueco-Editorial Trilce. Montevideo, 2012.
- B. Nahoum (Compilador): *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo. Montevideo, 2008.
- A. Raffo: "Cuarenta años después, en la búsqueda de vivienda digna para todos". *Revista Vivienda Popular*, Segunda Época, n° 17, pp. 16-19. Unidad Permanente de Vivienda, FARQ-UDELAR. Montevideo, 2010.
- S. Schelotto: "Vivienda y ciudad en tiempos de la Ley nacional de Vivienda. El espíritu de la época y la arquitectura de las ciudades en Uruguay". *Revista Vivienda Popular*, Segunda Época, n° 17, pp. 6-15. Unidad Permanente de Vivienda, FARQ-UDELAR. Montevideo, 2010.
- R. Vallés: "1985/2010: un repaso". *Revista Vivienda Popular*, Segunda Época, n° 20, pp. 6-9. Unidad Permanente de Vivienda, FARQ-UDELAR. Montevideo, 2010.
- B. Ynzenga Acha: *De Vivienda a Ciudad. El proyecto residencial de la ciudad*. Colección MVDlab. FARQ-UDELAR. Montevideo, 2012.