

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

Cooperativas de Vivienda:
¿Impulso o freno desde las políticas de vivienda generadas e implementadas por el Estado uruguayo en la última década de gobierno?

Déborah Burgos López
Tutor: Gustavo Machado

2015

Agradecimientos:

Al finalizar este proceso como estudiante es inevitable mirar hacia atrás y recordar aquellas personas que desde sus diferentes lugares me apoyaron y orientaron para que hoy pudiera alcanzar esta meta.

Quiero agradecer en primer lugar a mi familia, en especial a mi madre y abuelos por haberme dado el apoyo y los medios para venirme a la capital y estudiar la carrera de mi elección.

A mi compañero de vida, Alain, por ayudarme y apoyarme cada día y darme aliento para no bajar los brazos.

A mis amigos y compañeros de ruta por trasmitirme perseverancia y buena energía y acompañarme durante esta etapa de mi vida.

Quiero expresar también un sincero agradecimiento a mi tutor Gustavo Machado por sus aportes y orientaciones durante el desarrollo de la tesis, sin duda su apoyo fue fundamental para apropiarme de la temática investigada.

A todos de corazón... ¡Gracias!

“Una meta es un sueño con fecha de entrega”

(Napoleón Hill)

INDICE

Prefasio	3
Glosario	4
Introducción	5
Objeto de Investigación	8
Estrategia Metodológica	8

CAPITULO I: “DE LO INDIVIDUAL A LO COLECTIVO”

1.1 Las respuestas del Estado al problema de la vivienda	11
1.2 Surgimiento y Evolución del Movimiento Cooperativo de Vivienda	16
1.3 El Sistema Cooperativo de Vivienda uruguayo	22
1.3.1 Marco Normativo de las Cooperativas de Vivienda	26
1.3.2 Los Institutos de Asesoramiento Técnico (IAT)	28
1.3.3 La Federación de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM)	31

CAPITULO II: “DERECHO AL TECHO”

2.1 El esquema Institucional actual en vivienda	37
2.1.1 El Sistema Público de Vivienda (SPV)	38
2.2 Presentación de Datos cuantitativos	42
2.3 Debates en torno al Cooperativismo de Vivienda en el marco de los periodos de gobierno frenteamplista	44
2.3.1 Luces y sombras de los Planes Quinquenales de Vivienda	44
2.3.2 ¿Qué se espera para el periodo 2015-2019?	50

Reflexiones finales	54
Bibliografía	58



Glosario:

ANV	Agencia Nacional de Vivienda
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCU:	Centro Cooperativista Uruguayo
CIDE:	Comisión de Inversión y Desarrollo Económico
CIVIS	Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social
CUDECOOP:	Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
COAVI	Comisión Asesora de Vivienda
DINAVI	Dirección Nacional de Vivienda
FNV:	Fondo Nacional de Vivienda
FNVyU:	Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.
FUCVAM:	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
IAT:	Institutos de Asesoramiento Técnico
IM:	Intendencia de Montevideo
INACOOOP:	Instituto Nacional de Cooperativismo
INVE:	Instituto Nacional de Viviendas Económicas
LNV:	Ley Nacional de Vivienda
MEVIR:	Movimiento Pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MVOTMA:	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBE's:	Núcleos Básicos Evolutivos
OPP:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
PIAI:	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PMB:	Programa de Mejoramiento de Barrios
SIAY:	Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda
SPV:	Sistema Público de Vivienda
SCNT	Sistemas Constructivos No Tradicionales
VIS	Vivienda de Interés Social

Introducción:

La presente Monografía de Grado se enmarca en la currícula de la Licenciatura en Trabajo Social, para el egreso de grado del Plan de Estudios 1992, dictado por el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

A lo largo del documento se expone un acercamiento a las políticas habitacionales que se han implementado en el pasado y actual gobierno de izquierda con respecto a las cooperativas de vivienda. Concretamente el interrogante que promueve la investigación es conocer si las políticas de vivienda generadas e implementadas por el Estado uruguayo en la última década de gobierno han impulsado o aplacado el desarrollo de las cooperativas de vivienda. En este sentido, tal como expresan Batthyany y Cabrera “el tema de investigación es el marco general en el cual se ubica el interés científico asociado a las preguntas y preocupaciones planteadas.” (Batthyany y Cabrera; 2011:20).

Dado que la tesis se centra en las cooperativas de vivienda cabe señalar que la vivienda en la sociedad actual atiende múltiples necesidades de la población¹. El acceso a la misma es considerado un derecho para “todo habitante de la República”, el cual se encuentra consagrado y reconocido en el Art. 45 de la Constitución de la República. Tomando como referencia dicho artículo, el Estado se ubica como facilitador en el acceso a una vivienda “higiénica y económica” asumiendo la función de dar una respuesta a este problema que encuentra en manos del gobierno escasas soluciones y cada vez más dificultades, siendo el mercado el que toma su lugar como satisfactor de esta necesidad. De este modo el problema se agrava aún más, ya que “(...) el mercado niega derechos y crea segregación. Las consecuencias de la negación del derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad son dramáticas en las fisonomías de las ciudades y de las sociedades. La más visible es la segregación física, entre pobres y ricos.” (Olsson; 2012: 7). Por lo tanto podemos considerar que el problema en el acceso a la vivienda está estrechamente ligado a la desigualdad social², donde los sectores de menos recursos no cumplen con el perfil del mercado para satisfacer esta necesidad y

¹ “La vivienda es la infraestructura material y espacial, es el escenario concreto en el cual se construye el espacio afectivo y social que llamamos hogar (...) El hombre y su hábitat constituyen así una estructura inseparable. Persona y ambiente se moldean y se transforman recíprocamente”. (Giorgi, Rudolf y Rodríguez, 1995: 12)

² “Desde el origen mismo de las ciudades modernas conformadas a partir del desarrollo industrial capitalista, la vivienda emergió como un problema dada su crónica insuficiencia. Ante procesos de urbanización crecientes como nunca antes la Humanidad había protagonizado, ya para inicios del siglo XIX, las dificultades para acceder a una vivienda básica caracterizó la vida cotidiana de las nuevas urbes en crecimiento. Con ello se instala en las ciudades un permanente estado de conflictividad expreso o latente en torno a las difíciles condiciones de habitabilidad que las grandes mayorías populares tienen que padecer.” (Portillo; 2010: 7)

tampoco son contemplados por el Estado para acceder a una solución habitacional digna y eficiente. En este contexto es que se destaca el “Modelo FUCVAM”,

(...) (El cual) tiene como uno de sus elementos centrales, precisamente, el de la propiedad colectiva de las viviendas. Los destinatarios, como socios de las cooperativas, tienen el derecho de uso y goce de las viviendas, pero la propiedad permanece en la cooperativa, y ello permitió que este Movimiento, a lo largo de más de cuarenta años, se resistiera a entrar en las leyes del mercado. Ello no es menor, porque evitó de esa forma transformar a la vivienda en una mercancía y, en cambio, considerarla y defenderla como un derecho humano fundamental. (Nahoum; 2014: 7)

En este sentido, “(...) la línea de trabajo de FUCVAM ha sido muy clara: no aceptar como verdad iluminada los dictados del mercado, que dice «entre menos tengás, menos valés».” (Olsson; 2012: 7). Por esta razón las cooperativas de vivienda demuestran que no solo el sector socio-económico medio/alto puede acceder a una vivienda digna sino que también la población con menores recursos pueden hacer valer su derecho y materializarlo. El derecho a la vivienda puede efectivizarse de diversas formas, entre todas las posibles en este documento se destaca la propiedad colectiva, dado que

De todas las múltiples formas de tenencia segura que existen, (...) la propiedad colectiva es, (...) una de las más seguras. No necesariamente la mejor (...) pero sí con muchas ventajas sobre la propiedad privada individual, la principal de las cuales es que en la eterna contradicción entre la vivienda como derecho y la vivienda como mercancía, es la materialización de lo primero, mientras que la propiedad individual es el vehículo para lo segundo. (Nahoum; 2014: 17)

Por otro lado, la motivación para investigar el tema de investigación planteado surge a partir del interés que me despierta la temática vivienda en general y en particular las cooperativas de vivienda, que como solución habitacional trasciende el reduccionismo de proveer un techo apuntando integralmente a la creación barrio, ciudad, comunidad, y aquellas condiciones vinculadas al hábitat. Si bien durante el transcurso de la carrera no hubo un acercamiento con esta área específica siempre estuvo el interés por profundizar e investigar acerca de la problemática de la vivienda en Uruguay y las cooperativas de vivienda como una solución sustentable y eficaz. Este interés se comenzó a materializar con el Curso opcional Interdisciplinario “Cooperativas de Vivienda” el cual cursé en el 2014, primer acercamiento a la temática. A partir del Curso surgieron diversas interrogantes sobre la situación de las cooperativas de vivienda y el lugar que han ocupado y ocupan en las prioridades que establece el gobierno, estas interrogantes fueron el puntapié inicial para resolver investigar sobre la temática.

Por otro lado, desde el Trabajo Social se viene profundizado e investigando desde hace varios años sobre las cooperativas de vivienda. Se visualiza que tanto desde la investigación y

producción académica como desde el rol activo en el trabajo con las cooperativas en el marco de los IAT, el Trabajo Social en general y el trabajador social en particular tienen una importante aproximación a lo que refiere a las cooperativas de vivienda. En este sentido, el papel que desempeña el Trabajador Social se caracteriza por su rol articulador y por el vínculo más estrecho y permanente con el grupo de cooperativistas, dado que los demás técnicos – exceptuando los arquitectos- participan en instancias puntuales del proyecto cooperativo. Por lo tanto se considera relevante para la profesión continuar profundizando y problematizando en lo que refiere a la situación de las cooperativas de vivienda en nuestro país. Esta investigación intentará aportar un “granito de arena” en la comprensión de este fenómeno y la complejidad que conlleva, entendiendo las limitaciones debido a la amplitud de dicho campo.

En referencia a la estructura del documento, este se divide en dos Capítulos, el primero desarrolla principalmente un marco conceptual donde se expone de forma cronológica las diferentes políticas habitacionales que se promueven e implementan desde el gobierno a lo largo de la historia hasta la actualidad. Por otro lado, se hace referencia al cooperativismo de vivienda: su surgimiento y evolución, el Marco Normativo que lo comprende y el rol que desempeñan los Institutos de Asistencia Técnica (IAT). Asimismo se profundiza en la modalidad por Ayuda Mutua de usuarios y en la organización de segundo grado que la nuclea: FUCVAM.

En el Capítulo II se desarrolla el esquema Institucional actual en vivienda, puntualizando en la evolución y en los cambios que se han promovido en el Sistema Público de Vivienda (SPV). Se presentan datos cuantitativos sobre la situación de las cooperativas de vivienda, tomando como referencia el II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. Por último se expone y compara los diferentes enfoques político-estatales de la última década sobre las cooperativas de vivienda y las proyecciones para el próximo quinquenio de gobierno del Frente Amplio.

A modo de cierre se presentan las consideraciones finales que surgen del análisis sobre la temática investigada, teniendo en cuenta que no representan conclusiones acabadas por tratarse de un proceso de investigación con ciertas limitantes. En este sentido, esta tesis de grado no da por concluido el tema sino que pretende aportar insumos para futuras investigaciones, ya que aún queda mucho “camino por recorrer” en referencia a las cooperativas de vivienda. Asimismo, se incluye dentro de las consideraciones finales algunos comentarios sobre las dificultades que desafiaron la investigación, tales como la carencia de datos cuantitativos actualizados, entre otros.

Objetivos:

Tal como exponen las autoras Batthyany y Cabrera “(...) es importante que (los objetivos) puedan representar preguntas relevantes que permitan comprender, constituirse como aporte al conocimiento acumulado y asimismo, ser susceptibles de ser contestados en el proceso de investigación.” (Batthyany y Cabrera; 2011: 35).

Siguiendo esta línea de pensamiento, con el presente trabajo se pretende analizar las ideas sostenidas por los diferentes actores sobre las Cooperativas de Vivienda en torno al papel que ha venido jugando el Estado en el transcurso de esta última década período de gobierno del Frente Amplio. Si bien la investigación abarcará a las diferentes modalidades de Cooperativas de Vivienda, se pondrá énfasis en las Cooperativas de Ayuda Mutua y de Usuarios. Esta elección se debe a que en comparación con las demás modalidades esta ha demostrado ser sustentable y eficaz. A su vez se destaca el factor social de la ayuda mutua -el cual no se visualiza en otras modalidades de construcción con estas mismas características- en referencia al valor del trabajo colectivo, la unión y el esfuerzo conjunto, sostenidos por los valores e ideales cooperativos.

Como objetivos específicos se plantean:

- ◆ Comparar las propuestas sobre las cooperativas de vivienda que exponen los Planes Quinquenales de Vivienda 2005-2009 y 2010-2014.
- ◆ Analizar la propuesta que se proyecta sobre las cooperativas de vivienda en el Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019 del Frente Amplio.
- ◆ Visualizar cuales han sido los organismos públicos que ejecutaron las políticas de vivienda en la última década.

Estrategia metodológica:

El proceso de investigación tuvo un abordaje principalmente cualitativo, dado que se priorizó la recopilación de datos e información, así como también la lectura, revisión y análisis documental y bibliográfico.

De este modo, se pretendió recoger diversas publicaciones actuales sobre la temática “Cooperativas de Vivienda” tales como: materiales utilizados durante el Curso opcional

Interdisciplinario “Cooperativas de Vivienda” 2014; libros y revistas alusivos al tema; los Planes Quinquenales de Vivienda correspondientes a los periodos: 2005-2009, 2010-2014 y el proyectado para el año 2015-2019. Así como también datos cuantitativos recabados del II Censo Nacional de Cooperativas de Viviendas y Sociedades de Fomento Rural realizado en Uruguay en 2008/2009 y su posterior Informe de Resultados (2010).

En este sentido, se visualiza como una dificultad para la investigación la escasez de datos cuantitativos actualizados sobre la situación de las cooperativas de vivienda en nuestro país, dado que el último censo realizado por el INE se efectuó en el 2008. Por lo tanto para el análisis se focalizó en los resultados de las gestiones de la administración de gobierno pasada y la actual. Sin embargo, los Planes Quinquenales de Vivienda del Frente amplio de la última década se encuentran algunos “vacíos” en datos cuantitativos específicos sobre las metas proyectadas y ejecutadas con respecto a las cooperativas de vivienda, lo cual dificulta el análisis comparativo de cifras. Teniendo esto en cuenta, se priorizó la información cualitativa sobre la cuantitativa dado que se encuentra más accesible de extraer lo cual favorece los tiempos de la investigación.

CAPITULO I:

“De lo individual a lo Colectivo”

“La sucesión de acciones individuales, muchas veces derivan, ya sea consciente o inconscientemente en una creación colectiva.

En algo nuevo, diferente e impensado desde una mirada individual”

Unidad de Estudios Cooperativos - UDELAR
Revista Estudios Cooperativos Año 14 N° 1

1. Las respuestas del Estado uruguayo al problema de la vivienda

Puede observarse en el devenir histórico de las políticas habitacionales que las grandes contradicciones existentes en el tema del acceso a la vivienda influyeron a que el Estado³ comenzara lentamente a intervenir en la satisfacción de esta necesidad básica, sobretodo de la población de menores recursos.

El estado uruguayo tiene una larga trayectoria en materia de políticas habitacionales, desde la lejana creación del Banco Hipotecario a principios del siglo XX; la legislación inquilina que se desarrollara también desde esas épocas; la consagración del derecho a la vivienda; la creación del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE); la denominada Ley Serrato, hasta la sanción en diciembre de 1968 de la Ley 13.728, entre otros. (Portillo, A; 2010: 90)

En este sentido, aunque es indiscutible la importancia de la vivienda para la sociedad recién en el siglo XX se pueden visualizar las primeras intervenciones significativas del Estado en materia de vivienda, las cuales se llevaron a cabo de forma paulatina y en un escenario cambiante. Siguiendo esta línea Portillo expone:

(...) lo que corresponde iniciar afirmando es el carácter estructural de la carencia crónica de acceso a la vivienda por un sector en ocasiones mayoritario. La lógica puramente mercantil inhabilita el acceso a la vivienda por su esencia misma en tanto mercancía. Por lo tanto si se desea efectivamente corregir esta situación y hacer posible el acceso a la vivienda por todos aquellos hogares que no pueden por sí mismos, solamente ello podrá ser posible si el Estado a nombre de toda la sociedad interviene eficazmente para su logro. (Portillo, A; 2010: 90)

El período comprendido entre los años 1851 y 1870 se caracteriza por una mínima intervención del Estado con respecto al área vivienda, y a nivel social se destaca el surgimiento de los primeros conventillos dado los altos costos de alquiler y las pocas posibilidades de acceder a una vivienda.

Dada la situación crítica el gobierno promueve una política de tipo Higienista, con el objetivo de lograr garantizar la salud de los habitantes a través de la implementación de normas referidas a los espacios públicos de la ciudad.

³ “Conviene ante todo interrogarse qué se entiende por Estado (...) El Estado es en definitiva un conjunto de relaciones sociales que se manifiestan dentro de los parámetros de la institucionalidad definida, pero sin separarse del resto de la sociedad. Lejos de ello social, política y culturalmente las prácticas del Estado solamente pueden comprenderse desde el contexto social en el que se desempeñan el que influye sustancialmente en el contenido de esas prácticas.” (Portillo; 2010: 9)

Cabe destacar que en este período se visualizan las primeras experiencias de cooperativas de trabajo, impulsadas mayormente por asalariados.

En el año 1892 se destaca la creación del Banco Hipotecario del Uruguay⁴ (BHU) durante la presidencia de Julio Herrera y Obes.

En 1921 se aprueba la Ley 7.395 conocida como la “Ley Serrato” la cual forma parte de las primeras Políticas Públicas dirigidas a impulsar la producción de las viviendas de interés social. Y dos años después -en 1923- la Intendencia de Montevideo (IM) construye viviendas para alquilar en barrios próximos a frigoríficos y fábricas.

Durante la segunda presidencia de Terra, en 1937 se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), con el objetivo de solucionar la falta de viviendas construyendo aquellas que fueran de fácil acceso al sector asalariado. Por su parte el Municipio de Montevideo promueve la formación de nuevas urbanizaciones como son los complejos habitacionales llamados barrios obreros o municipales.

En 1959 se funda la Comisión Nacional de Damnificados de las inundaciones que acaecieron ese año, y en el año 1967 se crea el Movimiento Pro-Eradicación de la Vivienda Insalubre Rural⁵ (MEVIR) con el objetivo de lograr el acceso a la vivienda adecuada al medio rural y erradicar las condiciones habitacionales insalubres de aquellas familias que viven y/o trabajan en zona rural, desde una perspectiva integral de hábitat.

Entre los años 1968-1973 se produce un importante desarrollo en materia de vivienda: en 1968 se aprueba la Ley N° 13.728 “Plan Nacional de Vivienda”⁶, el movimiento sindical apoya la formación de nuevas Cooperativas, se crean los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) para asesorar a las cooperativas, que cumplen un papel muy importante, y se concretan grandes construcciones habitacionales.

En el período entre 1973-1985 se produce un declive en el desarrollo de políticas habitacionales, se reprime fuertemente a las cooperativas y se disuelven los IAT. En el '73 con la llegada de la dictadura –entre otros factores- se produce una fuerte crisis en el Estado de Bienestar, lo cual repercute en las políticas que se estaban implementando. El enfoque del

⁴ BHU Historia, disponible en: <http://www.bhu.com.uy/historia.php>

⁵ ¿Qué es MEVIR? Disponible en: <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucion/que-es-mevir>

⁶ Esta ley establece que el Estado es el responsable de crear las condiciones necesarias para que todas las familias puedan acceder a una vivienda adecuada, y además tiene el compromiso de promover la construcción de viviendas y asegurar que los recursos asignados a este objetivo lleguen a los destinatarios. En esta línea, se busca generar una política de vivienda coordinada e integrada en los planes de desarrollo socio-económico a nivel nacional, focalizando en los sectores de menores recursos pero sin generar etiquetas que excluyan y segreguen territorialmente a esta población. Otra disposición relevante que establece esta ley es la creación de un marco jurídico que regule el sistema cooperativo de construcción, y además apuntala las propuestas de la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) en donde se plantea la necesidad inminente de contar con la acción estatal permanente en temas de vivienda. De este modo, se fomenta la creación del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) por el cual se estimula el ahorro público destinado a la vivienda.

gobierno deja de estar posicionado en cubrir las necesidades de la población más carenciada y pasa a ocuparse de otras problemáticas entendidas como más urgentes.

Asimismo, en la época de la dictadura no era posible alentar la construcción de viviendas de interés social desde una mirada cooperativista, dado que uno de los factores determinantes para que el Estado promueva políticas habitacionales es que estas formen parte del proyecto político nacional.

En 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social a través de la Ley 14.218⁷ el cual tuvo un accionar acotado ya que solo funcionó durante tres años.

En el mismo año, con la aprobación de la Ley 14.219⁸ de Alquileres se produce un cambio sustancial en la reglamentación vigente sobre arrendamientos, lo cual generó un aumento desmedido en el costo de los alquileres que a su vez estuvo acompañada de un significativo aumento en la industria de la construcción, pero dirigida al sector de clase alta de la sociedad. Las consecuencias de esta situación no tardaron en llegar, los asentamientos irregulares en zonas alejadas de la ciudad de Montevideo registraron un aumento importante debido a la gran cantidad de familias que se vieron impedidas a sostener el costo de alquilar una vivienda.

Por otro lado, en este período la crisis que enfrenta el país complejiza el acceso a la vivienda y su sostenibilidad para las familias uruguayas. A su vez esta problemática se acentúa con la aprobación del Decreto-Ley 14.219 referente a arrendamientos urbanos y suburbanos, la cual crea nuevas normas sobre desalojos y lanzamientos.

En el período entre los años 1985-1990 se visualiza una política de vivienda que mantiene una lógica de continuidad, destacándose el papel del BHU como promotor de diferentes proyectos de alcance público y privado; además se genera una gran desconfianza al cooperativismo.

Asimismo este año -1990- está marcado por la creación de MVOTMA el cual instaura una clara división con el BHU, dado que su población objetivo serán los sectores sociales con bajos ingresos. De este modo el Ministerio divide la población en franjas socio-económicas para lograr focalizar las políticas de vivienda y el gasto público en los sectores más vulnerables, integrando la sociedad civil y el sector privado.

En este sentido, una de las políticas que se implementa son los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE's) siendo este un sistema que consistía en la construcción de viviendas de 30 m² por medio de empresas que luego de finalizar las obras eran entregadas al Ministerio para que este dispusiera. Los hechos demuestran que esta política no tuvo los resultados

⁷ Ley 14.218. Ministerios. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14218&Anchor=>

⁸ Ley N° 14.219. Alquileres. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14219&Anchor=>

esperados, ya que en la mayoría de los casos las viviendas no contemplaban las necesidades de las familias y a su vez eran construidas en zonas periféricas de las ciudades, en perjuicio de la integración social.

En lo que respecta a las acciones impulsadas desde la IM, se promueven nuevos sistemas constructivos y además se apuntala a las “cooperativas de reciclaje”, concretándose en este mismo año las primeras cooperativas con estas características en tres barrios de la ciudad de Montevideo: Goes, Palermo y Ciudad Vieja, de este modo se inicia la búsqueda por alternativas innovadoras que logren la integración de los sectores en situación de vulnerabilidad socio-económica (Valles: 2010)

Por otro lado, en 1993 el MVOTMA promueve diferentes programas para dar respuesta a la necesidad de la población de acceder a la vivienda. De este modo crea el Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) el cual consistía en un plan de subsidios que permitía a las familias con menos recursos acceder a la compra de vivienda nueva o usada.

También se desarrolla lo que Traversa denomina “un programa de transición”, el cual “(...) financia la actividad de Cooperativas de Vivienda, construye viviendas en coordinación con algunas Intendencias, y sustenta en parte la actividad de MEVIR.” (Traversa; 2004: 45)

Por otro lado, dicho Ministerio concreta diferentes convenios con la Intendencia de Montevideo (IM), el Banco de Previsión Social (BPS), el Ministerio del Interior y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Otro proyecto que se implementó fue el programa de créditos para la compra de materiales de construcción llamado CREDIMAT.

En el '96, el Ministerio se compromete a gestionar soluciones habitacionales para jubilados y pensionistas, a través de llamado a licitación para la construcción de las mismas.

De 1995 al 2005 la política habitacional continua en movimiento pendular entre las soluciones subsidiarias para sectores medios y medio-altos (la demanda solvente) a través del BHU (PPT, programas de Proyecto-Precio, Reciclajes por empresas, préstamos para vivienda usada, etc.) y las propuestas para los sectores de bajos ingresos del MVOTMA (NBE, otros programas SIAV, lotes con servicios) donde en un contexto de "soluciones pobres para pobres", destaca la dignidad del movimiento cooperativo que accede a recursos limitados según franjas de ingresos pero que demuestra gran capacidad de producir cantidad y calidad. (Vallés; 2010: 8)

A pesar del importante despliegue de programas y planes impulsados por el gobierno y la oferta del Mercado no se logra cubrir las necesidades habitacionales de gran parte de población, por tal motivo comienzan a multiplicarse de modo alarmante los asentamientos irregulares. La respuesta del Estado a este fenómeno es el Programa de Integración de

Asentamientos Irregulares (PIAI)⁹, en el cual trabajan en conjunto el MVOTMA, la Intendencia de Montevideo y el MIDES.

Por otro lado, en el marco del Plan Quinquenal 2005-2009 del gobierno de izquierda se ejecutan modificaciones importantes en el accionar del BHU, y en el año 2007 se crea a partir de la Ley 18.125 la Agencia Nacional de la Vivienda (ANV) como órgano descentralizado y ejecutor de las políticas del MVOTMA. Parte de estas modificaciones que comienzan a concretarse tienen que ver con un nuevo rumbo que toman las políticas y estrategias del Estado, en el marco de un proyecto nacional renovado donde se prioriza la justicia social; por tal motivo se focaliza en los sectores con menos recursos. (Portillo, 2010)

En el 2008 se crea con la Ley 18.362 la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS). La función de este recurso es analizar los bienes inmuebles que integran la cartera a fin de establecer cuales reúnen las características para integrar los programas del MVOTMA, entre los que se incluye las Cooperativas de Vivienda.

El Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014 del Frente Amplio busca mantener una continuidad en las líneas de acción que se venían implementando. La política de vivienda pone énfasis en dos ejes específicos: “la articulación de todos los actores del sistema público socio-habitacional y la incorporación de la inversión privada en vivienda de interés social; y el estímulo al aporte de las familias en ahorro, trabajo y gestión.” (Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014: 125).

En 2010 con la asunción de la Presidencia de José Mujica se decreta la emergencia socio-habitacional siendo una de las principales medidas la creación del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos, considerado una herramienta para aplacar la situación crítica de precariedad habitacional y social en la que se encontraba el país.

Siguiendo la línea de lo anteriormente expuesto y a modo de problematización Portillo (2010) afirma:

El problema de la vivienda en teoría puede abordarse de diferentes maneras: pareciera que lo más importante es asumir muy explícitamente, desde el diseño mismo de las políticas, como se está considerando el problema a atacar y de qué manera se piensa superar la problemática existente. Lamentablemente, esta no es la forma más frecuente con que las instituciones estatales proceden en esta materia. Usualmente se da por supuesta una gama muy amplia de factores y luego se definen acciones de carácter más o menos puntual. (Portillo; 2010: 29)

⁹ Este Programa se creó con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las familias que viven en los asentamientos irregulares, solucionando problemas de infraestructura y servicios públicos en promoción de la integración social y física. Desde el 2008 este Programa ejecuta fondos otorgados por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con la finalidad de promover proyectos que apunten tanto a la mejora de la calidad de vida de esta población, como a la prevención del surgimiento de nuevos asentamientos.

1. Proceso histórico del Movimiento Cooperativo de Vivienda

Pensar en el surgimiento y evolución del movimiento cooperativo de vivienda es pensar en la lucha, los avances y retrocesos, la perseverancia y unidad de trabajadores que hicieron posible -a pensar de las dificultades- su consolidación. En este sentido “las cooperativas de vivienda por ayuda mutua fueron «islas de libertad» durante la dictadura y en su seno se amasó una cultura comunitaria y territorializada de resistencia al régimen”. (González; 2013: 9)

Los años `60 están marcados por diferentes sucesos de gran importancia para el creciente movimiento cooperativo de vivienda. En 1966 se desarrollan tres experiencias innovadoras en construcción de viviendas dentro del sistema cooperativo por ayuda mutua: COSVAM (Salto), Éxodo de Artigas (Fray Bentos) y 25 de Mayo (Isla Mala), las mismas son promovidas por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU).

Dos años después, en 1968 el Parlamento aprueba la Ley Nacional de Vivienda la cual establece un marco jurídico al cooperativismo de vivienda. Dicha ley promovió el desarrollo de cientos de cooperativas de vivienda que lograron efectivizar sus proyectos debido al importante rol que desempeñaron los sindicatos de trabajadores en promoción de este sistema como una solución real al problema de la vivienda.

(...) a casi cuarenta años de vigencia de la Ley de Vivienda, el sistema cooperativo surge como aquél que ha permitido obtener mejores soluciones a más bajo costo; el que ha dado resultados más positivos respecto de la conservación, mantenimiento y complementación urbana de los conjuntos; el que se ha ajustado mejor a las necesidades de los destinatarios; el que ha producido, en fin, una más plena valoración y utilización de los espacios comunitarios. (Nahoum; 2008: 25-26)

A partir de la aprobación de la Ley 13.728 se crean las primeras cooperativas matrices: COVIMT (trabajadores del sector textil), COVIAFE (trabajadores del sector ferroviario) COVINE “Nueva Esperanza”.

El interés y la necesidad de agruparse y fortalecerse dieron lugar a la realización de cuatro Encuentros Nacionales de Cooperativas de Vivienda, impulsados por las tres cooperativas pioneras mencionadas.

En el período 1966-1972 se produce el mayor crecimiento y desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda debido a las grandes luchas que llevan adelante los trabajadores, logrando que las cooperativas de vivienda se les adjudicaran el 40% del presupuesto Nacional de Vivienda. De esta forma se concreta la construcción de un importante número de obras a través de la obtención de préstamos y concesión de tierras.

En 1969 se promueve un ámbito de coordinación permanente a través de la figura del Secretariado General de las Cooperativas de Vivienda.

Por otro lado, en los años '70 también se destacan acontecimientos de gran relevancia para el Movimiento. En el mes de mayo de 1970 en el marco del V Encuentro Nacional de Cooperativas de Vivienda se crea FUCVAM, siendo las cooperativas fundadoras: COSVAM (Salto), Municipales, COVISAN y COVINOR (Paysandú), Éxodo de Artigas (Río Negro), 25 de Mayo (Florida), COVIMT, COVINE, COVIAFE, MACOVI y COVIPSA (Montevideo).

A partir de la creación de FUCVAM comienzan a establecerse filiales en todo el país procurando el reconocimiento jurídico de la Federación como herramienta de unión, con un sentido defensor y progresista en lo que refiere a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Un año después -en 1971- comienzan a visualizarse los efectos positivos de la LNV, dado que se conceden los primeros préstamos otorgados por el BHU a cooperativas de FUCVAM.

A pesar de las primeras conquistas que tuvo el Movimiento de Cooperativas de Vivienda las luchas, la resistencia y las ocupaciones continuaron ya que todavía quedaban muchos espacios para conquistar y reivindicar. Una de las resistencias cooperativas que se llevaron a cabo en estos años fue la ocupación de Cerro Norte, en protesta y pedido de la concesión de préstamos y tierras para efectivizar la construcción de las cooperativas.

En 1972 se concreta la construcción de un número importante de cooperativas por ayuda mutua, y en Montevideo se lleva a cabo la construcción del Complejo José Pedro Varela.

A la marcha sostenida y firme de las cooperativas de vivienda se le presenta un gran obstáculo: el golpe de Estado de 1973. Las primeras medidas impuestas por la dictadura no se hicieron esperar, de modo que se impuso la represión generalizada a las organizaciones populares incluyendo a FUCVAM.

A partir del '75 el gobierno de turno aplica una interrupción abrupta al desarrollo del Movimiento Cooperativista de Vivienda, esto se traduce en la negación de préstamos para la construcción así como también un sinnúmero de trabas. Esta situación derivó en la desintegración de numerosas cooperativas de vivienda que ya se encontraban constituidas y las cooperativas de vivienda por ayuda mutua se les obstaculizaron las condiciones de crédito, incrementándose los intereses del mismo. A su vez, la consecuencia directa de estas modificaciones fue la exigencia del ahorro previo por parte de los cooperativistas, el cual se consideraba discordante con el sistema de ayuda mutua.

Transcurridos dos años en esta situación en el año 1977 el gobierno comienza a conceder nuevamente préstamos a las cooperativas de vivienda.

Pese a todas las dificultades y limitaciones que enfrentaba el movimiento cooperativista de vivienda debido a la dictadura, FUCVAM continúa trabajando en pos de fortalecerlo. De este modo organiza en conjunto con FECOVI la “Exposición de la Vivienda Cooperativa”, y a su vez en esta instancia se efectúan demandas concretas al gobierno. Además se concreta un convenio con la Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ) de Canadá con el objetivo de fomentar el desarrollo social y cultural en las cooperativas afiliadas a FUCVAM.

En noviembre del año 1980 se produce la derrota de la dictadura, a través del plebiscito la sociedad uruguaya manifiesta su rechazo a la reforma constitucional que pretendía perpetuar el poder militar en el gobierno. Durante ese año FUCVAM lideró una fuerte campaña en contra de la dictadura a través de diferentes actividades y asambleas.

Dos años después continuaban las acciones llevadas adelante por la Federación, la cual organiza e integra el primer acto público de carácter popular de los años '80 desarrollado en el local del Cine Cordón, y al siguiente año se lleva a cabo otro acto en el Club Platense.

El 1º de mayo de 1983 se celebra el Día de los Trabajadores, fecha que recibe una gran connotación dado su significado reivindicador de los trabajadores, en esta oportunidad FUCVAM participó activamente en la convocatoria de un acto en repudio a la dictadura y reclamo por los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, otra de las dificultades que se presentan al movimiento de cooperativo de vivienda -durante este período- es la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el BHU en relación al reajuste anual fijado de las amortizaciones que debían pagar las cooperativas de vivienda. Ante esta situación FUCVAM toma la medida de no acatar la normativa de dicho Banco continuando con la modalidad de pago que se venía efectuando, dado que el reajuste impuesto perjudicaba directamente a los cooperativistas ya que no consideraba la importante caída del salario real. La decisión tomada por FUCVAM fortaleció al movimiento cooperativo y demostró su capacidad de anteponerse a un gobierno autoritario.

Poco después el gobierno nuevamente establece medidas para frenar el desarrollo del movimiento cooperativo a través de la aprobación de la Ley 15.501, la cual dispone que todas las cooperativas de usuarios deban adoptar la modalidad de propiedad individual.

FUCVAM lejos de debilitarse continua promoviendo espacios de lucha y resistencia ante la opresión, las mujeres cooperativistas deciden movilizarse en repudio a la dictadura y en reclamo de sus derechos desde su lugar como mujeres y miembros de una cooperativa.

En el año 1984 nuevamente se moviliza FUCVAM con la adhesión de más de 10.000 personas y el apoyo de organismos internacionales en repudio al proyecto de ley anti-

cooperativista, unidos ante el “FIRME POR EL NO DE FUCVAM”. De este modo el movimiento cooperativista apunta otra victoria a su favor contra el régimen autoritario.

Cabe destacar que una de las conquistas más importantes donde el movimiento cooperativista –entre otros- fue protagonista es el retorno a la democracia, después de transcurrir trece largos años en dictadura.

Luego de concretarse el retorno a la democracia, la mirada se dirigió a la problemática económica y social en la que se encontraba inmersa la sociedad uruguaya, tras años de crisis. En este sentido, la propuesta desarrollada por FUCVAM –y otras organizaciones sociales- fue promover la creación de la Coordinadora de la Vivienda Popular (CoVip), la cual tenía como objetivo de promover e impulsar las políticas de vivienda.

En los próximos años FUCVAM continúa liderando diferentes acciones sociales y movilizaciones reivindicativas, como es el caso de la movilización que se lleva a cabo en el año 1986 en demanda de la derogación de las leyes 15.501 y 14.105 las cuales obstaculizaban el desarrollo de las cooperativas de vivienda. Asimismo, en 1988 FUCVAM lidera un importante relevamiento de terrenos que podrían ser apropiados para la construcción de cooperativas de vivienda en Montevideo y algunas ciudades del interior.

En 1989 se viven momentos de tensión debido a los desalojos masivos de familias en Ciudad Vieja, y la problemática de vivienda entre los jubilados y el Estado. A estos conflictos se le suma la denuncia efectuada por FUCVAM al BHU, donde se acusaba a este último de no respetar acuerdos realizados con las cooperativas.

Asimismo, en este año se lleva a cabo la ocupación de terrenos fiscales en Montevideo en reclamo del otorgamiento de las personerías jurídicas, el acceso a préstamos para concretar las construcciones de las cooperativas y la creación de una cartera nacional de tierras. En agosto de este año, nuevamente FUCVAM convoca a una marcha manifestando que la atención al problema de la vivienda es de carácter urgente, dado que afecta a todo el país.

Comenzando los años '90 el panorama mejorara para el movimiento cooperativo, dado que el Parlamento aprueba la Ley de Personerías Jurídicas para regular el otorgamiento de las mismas. Sin embargo el período de bonanza termina rápidamente ya que un año después el Parlamento realiza modificaciones a la Ley Nacional de Vivienda quitándole su orientación social. De igual modo, FUCVAM continua perseverando en su lucha exigiendo al gobierno una reforma a nivel urbano donde se contemplaran las necesidades y anhelos de los sectores sociales con menores recursos, los cuales eran segregados a zonas periféricas de la ciudad. En octubre del '91, FUCVAM utiliza nuevamente una herramienta que había demostrado ser eficaz para la obtención de los reclamos de los trabajadores: la ocupación de terrenos fiscales.

El motivo que los convoca es la ausencia de respuestas y avances de parte del gobierno ante diferentes planteos efectuados por el movimiento cooperativo.

En el año 1992, después de casi dos décadas de larga espera algunas cooperativas concretan la escrituración del préstamo ante el BHU y la obtención de terrenos, lo cual habilita el comienzo de obra. Pocos meses después el movimiento cooperativo obtiene otra conquista, la Intendencia de Montevideo otorga a FUCVAM terrenos fiscales para la construcción de veinte cooperativas, situación que se traslada a otras ciudades del interior.

En el mismo año FUCVAM inaugura la “Casa de los Cooperativistas” en el barrio Cordón en Montevideo, donde se continua organizando y desplegando lineamientos. Asimismo la Federación participa en diferentes movimientos sociales en defensa del patrimonio nacional y en reclamo de justicia tributaria.

En 1993 se realiza la feria internacional de exposición del desarrollo cooperativo en Uruguay, llamada EXPOCOOP '93, organizada por CUDECOOP donde participa FUCVAM presentando la propuesta del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua.

Un año después se inaugura el Hogar Estudiantil Cooperativo con el apoyo de la Facultad de Arquitectura y Bienestar Universitario, el objetivo del Hogar era alojar a jóvenes del interior que viajaran a la capital para iniciar la educación terciaria o universitaria.

Otro suceso a destacar es la incursión de las cooperativas de vivienda en la modalidad de reciclaje, lo cual se lleva a cabo en el marco de un programa de rehabilitación urbana de la Intendencia de Montevideo comenzando las obras en cuatro barrios: Cordón, Palermo, Ciudad Vieja y Goes. A partir de la implementación de esta nueva modalidad se rompe el esquema de exclusión de las cooperativas a zonas periféricas de la ciudad, de este modo se busca reivindicar el derecho de los cooperativistas a vivir en los barrios de origen o acceder a terrenos cercanos a los servicios y recursos locales. En esta misma línea, citando palabras de Nahoum

Hoy, luego de muchas vicisitudes (en especial en los años de dictadura) las cooperativas de vivienda por ayuda mutua son responsables de la construcción de más de quince mil viviendas para sectores populares, casi mil más están en ejecución y otras seis mil familias, agrupadas en bastante más de cien cooperativas, esperan obtener su crédito para iniciar el mismo camino. Estos números serían sin duda mucho mayores (¿tres, cuatro veces?) si el sistema cooperativo no hubiera estado prácticamente interdicto durante casi quince años, en la dictadura, y marginado luego otros veinte. Aun así, adquieren dimensión si se considera que el déficit habitacional uruguayo es de unas ochenta mil viviendas.” (Nahoum; 2002: 2)

En las décadas siguientes el movimiento cooperativa se ha consolidado, integrando a sectores de la población más amplios, agilizándose el acceso a las personerías jurídicas y los préstamos, ampliándose la cartera de tierras a nivel nacional y en algunos departamentos. Sin

embargo los momentos de conflictividad se han mantenido debido al reclamo sostenido del movimiento cooperativo en torno al acceso a tierras, presupuesto para cooperativas y aspectos reglamentarios.

Cabe destacar que a partir del 2011 surge otro actor importante que marca parte del crecimiento del sistema cooperativo: el Plan de Vivienda Sindical (PVS). Su formación fue impulsada por el sindicato de los metalúrgicos constituyendo otro nucleamiento de cooperativas, en este caso de ayuda mutua y de propietarios. La tecnología que predomina es la pre-fabricada, la cual proporciona mayor heterogeneidad al movimiento cooperativo no exento de conflictos. Datos recientes (2015) informan que este Programa involucra actualmente a 325 cooperativas, con una adhesión de 16.500 familias en todo el país.¹⁰

¹⁰ Información relevada del Diario El País. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/pcu-pierde-control-plan-viviendas.html>

El Sistema Cooperativo de Vivienda uruguayo

El primer paso que debemos dar antes de adentrarnos en lo que refiere al Sistema Cooperativo de Vivienda es definir qué se entiende por Cooperativa.

Según la nueva Declaración de Identidad Cooperativa adoptada en 1995 por la II Asamblea General de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)¹¹,

(...) una cooperativa es una asociación autónoma de personas que se ha unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada". Se basa "(...) en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. (...) los miembros de las cooperativas creen en los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y preocupación por los demás. (ACI, Manchester, 1995)

Por otro lado, "se considera una vivienda a cualquier recinto, separado e independiente, construido o adaptado para el albergue de personas. Las viviendas se clasifican en particulares o colectivas, teniendo en cuenta el tipo de hogar que las ocupa". (Encuesta Continua de Hogares. Instituto Nacional de Estadísticas .INE. 2015)

Con respecto al cooperativismo de vivienda en Uruguay, puede afirmarse que constituye uno de los procesos habitacionales que interpela los intereses sociales y políticos con el fin de lograr soluciones eficientes en materia de vivienda.

En nuestro país el desarrollo de las Cooperativas de Vivienda se da a partir de la aprobación de la Ley N° 13.728 denominada "Ley de Vivienda" en el año 1968¹²; en su Art. 130 define a las Cooperativas de Vivienda como:

(...) aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objetivo principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.

Siguiendo esta línea, una Cooperativa de Vivienda

(...) significa incorporar en el colectivo el concepto de vivienda en el sentido amplio del hábitat, demostrar las ventajas de las soluciones colectivas, la necesidad de organizarse y de transitar un prolongado proceso de construcción, tanto a nivel social como físico, todo ello enmarcado en el desarrollo de los valores y principios cooperativos, basados en la igualdad de derechos y oportunidades y en la existencia de lazos de solidaridad y bases de funcionamiento democráticas. (Fynn, en Nahoum 2008:81)

¹¹ La Alianza fue fundada en Londres en 1895, es una organización no gubernamental independiente que reúne, representa y sirve a organizaciones cooperativas en todo el mundo. Sus miembros son organizaciones cooperativas nacionales e internacionales de todos los sectores de actividad.

¹² antes de su aprobación estas eran reguladas por la ley N° 10.761.

Con respecto a la Ley 13.728 se considera como aspecto relevante que aporta una regulación jurídica al sistema de producción de vivienda de interés social. Es decir, apunta al desarrollo de un tipo de vivienda dirigido a cubrir una demanda habitacional que se encuentra excluida del mercado inmobiliario y del financiamiento bancario. (Portillo 2009-2010).

Otro punto a destacar de la ley es que incorpora propuestas de la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE), donde se pone hincapié en la necesidad de que el Estado tenga un rol activo en cuanto a la promoción y planificación en materia de vivienda.

Cabe destacar que uno de los objetivos principales de la Ley de Vivienda era revertir el déficit habitacional instalado en el país como consecuencia de la crisis económica, la cual perjudicaba principalmente al sector de la población con menores recursos.

Según Portillo (2010) se puede visualizar que dicha ley tuvo un período prolífero entre los años 1970 y 1975, en el cual se concretó la construcción de un número importante de viviendas, siendo la protagonista la cooperativa como una innovación.

Esto significó una contradicción con el momento histórico que estaba viviendo el país, dado que el gobierno de turno impartía una política conservadora y autoritaria.

Sin embargo, cuando comenzó la dictadura este período de gran desarrollo y concreción en el área habitacional perdió ímpetu, y no solo eso, las cooperativas de viviendas sufrieron una fuerte represión que las llevo a hacerse a un lado de la producción de viviendas de interés social.

Una vez finalizada la época de la dictadura el panorama para las cooperativas de vivienda no cambio demasiado, continuaron en un segundo plano aplicándose otras políticas de vivienda vinculadas directamente al mercado.

Por otro lado, el artículo 140 de la Ley 13.728 clasifica a las cooperativas de vivienda según su finalidad en “Cooperativas Matrices de Vivienda” y “Unidades Cooperativas de Vivienda”. Las primeras se encuentran definidas por el Art. 163 de la misma ley como:

(...) aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aportes sistemáticos ahorro y con la finalidad de asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas de Vivienda, en la definición y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas y ejercer las funciones que en ellas deleguen a esos fines, las Unidades Cooperativas filiales.

Por su parte, el Art. 142 de dicha ley define a las Unidades Cooperativas de Vivienda como aquellas “(...) constituidas por un mínimo de diez socios y un máximo de doscientos, tiene por finalidad proporcionar vivienda y; servicios complementarios a los mismos, construyendo con ese objeto un inmueble o un conjunto habitacional o adquiriéndolo en los casos previstos en el artículo 146”. Los siguientes artículos especifican que esta modalidad de

cooperativa puede clasificarse a su vez en: Cooperativas de Usuario o de Propietarios (art. 143), según la relación que tengan con una Cooperativa Matriz, y según al modo de construcción que implementen; en esta última se destacan las Cooperativas de Autoconstrucción y las de Ayuda Mutua (art. 130).

En este sentido, las Cooperativas de Ayuda Mutua implican el aporte de la mano de obra de las familias que la integran para su construcción, bajo la dirección técnica de la cooperativa (art. 136). De este modo, puede entenderse a la ayuda mutua como un recurso económico ya que se disminuyen los costos de construcción al sustituir gran parte de la mano de obra especializada contratada por el trabajo de los mismos cooperativistas, lo cual a su vez genera incremento en la autogestión del grupo y mayor control en el modo de utilización de los recursos materiales y humanos (Nahoum: 2013). Esta modalidad comparte una característica importante con la autoconstrucción: el trabajo de sus socios y los integrantes de su núcleo familiar; pero con la diferencia que en las cooperativas de ayuda mutua el trabajo de las familias en la construcción de las viviendas es colectivo y en las cooperativas de autoconstrucción el trabajo es individual. Además debemos considerar el factor social de la ayuda mutua -el cual no se visualiza en otras modalidades de construcción con estas mismas características- este corresponde al valor del trabajo colectivo, la unión y el esfuerzo conjunto, sostenidos por los valores e ideales cooperativos.

Siguiendo con la clasificación, las Cooperativas de Vivienda pueden tomar la forma de Usuarios o de Propietarios; en el primer caso el socio recibe el derecho de uso y goce de la vivienda mientras que el derecho de propiedad queda en manos de la Cooperativa. En este sentido, el Art. 144 de la Ley 13.728 especifica que al socio se le otorga la tenencia de la vivienda por tiempo ilimitado y con la posibilidad de heredarla y/o cederla por acto entre vivos siguiendo la reglamentación correspondiente. A su vez este derecho otorgado al socio puede ser quitado por la Cooperativa si se comprueba incumplimiento en las obligaciones por parte de este (art. 152 de la LNV). Tomando las palabras de Nahoum (2013), este régimen de tenencia (uso y goce) de la vivienda:

(...) da un sentido de unidad que por cierto no tienen otros regímenes de tenencia, como la propiedad común, la horizontal o el arrendamiento. Hay propiedad, pero esa propiedad es colectiva y entonces más que un dique separador es un elemento de unión entre los cooperativistas, que ayuda a poner en valor otras cosas que también son de todos, como los espacios comunes, esos grandes olvidados de los conjuntos habitacionales. (Nahoum; 2013: 24)

Además el hecho que la Cooperativa sea la propietaria de la vivienda evita que se convierta en un negocio a través de su venta, ya que si el socio ocupante decide desvincularse

de la misma recibe únicamente sus partes sociales¹³, quedando a criterio de la Cooperativa el fin de la unidad disponible. Siguiendo esta misma línea se considera que

El sistema cooperativo de usuarios se ha extendido en el país, transformando significativamente el concepto de un gran número de asalariados uruguayos. Se defiende la propiedad comunitaria, por oposición de la propiedad individual. Además, la necesidad permanente de análisis y decisión colectiva no solo desarrolla una conciencia crítica sobre la realidad en la que se inserta la cooperativa, sino que también activa mecanismos de solidaridad social, promoviendo la participación responsable y madura, y dando un profundo significado a los procesos más generales de toma de decisiones democráticas. (González/ Nahoum; 2011: 54)

Mientras que la modalidad de Cooperativa de Propietarios se encuentra detallada en los artículos 145, 161 y 162 de la Ley 13.728. Tal como expone el art. 145 estas cooperativas “(...) atribuyen la propiedad exclusiva e individual de la propiedad horizontal, sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disponibilidad y uso limitadas, según lo que prescriben los artículos 161 y 162.”

En consecuencia, puede afirmarse que el sistema de Cooperativa de Ayuda Mutua y de usuarios se destaca en comparación con las demás modalidades dado su eficacia y sustentabilidad. Las claves en las que se sustenta este modelo son: la organización cooperativa, la ayuda mutua, la autogestión, el derecho de uso y goce, el financiamiento público, el rol que juega FUCVAM y el asesoramiento que aportan los IAT. (Nahoum: 2013)

Por otro lado la LNV en su Art. 141 presenta la posibilidad de que las cooperativas pudieran agruparse en organizaciones de grado superior, lo que habilita la agremiación en FUCVAM para las cooperativas de Ayuda Mutua y FECOVI que nuclea a las cooperativas de Ahorro previo (Nahoum: 2013). A su vez ambas modalidades cooperativas de usuarios constituyen la Confederación Uruguaya de Cooperativas: CUDECOOP. La misma representa a las cooperativas uruguayas tanto a nivel nacional como internacional y además despliega acciones en defensa, promoción y desarrollo del movimiento cooperativo uruguayo.

¹³ “El aporte de trabajo de ayuda mutua es, en tanto su naturaleza económica, un aporte de capital que realizan los integrantes del núcleo (art. 137 de la Ley y arts. 31 y 32 del Decreto). Mediante el trabajo de ayuda mutua el socio aumenta el número de partes sociales que tiene integradas en la Cooperativa: en efecto, el artículo 31 del Decreto establece que la integración de partes sociales suscritas puede realizarse en dinero, en otros bienes o en trabajo personal, pudiendo revestir éste las modalidades de “autoconstrucción” o “ayuda mutua”, de acuerdo a lo que establezcan, en cada caso los Estatutos. En el mismo sentido, el art. 137 de la Ley impone que la ayuda mutua sea evaluada “para integrar la respectiva cuota social” y el art. 32 del Decreto determina que la integración mediante aporte de trabajo será evaluada teniendo en cuenta la labor desarrollada y el valor económico de la mano de obra sustituida y las cargas sociales que fueran de cargo del empresario.” (Cazéres, en Nahoum 2008: 39)

3.1 Marco normativo de las Cooperativas de Vivienda

El marco normativo que orienta a las cooperativas de vivienda debe entenderse como la herramienta para hacer más eficiente el esfuerzo y no como una traba o impedimento para el desarrollo y la concreción de las mismas. Sin embargo, las normas muchas veces pueden enlentecer los procesos o afectar las posibilidades de avance, dado que la diferencia entre el derecho escrito y el derecho real se encuentra en el compromiso e involucramiento del Estado.

Primeramente debemos posicionarnos en que la vivienda es un derecho, el Art. 45 de la Constitución expone: “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”.

La Ley N° 13.728¹⁴ conocida como “Plan Nacional de Viviendas”, en su Capítulo X hace referencia a las Cooperativas de Vivienda y además se define y explicita las condiciones de funcionamiento de los IAT¹⁵. En este sentido, el Art. 1° de dicha ley afirma: “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido por esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.” Esta ley asume dos objetivos básicos, el derecho a la vivienda cualesquiera sean los recursos económicos de la familia y el esfuerzo en el pago de la vivienda en proporción a la capacidad económica que esta tenga. Además pretendía atender el crecimiento del número de hogares, lograr la reposición de viviendas deterioradas u obsoletas, y absorber el déficit acumulado de 15 años atrás. Con la aprobación de la Ley N°13.728 y su decreto reglamentario 633/969 que se establece el marco legal que regula a las cooperativas de vivienda. Anteriormente estas se regían por la ley N° 10.761, que regula todas las modalidades cooperativas, exceptuado las agrarias. El capítulo X de dicha ley está dedicado a definir y presentar detalladamente las disposiciones generales de las cooperativas de vivienda, reconociéndolas como un tipo específico de cooperativa.

Por otro lado, a partir de la implementación del Plan Quinquenal 2005-2009¹⁶ -en el marco del primer gobierno del Frente Amplio- la política habitacional de nuestro país comienza un proceso de cambio.

¹⁴ Ley N° 13.728. Plan Nacional de Viviendas. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13728&Anchor=>

¹⁵ Sección 6: De los Institutos de Asistencia Técnica. Arts. 171- 176

¹⁶ Aprobado por el artículo 333 de la Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005, siendo este el cuarto Plan Quinquenal formulado por el MVOTMA

En el año 2008 se destaca la aprobación de la Ley General de Cooperativas N° 18.407, la cual marca un antes y un después en la legislación sobre el cooperativismo. Dado que es la primera vez en la historia uruguaya que el Parlamento aprueba una ley que regula de forma sistémica el funcionamiento del Sistema Cooperativo. (Martí: 2011). Las principales innovaciones que aporta la nueva ley a las Cooperativas de Vivienda¹⁷ refieren a la diferenciación entre las cooperativas y las sociedades comerciales, además

(...) se consagra por primera vez la aplicación de los principios cooperativos, se establecen los distintos tipos de construcción de viviendas, se regula sobre los Institutos de Asistencia Técnica, como una organización especializada auxiliar para facilitar el cumplimiento del objeto social de la cooperativa. (Moreno; 2009: 86).

Asimismo, se considera que la implementación de la Ley General de Cooperativas no solo significa un avance en materia legislativa sino que también promueve significativamente la modalidad cooperativa. En este sentido,

La promoción se institucionaliza a través de la creación del Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOO). Este instituto se constituye como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado), y con el objetivo de “promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país” (Ley 18.407). Con esto se genera un ámbito técnico, administrativo y financiero para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado. (Martí; 2011: 23)

En suma, se debe tener en cuenta que

(...) únicamente con normativas, por inteligentes, audaces y progresistas que sean, no se puede hacer milagros, y que la sola aprobación de normativas, si no están acompañadas de recursos, es nada más que un tranquilizador de conciencias. Porque en definitiva la normativa no es más que una regulación, que puede ayudar a que lo que se hace sea mejor, pero que por sí sola difícilmente pueda empujar a hacer; a hacer lo que se necesita, y no solamente lo que da más ganancia a inversionistas, empresarios y terratenientes urbanos. Por ello el Estado debe ser parte integrante de esta cuestión, (...) La normativa, además, debe ser realista: apoyarse en la realidad y no en las elucubraciones de escritorio, que siempre son desmentidas luego por los hechos. (Nahoum; 2012: 19)

¹⁷ El Art. N° 117 de la ley 18.407 y Decreto Reglamentario N° 198/2012 define a las Cooperativas de Vivienda como “(...) aquellas que tienen por objeto principal proveer alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.”

3.2 Los Institutos de Asesoramiento Técnico (IAT)

La creación de los Institutos de Asesoramiento Técnico (IAT) se lleva a cabo con la aprobación de Ley 13.728.

Una de las principales dificultades que debía resolverse era como lograr que grupos de familias que normalmente no tenían experiencia en construcción ni en administración de una empresa se transformaran, en un lapso muy corto, en verdaderas empresas constructoras de sus propias viviendas. Para resolver esa dificultad fue que se crearon los Institutos de Asistencia Técnica (IAT). (Nahoum, B; 2013: 50)

Estos equipos multidisciplinarios tienen por objetivo apoyar y asesorar a las Cooperativas de Vivienda en cada etapa correspondiente al Proyecto Cooperativo, desde su formación hasta la finalización de obras. Promoviendo un concepto de vivienda que integre tanto los aspectos materiales como los sociales, y a su vez acompañando el proceso de formación de los grupos como colectivo; en el marco de los valores y principios cooperativos.

El artículo 171 de dicha ley define a los IAT como “(...) aquellos destinados a proporcionar al costo servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro, pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras.”

En cuanto a las funciones que deben llevar a cabo los IAT, han sido definidas en el Decreto 633/69, las mismas son: asesorar a la cooperativa para establecer el proyecto arquitectónico y urbanístico, y los proyectos de ingeniería y dirección de obras; así también asistencia técnica para el uso de las viviendas, espacios comunes y del barrio. Proporcionar orientación en aspectos jurídicos y notariales, y también en temas vinculados a la administración, gestión y contabilidad. Además brindar apoyo social para la organización y capacitación del grupo humano.

Cabe destacar que los IAT se constituyen como Asociaciones Civiles o Cooperativas de Trabajo sin fines de lucro; por lo tanto deben disponer de personería jurídica y deben registrarse ante la DINAVI para ser habilitados a asesorar cooperativas que reciban asistencia financiera del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

En cuanto a la remuneración que perciben esta se divide por etapas: 7% más IVA del costo de construcción, cobrándose el 60% al aprobarse el préstamo y 40% proporcional al avance de obra (+2% de servicios optativos).

Por otro lado, el Decreto 327/94 define el asesoramiento como la asistencia personal y el consejo técnico en un rubro específico, por parte del técnico competente designado por el Instituto. Asimismo, con respecto a los servicios técnicos que presta el IAT a la cooperativa -

luego que contratan su asistencia- dicho Decreto los clasifica en dos categorías: servicios obligatorios y servicios optativos. Los primeros se encuentran definidos detalladamente por etapas, mientras que los servicios optativos se presentan como opcionales, es decir que el Instituto podrá brindarlos a la cooperativa mediante contrato adicional; estos servicios incluyen: la asistencia jurídica en trámites judiciales y extrajudiciales, asistencia notarial para escrituras u otra documentación, elaboración de proyectos especiales, trabajos de agrimensura, metrajes y tramitaciones especiales.

Un aspecto importante de los IAT es que los diferentes técnicos que lo conforman deben promover el trabajo en equipo y el abordaje multidisciplinario durante el proceso que lleva a cabo la Cooperativa de Vivienda, lo cual en la realidad del día a día presenta dificultades, dado que no todos los técnicos tienen formación para el trabajo en equipo. Por lo tanto, para alcanzar un abordaje integral es necesaria la construcción de un lenguaje común entre las diferentes disciplinas, lo cual permita constituirse como equipo multidisciplinario con un objetivo común: el logro de la vivienda.

(...) la cooperativa tiene que estar convencida de que el saber del Instituto es un aporte invaluable que le ayuda a tomar decisiones, y el Instituto a su turno debe estar convencido de que la autogestión es la clave del éxito de las cooperativas, y para que haya autogestión su saber debe ser transmitido y reelaborado, y no impuesto. Y es en esas condiciones cuando los esfuerzos de unos y otros, cooperativistas y técnicos, se unen para sumar y con ello se potencian. (Nahoum, B; 2013: 53)

En cuanto al vínculo del IAT con el grupo de cooperativistas este se va creando paulatinamente, comenzando por la formación y conocimiento del grupo e identificación de sus necesidades, lo cual permite luego poder elaborar un marco de trabajo colectivo. En esta etapa se presentan dudas, expectativas, desencuentros, conflictos de intereses, que son abordados entre los técnicos y los cooperativistas a fin de limar las asperezas y lograr acuerdos; estos movimientos son parte del proceso de consolidación de un Proyecto Cooperativo en común.

El relacionamiento Cooperativa-IAT se construye sobre la base de un contrato, donde se establecen los derechos y obligaciones de ambas partes, incluidas las económicas. Pero, aún con este marco, esa relación no es lineal sino que se desarrolla en una interacción constante, con momentos donde predominan los conflictos: porque el equipo no cubre las demandas de los grupos, porque los trámites ante los organismos públicos se demoran y la Cooperativa tiende a buscar responsabilidades en los técnicos, o por otras causas análogas. Estas tensiones encuentran solución en la medida que la Cooperativa tiene el control de toda la gestión y el equipo técnico la capacidad de autoevaluación y corrección permanente de su tarea. (Fynn, en Nahoum 2008:84)

Asimismo, a las dificultades propias de la consolidación de un proyecto en común se suman otras problemáticas vinculadas a la heterogeneidad de los grupos; en este sentido con

más frecuencia sucede que la población que se incorpora al sistema cooperativo pertenece a sectores sociales con menor capacidad organizativa y experiencia gremial. Lo cual implica que los técnicos prioricen su función pedagógica enriqueciendo los procesos colectivos para que el grupo se fortalezca. A su vez, si la relación entre el IAT y el grupo de cooperativistas se lleva a cabo en un plano de horizontalidad y respeto, tanto de los saberes técnicos como de los saberes que aporta cada socio, el proceso de consolidación del grupo y el vínculo entre ambos se verá favorecido.

El proceso de trabajo con los grupos cooperativos implica promover una gradualidad progresiva de objetivos y alcances de la acción colectiva, favoreciendo la visualización de logros para potenciar la confianza en sus capacidades y así asumir nuevas metas y proyectos, identificando las necesidades grupales y organizativas, tendiendo a la simultaneidad de las funciones, integrando una etapa en la otra, para favorecer la globalidad del proceso de construcción del grupo y la autogestión. (Machado, G; 2012: 30)

Por otro lado, el papel que desempeña el Trabajador Social se caracteriza por su rol articulador y por el vínculo más estrecho y permanente con el grupo de cooperativistas, dado que los demás técnicos –exceptuando los arquitectos- participan en instancias puntuales. Una de las dificultades que se presenta para el Trabajador Social es que los procesos educativos que se desarrollan con el grupo de cooperativistas son largos y complejos, por lo tanto difíciles de estructurar en plazos, dado que en muchas ocasiones se necesita retroceder para volver a empezar. Otro factor que dilata los plazos es la movilidad en los grupos, permanentemente se produce un recambio de socios, lo que implica que el grupo se encuentre en continua formación. Esto crea desfasajes con el proceso de construcción y gestión donde los tiempos son calculados con mayor precisión, de este modo se generan contrariedades que deben resolverse para que no incidan negativamente en la consolidación del Proyecto Cooperativo.

3.3 La Federación de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM)

Para entender el origen fundacional de FUCVAM debemos considerar las acciones colectivas que son parte de nuestra historia. En este sentido, los movimientos sociales cumplieron un rol fundamental en la lucha socio-política en Uruguay, apostando al desarrollo y la transformación de la sociedad. Cuestionando las estructuras socio-políticas y económicas, en búsqueda de nuevas formas de organización y gestión. Así como también organizando su accionar tomando como base las demandas socio-económicas, políticas y culturales que surgen de las diferentes problemáticas y conflictos que preocupan y vulneran a la sociedad.

En relación con las luchas por el suelo y el derecho a la vivienda, se destaca como movimiento social¹⁸ a FUCVAM, quien llevo adelante numerosas acciones reivindicativas logrando imponerse a los obstáculos y dificultades que se planteaban desde el gobierno.

A comienzos de los años '70, el equipo técnico del CCU evidenciaba como necesidad que el sector popular se organizara para dar surgimiento a un proyecto cooperativo de mayor alcance. De este modo se empezó a gestar gradualmente la idea de formación de FUCVAM en diferentes encuentros de intercambio entre los cooperativistas: reuniones, asambleas, encuentros nacionales y mesas coordinadoras. Luego de analizar la propuesta de creación de una Federación en el quinto encuentro nacional, se concreta la fundación de FUCVAM el 24 de mayo de 1970 en Isla Mala en presencia de once cooperativas fundantes.

Siguiendo esta misma línea puede afirmarse que:

El movimiento representado por FUCVAM nace en la clase obrera uruguaya y trae consigo la educación política de los años setenta y la organización y disciplina del movimiento sindical, pero le suma con claridad meridiana la democracia directa ejercida por los trabajadores en sus barrios y el control democrático de la gestión de los mismos. (González, G/ Nahoum, B; 2011: 53)

De este modo, FUCVAM nuclea a las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua mientras que la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FECOVI) está constituida por las Cooperativas de Usuarios de Ahorro Previo, a su vez se creó en el año 2001 una Coordinadora de Cooperativas de Propietarios (COVIPRO).

De las dos Federaciones mencionadas FUCVAM es la primera en fundarse, luego en 1984 nace FECOVI siguiendo los pasos de una experiencia anterior FENACOVI (Nahoum: 2013). En primera instancia FUCVAM se definió como: Federación Unificadora de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua, dado que el gobierno de dictadura censuró la

¹⁸ Baptista Abreu “entiende por movimientos populares urbanos a los movimientos identificados por las demandas colectivas, acerca de valores de uso colectivo necesarios para la vida urbana y la reproducción de la fuerza de trabajo” (Baptista en Guía de Clase N°4. Movimientos Sociales y lucha por el hábitat 2014: 11)

utilización del nombre “Uruguaya”. Con respecto a la creación de FUCVAM Iglesias (2008) expone:

Las Cooperativas de Ayuda Mutua, en sus distintas instancias, se fueron articulando en una organización de segundo grado, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua: F.U.C.V.A.M. Ésta asumió la representatividad general del movimiento ante autoridades públicas y agentes privados; estableció relaciones a nivel departamental, regional, nacional e internacional. Tuvo a su cargo tareas de producción, de compra centralizada de insumos constructivos, pero también de capacitación de dirigentes y de cuadros directivos. En los hechos trascendió la organización de segundo grado y articulando personas, grupos precooperativos y cooperativos, confluyó en un verdadero movimiento social urbano y participó activamente del movimiento cooperativo nacional. (Iglesias, en Nahoum 2008: 48)

Siguiendo esta línea, se visualizan tres rasgos fundamentales que caracterizan el accionar de la Federación: su identidad de clase como organización que nuclea al sector popular, su disposición para la defensa de los derechos del Movimiento Cooperativo e intercambio solidario, y su influencia de alcance nacional. En este sentido, las acciones desempeñadas por la Federación tienden a fortalecer y propiciar el intercambio y el apoyo entre las cooperativas, además generan instancias de orientación y asistencia a los grupos cooperativos buscando la integración y compromiso de todos los miembros de la familia. De este modo se fomenta la solidaridad, la tolerancia y el trabajo colectivo, los cuales se ven reflejados al momento de la construcción de las viviendas y el desempeño de la autogestión.

FUCVAM como movimiento social surge en una coyuntura socio-política y económica compleja, caracterizada por diferentes conflictos que movilizaban fuertemente los sectores populares, trabajadores y obreros agremiados a la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y estudiantes pertenecientes a la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU). Aunque los sectores populares apoyan el surgimiento del Movimiento Cooperativo se visualiza gran desconfianza de su parte, sobre todo en lo referente al cooperativismo de vivienda por ayuda mutua. Los principales temas de debate se basan en que la construcción por ayuda mutua traería como consecuencia desocupación para el sector asalariado de la construcción, y además quitaría tiempo para realizar otras actividades de importancia como por ejemplo las reuniones de los sindicatos. Asimismo se cuestionaban la veracidad del carácter revolucionario del Movimiento Cooperativo. La historia uruguaya revela que el Cooperativismo de Vivienda logra franquear las desconfianzas entre el sector popular y el debate final resulta a favor del Movimiento Cooperativo.

A partir de la dictadura se visualiza el fortalecimiento de la acción colectiva y su organización como movimiento social, lo cual propició el desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda así como también de otros movimientos reivindicativos. Durante los años de dictadura la Federación tuvo que afrontar diferentes obstáculos: la cancelación de

créditos para la construcción de cooperativas (entre 1985 y 1989), la paralización de gestiones para obtener las personerías jurídicas, persecuciones a los dirigentes del movimiento y su posterior aprensión, además de la creación de normativas perjudiciales que obstaculizaban el desarrollo cooperativo. A pesar de los constantes obstáculos FUCVAM se mantiene firme y resiste las embestidas de la dictadura militar. Una de las principales batallas políticas ganadas por la Federación se desarrolló en 1984 contra la Ley 15.501 de Propiedad Horizontal, propuesta de gobierno de eliminar la propiedad colectiva y transformarla en propiedad individual. En respuesta a este claro ataque al Movimiento Cooperativo, FUCVAM impulsa una recolección de firmas con el objetivo de lograr el plebiscito de la ley. La respuesta del pueblo uruguayo no tardó en llegar, dado que en un solo día obtuvieron más de 330 mil firmas evidenciando el triunfo del Movimiento Cooperativo.

Otro de los logros importantes de FUCVAM fue la obtención de una Cartera de Tierras municipal, lo cual luego se llevó a cabo en otras municipalidades del interior del país.

En el año 1999 se discute y vota dos documentos trascendentales en la vida de FUCVAM. El 24 y 25 de julio se llevará a cabo una asamblea nacional donde se aprueba un documento llamado «De la vivienda a la construcción de un proyecto social» y el 14 de noviembre de este año se aprobará también lo que llamaremos «La declaración de principios de FUCVAM». Ambos documentos marcarán el futuro camino de la Federación y el movimiento durante gran parte de su vida. (González; 2013: 165)

En este sentido, la declaración de Principios expone las bases fundamentales en las que se apoya FUCVAM. En principio reafirma su enfoque de carácter clasista, lo cual le permitió “(...) abarcar un conjunto de demandas que apuntan a una definición integral de la propuesta.” (Declaración de Principios de FUCVAM; 1999: 1). Además considera que “El cooperativismo no se agota en la vivienda, sino que a partir de ese presupuesto clasista, engloba todas las necesidades en tanto clase y no como sector parcializado de la sociedad.” (Declaración de Principios de FUCVAM. 1999:1)

Por otro lado, FUCVAM se define como entidad gremial con orientación al trabajo colectivo y articulación de esfuerzos entre las cooperativas desde una perspectiva integral. Dado que la Federación se caracteriza por nuclear a un sector de la población cuestionador del sector dominante que lucha por lograr justicia social.

En relación a la estructura de funcionamiento de FUCVAM se destaca su concepción democrática participativa, que asociada al principio de autogestión y al de propiedad colectiva y el valor de solidaridad conforman la base que sostiene el proyecto cooperativo. En este sentido, con respecto al ejercicio de la democracia la Declaración de Principios de la Federación plantea que:

(...) es un ejercicio concientizador en el que se debe asumir a cada momento la toma de decisiones sobre los distintos problemas que se presentan en la vida cotidiana de las

cooperativas. Ese proceso de pasar a la esfera de lo privado familiar a lo público comunitario genera una conciencia más abarcativa, una conciencia en definitiva sobre las posibilidades de desarrollo concreto que tiene cada individuo en su propia comunidad. (Declaración de Principios de FUCVAM. 1999: 2)

Asimismo, el Movimiento Cooperativo mantiene una postura independiente del gobierno buscando a través de la negociación y la reivindicación proponer otra forma de vivir en sociedad más justa para todos, además (...) “acepta la pluralidad de ideas políticas, religiosas y filosóficas y mantiene su propio espacio y accionar de elaboración política como patrimonio a los efectos de diferenciarse del conjunto de la sociedad y evitar así implicancias o subordinaciones.” (Declaración de Principios de FUCVAM; 1999: 3)

Otro aspecto relevante de la Federación que se expone en la Declaración es su postura reivindicativa de los derechos ciudadanos y “(...) en contra de todo tipo de explotación del hombre por el hombre mismo y toda forma de dependencia o subordinación entre naciones.” (Declaración de Principios de FUCVAM; 1999: 3). Reafirma la importancia de la solidaridad entre las organizaciones más allá de las fronteras y el apoyo a las luchas llevadas adelante por el Movimiento Popular. Además reivindica “(...) el espacio de la mujer, no sólo en la ejecución de obra, sino en todo el proceso de gestión democrática de la cooperativa.” (Declaración de Principios de FUCVAM; 1999: 3). Tomando las palabras de Nahoum

Hoy las mujeres han conquistado un rol importante en la gestión, al punto que integran las directivas de casi todas las cooperativas (en muchas de ellas, en mayoría frente a los hombres) (...) por otra parte, el trabajo femenino se valora indiscutiblemente en la obra, para muchas tareas incluso con preferencia al masculino, como es el caso de las que requieren una dosis mayor de prolijidad, método y paciencia, y menor de fuerza física. (Nahoum; 2002: 4-5)

Por otro lado, en la Declaración de Principios se presentan las claves del modelo Cooperativo que lo diferencia de otras formas de construcción, estas son: la ayuda mutua y la autogestión. La primera se considera una innovación del Movimiento Cooperativo, que “(...) ha contribuido a la construcción de un nuevo modelo de gestión urbana, basado en una red de relaciones más solidarias, democráticas y participativas (...)” (Charquero; 2010: 39)

Por otro lado, la Autogestión refiere a la toma de decisiones y responsabilidades de forma colectiva por parte de los cooperativistas durante el desarrollo del proyecto cooperativo, de este modo “(...) los trabajadores asumen el control económico y social de la empresa solidaria, definen con criterios de justicia y transparencia los recursos y optimiza los resultados.” (Declaración de Principios de FUCVAM; 1999: 3). Además la autogestión tiene efectos directos en los cooperativistas promoviendo su crecimiento individual, aumentando su autoestima y estimulando su capacidad crítica, así como también arraigando la identidad del Movimiento Cooperativo.

Otro de los Principios que se destaca es la defensa del uso y goce de la vivienda, así como también de las instalaciones y espacios en común de la cooperativa. Por lo tanto, se rechaza fuertemente la idea de que la vivienda se convierta en un bien comerciable, empoderando la idea de la Economía Social. También la Declaración prioriza el papel que cumplen las capacitaciones e instancias de formación orientadas tanto a los cooperativistas como a todos los sectores que integran el Movimiento Cooperativo, “(...) así también en los distintos niveles de trabajo no sólo en instancias centrales, sino también debe trabajarse en la propia práctica de la cooperativa, buscando rescatar de lo cotidiano una experiencia superadora.” (Declaración de Principios de FUCVAM; 1999: 4) Asimismo contempla un aspecto fundamental de la Federación en referencia a su propuesta solidaria de integración comunitaria, este modo de accionar esta “(...) determinado por la provisión de servicios sociales conexos a la vivienda que apunten a elevar el nivel de vida de nuestras familias.” (Declaración de Principios de FUCVAM; 1999: 4)

En consecuencia, puede afirmarse que FUCVAM es considerado uno de los movimientos sociales reconocido tanto a nivel nacional como internacional, lo cual le otorga un papel de suma relevancia para la sociedad en la actualidad. Siguiendo las palabras de Nahoum:

La existencia de FUCVAM sin duda es parte esencial de esta historia, del desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda en Uruguay, de la afirmación del modelo de propiedad colectiva, de su supervivencia a la dictadura. En estos cuarenta años FUCVAM ha pasado de un movimiento sectorial que luchaba por la defensa de sus propios intereses, a una organización que ha internalizado la interrelación de los problemas sociales con la organización de la economía y la sociedad, y que ha sabido identificar con claridad a sus aliados y sus adversarios, y de qué modo, algunas causas que pueden parecer alejadas de la de la vivienda, están muy fuertemente ligadas a ella y es necesario defenderlas. (Nahoum, B; 2002: 9)

CAPITULO II:

“Derecho al Techo”

“Todo habitante de la República, tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La Ley, propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”

Art. 45 Constitución de la República

2.1 El esquema Institucional actual de Vivienda

En referencia al aspecto político-institucional el Estado uruguayo ha transitado - durante el transcurso de las dos últimas décadas del siglo XX- un proceso de cambios y reformas vinculados al rol que desempeña y la forma de relacionarse con la sociedad. (Magri: 2013). Este proceso de cambios también repercutió en el sector de vivienda,

Si bien la reforma del área comenzó a formalizarse en Uruguay en 1991 con la creación del ministerio de vivienda, la transformación se completó recién durante el primer gobierno de izquierda, entre 2005 y 2010. Es en este momento donde se ponen en marcha los mecanismos de una reforma de tipo gerencial que cambia la estructura y el rol sectorial, y reduce el espacio de la intervención del Estado a la distribución de políticas focalizadas y a la facilitación del relacionamiento entre los grupos con capacidad de acceso y el mercado. (Magri; 2013: 59-60)

Retomando lo antedicho -según expone Magri (2013)- la creación del MVOTMA en 1991 marca el comienzo de un proceso paulatino de cambios y reformas en lo referente al área de vivienda. Sin embargo a partir del año 2007 con la aprobación de la Ley N° 18.125 “Modificación a la carta orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay” y luego la aprobación de la Ley N° 18.795 de “Acceso a la vivienda de interés social” se empiezan a efectivizar los cambios.

En suma, dicha autor identifica dos etapas claramente diferenciadas en el proceso de reforma en el área de vivienda. La primera comienza en el año ‘91 quedando estancada los siguientes dos años. La segunda etapa inicia en el año 2008 durante el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez y es considerada la más prolífera en comparación con la primera. (Magri: 2013)

Con respecto a las cooperativas de vivienda, “las expectativas fueron superlativas respecto al lugar de privilegio que ocuparían (...), socios históricos de la izquierda mientras los agentes de mercado se mostraban más cautos.” (Magri; 2013: 75). Asimismo, el Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014¹⁹ alude que la asunción del FA al gobierno marca el comienzo de un proceso de cambio a nivel político-institucional que no había podido concretarse con los gobiernos anteriores. Estos cambios se evidencian en la orientación social que impregna la política de Estado en busca de la disminución del nivel de desigualdad social, con el objetivo de promover un crecimiento económico con equidad social.

¹⁹ Elaborado a partir de los aportes y recomendaciones que realizan los integrantes de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), prevista en el Artículo 76 de la Ley N°13.728, de 1968. La cual es convocada en una primera instancia en el año 2005 y luego en el año 2010.

La fundamentación para el cambio institucional, se apoyó en las metas y objetivos del programa del FA sobre mayor acceso democrático, sustentado en la integración y cohesión social. (...) en estas líneas programáticas se avizoraba un cambio con contenidos nuevos de gestión. (Magri; 2013: 72)

Sin embargo, en el año 2005 “(...) la provisión de vivienda no fue un objetivo principal en su agenda política, aunque su gestión dada la crisis del sector asumió el saneamiento institucional del BHU y la reforma del área en general”. (Magri; 2013: 69). En este sentido, la reestructura institucional promovida desde el MVOTMA

supuso construir nueva institucionalidad de acuerdo a la redefinición de roles de los actores públicos, reestructurando el BHU, poniendo en funcionamiento la Agencia Nacional de la Vivienda, potenciando a MEVIR, reformulando el PIAI desde sus mejores prácticas y trayectorias. (Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014: 6)

2.1.1 El Sistema Público de Vivienda (SPV)

Las Instituciones Públicas antes mencionadas: ANV, BHU, MEVIR, PMB (Programa de Mejoramiento de Barrios ex PIAI) y MVOTMA constituyen el Sistema Público de Vivienda (SPV). Encabezado por el MVOTMA el cual además de aplicar las políticas habitacionales administra los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU)²⁰.

A su vez, el MVOTMA cumple un rol sustancial en el desarrollo de las políticas nacionales de vivienda ya que es el organismo que tiene a su cargo “la formulación, ejecución, supervisión, y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia”²¹. Por su parte la DINAVI²² –originalmente Dirección del MOP, ahora del MVOTMA- es su órgano especializado.

Por otro lado, el organismo que se encarga de la ejecución de los proyectos y programas habitacionales es la ANV. Su entrada en escena marca un antes y un después en el SPV dado que su creación moderniza la gestión habitacional pública. Cabe destacar que la

²⁰ Creado a partir de la Ley N° 13.728 “Plan Nacional de Viviendas”, Art. 81; y luego modificado por la Ley N° 16.237 en 1992.

²¹ Art. 3 de la Ley N° 16.112

²² El Art. 74 de la Ley N° 13.728 de 1968 expone: “Créase la Dirección Nacional de Vivienda en el Ministerio de Obras Públicas para entender en todo lo concerniente al planeamiento, promoción, financiación, evaluación y contralor de la acción de los organismos que actúan en el campo de la vivienda y, en general, en todo lo concerniente al cumplimiento de esta ley”. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=13728&Anchor=>

Agencia es un “(...) organismo descentralizado (que) tiene por finalidad promover y facilitar el acceso y permanencia en la vivienda”²³ a las familias uruguayas.

El BHU es la institución financiera estatal especializada que también integra el SPV, tiene la función de facilitar el acceso a soluciones habitacionales mediante la concesión de créditos hipotecarios. Este Banco transitó un periodo de importantes reestructuras que le permitieron su reingreso al mercado hipotecario, lo cual pudo concretarse a partir del traslado a la ANV de una parte importante de su cartera de créditos, sucursales y personal. Asimismo implicó la creación de un sistema de gestión bancaria que funcionara de forma integral y a la vez fuera adecuado para una institución con esas características.

Por su parte la misión de MEVIR “(...) es contribuir en la construcción de un hábitat sostenible para la población que vive y/o trabaja en el medio rural, en el marco de las políticas de desarrollo integral (productivo, social, ambiental, territorial) del quinquenio”²⁴. En el transcurso de su implementación se realizaron modificaciones ampliando la población beneficiaria llegando así a trabajar con pequeños productores familiares²⁵.

Por último el PMB “está orientado a mejorar la calidad de vida de la población residente en asentamientos irregulares y áreas urbanas precarizadas, a través de intervenciones en el espacio público, instalación de servicios de infraestructura, equipamientos comunitarios y regularización de viviendas”²⁶.

Por otro lado, en el año 2010 el Poder Ejecutivo, a través del Decreto N° 171/010 y posteriormente la Ley N° 18.829, crea el Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos. El cual sostiene la misión de “contribuir, a través de la realización de acciones estratégicas de impacto socio-habitacional, a la mejora de la calidad de vida, la integración socio-espacial y el fortalecimiento de la participación de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema”²⁷.

Otro instrumento a destacar es la aprobación de la Ley 18.795 de “Acceso a la vivienda de interés social” reglamentada en el año 2011, declarada de interés nacional. Esta ley facilita el acceso a la vivienda a los sectores socioeconómicos medios de la población, los cuales enfrentan serias dificultades para concretar una solución habitacional. Un aspecto importante que considera la ley es la financiación para la compra de un inmueble, donde el BHU juega un papel relevante dado que el mayor porcentaje del costo de la vivienda es financiado por este. Sin embargo, tal como expone Steffan, dicha ley dada su estructura no alcanzó a cubrir la

²³ ¿Quiénes somos? ANV. Disponible en: http://www.anv.gub.uy/grb/contenido.aspx?id_contenido=447

²⁴ ¿Qué es MEVIR? Disponible en: <http://www.mevir.org.uy/index.php/institucion/que-es-mevir>

²⁵ El ingreso por la actividad rural de estos productores no debía exceder las 60 UR mensuales.

²⁶ Programa de Mejoramiento de Barrios P.M.B. - P.I.A.I. Disponible en: <http://mvd2030.montevideo.gub.uy/proyecto/programa-de-mejoramiento-de-barrios-pmb-piai>

²⁷ Plan Juntos - Integración socio-habitacional. Disponible en: <http://juntos.gub.uy/sobre-el-plan>

necesidad de vivienda de los sectores medio-bajo y bajo de la población; de igual modo se visualizan importantes avances en materia de vivienda dado que

(...) en algo más de dos años hay más de ocho mil viviendas ingresadas para su aprobación en la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), que se encuentran en diferentes etapas del proceso, lo que ha sobrepasado las expectativas que se tenían por parte del gobierno, que preveía la construcción de seis mil en el quinquenio. (Steffen; 2014: 32)

Asimismo, la Ley de “Acceso a la vivienda de interés social” en su Art. 7 crea un Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios administrado por la ANV. El cual puede considerarse una innovación dado que “(...) tendrá por finalidad otorgar garantías parciales para la concesión de créditos hipotecarios destinados a personas físicas, para la adquisición de una vivienda de interés social.” (Ley 18.795; 2011:7) De este modo se contempla un perfil de clientes diferente al que tradicionalmente se considera para el otorgamiento de un crédito hipotecario.

Con respecto a las cooperativas de vivienda se destaca –en el marco del Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano/Habitacional- un Programa de financiación “(...) para la construcción de viviendas por parte de Cooperativas, (que) se complementa con el aporte de las familias –trabajo o ahorro- y subsidio a la cuota, revisable y renovable” (Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019: 22)

Las Intendencias departamentales son actores determinantes en la construcción de hábitat en sus respectivos departamentos y sostienen un rol activo en la ejecución de las políticas habitacionales. En este sentido, tienen a su cargo desempeñar la facultad específica de policía territorial y de la edificación, en el marco de la Ley N° 18.308 de “Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible” expuesto en el Art. 68 y 69²⁸. Asimismo, “(...) podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias”²⁹.

Otra de las funciones que desarrollan las Intendencias es el rol como subejecutores del Plan Nacional de Relocalizaciones instrumentado a partir de los Proyectos Específicos de

²⁸ Artículo 68. (Policía territorial. Facultades disciplinarias).- Los Gobiernos Departamentales ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores. El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultados a prohibir, impedir la prosecución y demoler, a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo, podrán disponer las inspecciones, pericias, pedidos de datos, intimaciones y demás, que sean necesarias para hacer cumplir los instrumentos de ordenamiento territorial.

Artículo 69. (Facultad de policía territorial específica).- Las Intendencias Municipales, en el marco de los poderes de policía territorial y de la edificación, deberán impedir: la ocupación; la construcción; el loteo; el fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18308&Anchor=>

²⁹ Art. 67 (Cartera de tierras) – Cap. II, Control Territorial. Ley N° 18.308.

Relocalización (PER), en el marco del Plan Nacional de Vivienda 2010-2014. “El objetivo general del Plan es mejorar la calidad de vida y salud de la población actualmente asentada en terrenos inundables y/o contaminados mediante su relocalización, coadyuvando a su integración socio-territorial”³⁰.

Por otro lado, en el marco del régimen vigente de descentralización territorial se encuentran los Municipios (algunos anteriormente eran Juntas Locales) creados y regulados por la Ley N° 18.567 “Descentralización política y Participación ciudadana” aprobada en setiembre de 2009³¹. En los Art. 12 y 13 de dicha ley se exponen los principales cometidos y atribuciones que se asignó a los Municipios. De este modo se configura un “tercer nivel de Gobierno y Administración”³², el cual se implementa partir del año 2010 con 89 Municipios. Los fondos que estos manejan son destinados por los Gobiernos Departamentales y a su vez se crea el Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios con el fin de no afectar el fondo que el Presupuesto Nacional asigna a los Gobiernos Departamentales.

³⁰ Plan Nacional de Relocalizaciones- Reglamento Operativo. Disponible en: http://mvd2030.montevideo.gub.uy/sites/mvd2030.montevideo.gub.uy/files/descargas/plan_nacional_de_relocalizaciones_reglamento_operativo.pdf

³¹ Debemos tener en cuenta las leyes modificativas y complementarias: N° 18.644 (2010), N° 18.653 (2010), y N° 18.659 (2010).

³² Art. 1° Ley. N° 18.567. Descentralización política y Participación ciudadana

2.2 Presentación Datos Cuantitativos

Los datos cuantitativos considerados para el análisis de este capítulo han sido extraídos del II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural³³, el cual se llevó a cabo entre noviembre de 2008 y diciembre de 2009³⁴. Así como también se recogieron los primeros avances de los resultados generales del mismo (2010).

El principal objetivo de este censo fue “(...) obtener información estadística actualizada sobre el sector cooperativo nacional, medir su cobertura y alcance a nivel económico y social.” (Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural; 2008-2009: 13). Cabe destacar que el censo no alcanzó un 100% de cobertura del marco censal quedando por fuera del relevamiento un 5% de las unidades cooperativas.

A partir del relevamiento realizado en el marco del Censo 2008-2009 se pudieron “(...) identificar a nivel nacional 1164 cooperativas, de las cuales el 52% declararon su sede central en Montevideo. En Uruguay, los emprendimientos cooperativos se orientan principalmente al acceso a la vivienda (50%).” (Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural; 2008-2009: 43).

(...) (Asimismo) se observa un crecimiento importante tanto en Montevideo como en el Interior. En la capital del país, en el total de unidades se registran 261 cooperativas más que en 1989, siendo vivienda y producción las que aportan mayoritariamente al incremento. Ver Gráfico 1. (Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural; 2008-2009: 44)

En este sentido, según el 1º informe de resultados, “en los últimos 20 años (...) ha aumentado en forma importante (...) las cooperativas de vivienda. (...) En 2009 la mitad de las entidades eran cooperativas de vivienda (...)” (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 8-9). Se considera que esta modalidad de cooperativa presenta un importante incremento dado que “(...) pasan de 366 unidades en el censo de 1989 a 581 en 2009, con un crecimiento de casi 59%.” (II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural 2008-2009: 44)

Por otro lado, según los datos proporcionados por el 1º Informe de Resultados

Al momento del censo, había 414 cooperativas en funcionamiento (16.640 viviendas), 27 en obra y otras 140 (24 % del total) en procesos anteriores al inicio de la obra. Este

³³ “(...) realizado por convenio entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC) en su carácter de Comisión Sectorial de OPP, la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).” (Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 2008-2009: 13)

³⁴ Previamente se realizó en 1988 un relevamiento nacional llevado a cabo por el MTSS, la CUDECOOP, la UdelaR y el ex Instituto de Ciencias Sociales de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Años después en el 2003 se ejecuta otro relevamiento nacional encabezado por la CUDECOOP con financiamiento del Centro de Cooperativismo Sueco (SCC). (Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural; 2008-2009)

conjunto de nuevas cooperativas aportaría un total de 19.299 nuevas viviendas. (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 48).

Otro dato que se destaca es que las cooperativas de ayuda mutua de usuarios predominan sobre las demás modalidades (60%), “de las 581 cooperativas de vivienda un 77 % son realizadas por ayuda mutua y un 72 % son cooperativas de usuarios.” (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 49).

Con respecto al modo en que se promueve la formación de una cooperativa de vivienda el Censo expone que se produjo un descenso en la conformación a través de los gremios, pasando a predominar la formación por medio de grupos de afinidad. En ese sentido,

(...) el origen de grupo de afinidad, por las características de la identidad que genera entre los socios y la cooperativa que constituyeron, es la causa más importante de la fidelidad (...) Pero aunque este origen es el más relevante, hay otros dos procesos a tener en cuenta para comprender las transformaciones que está teniendo el cooperativismo en su conjunto y su vinculación. Por un lado, la pérdida creciente de peso de las de origen gremial, (...) Por otro lado, la aparición de las cooperativas por iniciativa estatal o municipal (...)” (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 63).

En este sentido, el fenómeno de las cooperativas formadas por iniciativa estatal muestra indicadores de estar “(...) desprendiendo en parte el cooperativismo de fenómenos de “clase”, en el sentido que se autonomizan del origen gremial, y ello en la medida que la referencia al origen gremial sea un buen indicador de clases sociales.” (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 63-64). De lo anteriormente planteado surge el interrogante de plantearse “(...) si el cooperativismo no estaría perdiendo su carácter tradicional y transformándose fundamentalmente en una forma de actuar social y económica de una fuerte orientación instrumental.” (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 63). Lo cual en los hechos podría traducirse en la pérdida del espíritu cooperativista de sus socios y a la vez en una disminución de la fidelidad por parte de estos con respecto a la cooperativa. (Cabrera, Dornel y Supervielle: 2010)

Por otro lado, en referencia a la participación de los socios en las cooperativas se visualiza es que la modalidad de vivienda tiene un alto grado de participación: un 79% de los habilitados en su mayoría pertenecientes a los sectores medio-bajos de la población.

En suma, con respecto al cooperativismo en general los resultados del Censo exponen que “(...) se ha transformado en un fenómeno insoslayable, tanto desde el punto de vista económico, como desde el social (...) en todas las modalidades se ha producido un aumento de afiliados por cooperativa.” (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 61). Lo cual permite considerar que “(...) el cooperativismo se ha “instalado” en la sociedad y en la economía uruguayas, como una alternativa realizable en el horizonte de las posibilidades del emprendedurismo económico y social.” (Cabrera, Dornel y Supervielle, 2010: 61).

2.3 Debates en torno al Cooperativismo de vivienda en el marco de los periodos de gobierno frenteamplista

Al momento de captar la diversidad de opiniones y miradas sobre los avances y las carencias en las políticas habitacionales con respecto a las cooperativas de vivienda se dificulta no caer en meros simplismos, dado que es un tema que remite a diferentes complejidades y por tanto amerita una mayor profundización. Al realizar un recorte de la realidad inevitablemente se pierden aspectos relevantes de la misma, sin embargo es necesario considerar las limitaciones que presenta la investigación. Asimismo, constituye un desafío para la investigación analizar debates que actualmente se encuentran “a flor de piel” dado que son parte de un pasado muy reciente.

De este modo el énfasis se coloca en los aspectos más visibles de la situación de las cooperativas de vivienda en el transcurso de la última década de gobierno del Frente Amplio, así como también en las proyecciones realizadas para el próximo periodo. Cabe destacar que el debate se centra principalmente en las repercusiones y comentarios del Plan Quinquenal de Vivienda (de ahora en más PQ) actual y el proyectado para el siguiente periodo (2015-2019), mientras que del PQ pasado se recogen algunos datos puntuales comparativos. Asimismo se expone brevemente las rupturas y continuidades entre los PQ en el marco de los gobiernos frenteamplistas con motivo de no perder la referencia de las características que presenta cada Plan, lo cual contextualiza y a la vez aporta insumos para el debate sobre las cooperativas de vivienda.

Teniendo en cuenta el momento político en el que se encuentra el país: la transición entre el PQ actual al PQ 2015-2019 surgen con ímpetu debates sobre aspectos decisivos tales como: el presupuesto asignado a las cooperativas de vivienda, la aprobación parlamentaria del subsidio a la permanencia, la exoneración del IVA para comprar materiales de construcción, el saneamiento, las dificultades con la cartera de tierras, entre otros.

2.3.1. Luces y sombras de los Planes Quinquenales de Vivienda

El periodo que inicio el PQ 10-14 da la continuidad en sus aspectos centrales a las transformaciones iniciadas en el Plan anterior y al mismo tiempo pone nuevos énfasis”. En este sentido, este Plan con respecto al anterior “(...) amplía la cobertura de los programas ya existentes y procesa los cambios sobre un enfoque compartido por ambos. (MVOTMA; 2011: 10).

En referencia al PQ 2005-2009 se destaca que los aciertos y las faltas vinculadas a la política de vivienda pasaron inadvertidos dado que “sus temas no fueron incorporados al debate público (y además) porque existieron debilidades en la producción de mensajes que dieran cuenta de los cambios en una temática de alta sensibilidad social”. (MVOTMA; 2011: 10).

Comparando los dos PQ de esta última década se observa que las continuidades en los enfoques político-programáticos se sostienen desde el diagnóstico, dado que se utilizan los mismos parámetros para evaluar la situación en la que se encuentra el país al momento de elaborar el Plan así como también mantienen “los mismos criterios orientadores de la política pública. (...) Las diferencias hacen a aspectos instrumentales y a los cambios de coyuntura política y económica que el país presenta luego del primer período de gobierno frenteamplista”. (MVOTMA; 2011: 10).

Otro punto en común entre el PQ vigente y el anterior corresponde al objetivo general que se propone cada Plan, en este sentido, el PQ 2005-2009³⁵ planteaba trascender el quinquenio de gobierno para lograr de esta forma desarrollar políticas habitacionales con proyección a largo plazo. De este modo el PQ 2010-2015 se plantea

(...) redoblar los esfuerzos para “erradicar” la indigencia y disminuir en un 50% la pobreza. La relación entre la indigencia, la pobreza y la desigualdad eran puntos de partida claros en la concepción político programática del período 2005-2009, pero en este gobierno son definidas más explícitamente (...). (MVOTMA; 2013: 14)

En cuanto a los cambios más concretos del PQ actual con respecto al anterior, en lo que refiere a las cooperativas de vivienda, se destaca

(...) la nueva reglamentación de cooperativas (...) para aquellos grupos que aspiran una vivienda construida con tecnologías alternativas y nuevos procedimientos de gestión, que optimicen la utilización de recursos financieros y humanos. (MVOTMA; 2013: 15)

En este sentido, con respecto a las metas que se propuso el PQ 2010-2014 este estableció 6 lineamientos estratégicos, asociados cada uno de ellos a distintos programas habitacionales, de los cuales el Plan de Rehabilitación Urbano-Habitacional³⁶ enmarca las líneas de acción con respecto a las cooperativas de vivienda donde se presenta el Programa de financiación que comprende un préstamo para la construcción de las mismas, gestionando en

³⁵ Objetivo General: “Al Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Vivienda, le compete la generación de una política habitacional, creando las condiciones que permitan el acceso y permanencia a la vivienda de todos los sectores de la población, integrada a las demás políticas sociales y al ordenamiento territorial, priorizando a los sectores sociales más carenciados.” (Plan Quinquenal 2005-2009: 125)

³⁶ “Este lineamiento estratégico planteaba como objetivo general contribuir al acceso de las familias a una solución habitacional y al mejoramiento del hábitat a través de la construcción de vivienda nueva, adquisición de vivienda en el mercado inmobiliario o mejora del stock existente.” (Plan Quinquenal 2015-2019: 22)

coordinación con la ANV en acuerdo con la DINAVI. Otro punto es el restablecimiento de la cadena de pago de Cooperativas financiadas por el BHU, con el objetivo de regularizar y readecuar las deudas facilitando la negociación con las federaciones y las cooperativas. (Plan Quinquenal 2015-2019). También se destaca el impulso de Sistemas Constructivos No Tradicionales (SCNT) aplicados a la vivienda de interés social, con el objetivo de “(...) disminuir los tiempos de obra y los costos de construcción.” (Plan Quinquenal 2015-2019: 36). “Hasta el momento fueron presentados y obtuvieron su DAT (Documento de Aptitud Técnica) 7 SCNT. La utilización de los mismos en vivienda financiada por el MVOTMA se produjo mayoritariamente en el Programa Cooperativas (...)”. (Plan Quinquenal 2015-2019: 37)

Asimismo durante el PQ 2010-2015 el cooperativismo de vivienda concreta modificaciones importantes,

(...) se aprueba una nueva reglamentación (Resolución Ministerial 540/08 y demás normativa vigente) que resulta de una larga elaboración conjunta con los actores del sistema (FUCVAM, FECOVI y representantes de Institutos de Asistencia Técnica). Se sustituyó el sistema de franjas, generando acceso universal al sistema (sin restricciones en el tipo de hogar y en el nivel socio-económico), sistemas más transparentes y previsibles de adjudicación de préstamos (dos llamados anuales para cooperativas con anteproyectos aprobados, con sorteo si los cupos no son suficientes) y mayor celeridad en la tramitación. (MVOTMA; 2011: 12)

Estos significativos cambios promovieron una renovación del sistema cooperativo e instalaron una nueva lógica de articulación fluida y criterios claramente establecidos para viabilizar los procesos administrativos, los cuales repercutieron favorablemente en aquellos actores sociales involucrados con el sector cooperativo, tales como: las mismas cooperativas, los IAT, FECOVI, FUCVAM, entre otros. (MVOTMA: 2011)

En este sentido, en el transcurso del presente quinquenio, desde la Dirección Nacional de FUCVAM se afirma que durante la administración pasada se logró el reconocimiento de sus reivindicaciones en lo referente a reestructura de deuda y regularización de las mismas, además se visualiza como una conquista tener en proceso de construcción más de 60 cooperativas³⁷. Por lo tanto, puede asegurarse que hubo un avance con respecto al PQ anterior en referencia al desarrollo del modelo cooperativo de vivienda, sin embargo aún quedan aspectos invisibilizados. La asignación presupuestal de recursos continua siendo tema de debate dado que las cifras estipuladas por el gobierno continúan sin ser relevantes, lo cual es un problema ya que de eso depende continuar con la construcción de viviendas a través del

³⁷ Información extraída del Artículo “FUCVAM: Por un Debate Nacional por la Vivienda”. 03/03/13. Disponible en: <http://www.pvp.org.uy/?p=3538> [acceso 21/10/15]

modelo cooperativo.³⁸ En este sentido, se considera de suma importancia que se acentúe “(...) el apoyo y financiamiento a las cooperativas de vivienda de usuarios, sean por ahorro previo o por ayuda mutua; esto implica revisar formas de gestión, de acceso y también de asesoramiento.” (Berdía; 2014: 14). Del mismo modo, plantea que el Estado³⁹ debe “disponer del financiamiento acorde a los productos exigidos” (Buroni; 2013: 38). Además los nuevos instrumentos para el acceso a préstamos han favorecido principalmente a las cooperativas de propietarios y no se ha dado incentivos al sistema de usuarios, siendo que este último “(...) sostiene el valor de uso por encima del valor de cambio de la vivienda.” (Berdía; 2014: 14).

Siguiendo esta línea de exposición, resulta interesante reflexionar acerca de la opinión de Camarán en cuanto a las carencias de la actual política de vivienda y hábitat en el Uruguay,

(...) si bien se ha trabajado muy duro, los recursos presupuestales, no han sido, en primer lugar, del volumen que estas tareas requieren, y luego diría que la carencia de una ventanilla única a nivel nacional para gestionar y bajar líneas concretas para la solución del tema vivienda (aun contando a la creada Agencia Nacional de Vivienda), ha conspirado contra la obtención de mejores resultados.” (Camarán; 2014: 17).

La escases presupuestal para abordar la problemática de vivienda es un dificultad que se observa en el discurso de diferentes actores desde miradas y lugares distintos. Lo cual repercute en las cooperativas de vivienda dado que estas integran la política habitacional gestionada por el Estado. Por su parte Siázaro, considera que debe ser una prioridad en el próximo PQ “aumentar los cupos anuales para financiar cooperativas” (Siázaro; 2014: 30). Así como también, otorgarle prioridad a “(...) incentivar la política de vivienda cooperativa y la ayuda mutua, dando mayores exoneraciones fiscales a la construcción que se efectúa bajo esta modalidad.” (Steffen; 2014: 32)

Alcanzadas algunas metas propuestas por el movimiento cooperativo aún quedan algunas trabas que afectan el desarrollo de las cooperativas de vivienda tales como el saneamiento y la tierra. Con respecto al saneamiento la postura que toma FUCVAM es reclamar para que se agilicen las respuestas sobre cual alternativa se tomará para aquellos terrenos carentes de este servicio.

Por otro lado, la tierra se presenta como una dificultad dado que es un recurso finito y costoso y a la vez fundamental para la construcción de vivienda y ciudad. En este sentido,

³⁸ Información extraída del Artículo “Llegó la hora, más presupuesto para un país de justicia social. FUCVAM en la calle, otra vez.” 21/09/2015. Disponible en: <http://www.fucvam.org.uy/fucvam/793-lleg%C3%B3-la-hora.-m%C3%A1s-presupuesto-para-un-pa%C3%ADs-de-justicia-social.html> [acceso 20/10/15]

³⁹ Con respecto al papel que se le otorga al Estado, el Frente Amplio expone que “es la conducción o regulación de un sistema de actores para promover el acceso universal a los bienes y servicios habitacionales, promover la oferta en función de un diagnóstico territorial de la demanda y actuar en forma directa en la construcción de viviendas bajo diferentes modalidades y, a través de diferentes programas, en el otorgamiento de créditos y subsidios a la población que por sus propios medios no puede acceder a una solución habitacional en el mercado. (Frente Amplio; 2009: 7)

FUCVAM considera que es necesario poder incidir en la cartera de tierras dado que no existe correlación entre lo que se promete desde el gobierno y lo que realmente se cumple. La exigencia por parte de la Federación es que se aplique efectivamente lo dispuesto en la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, para que la cartera de tierras cuente con recursos y no quede en meras proyecciones. En este sentido “las investigaciones sobre predios de inmuebles del Estado y demás organismos, desarrolladas en el periodo anterior, han sido los cimientos de la construcción de la cartera (de tierras).” (MIDES; 2014 65)

Por lo tanto la CIVIS⁴⁰ se considera otro elemento de continuidad entre los dos PQ mencionados anteriormente. Como sugerencia para la dificultad del acceso a tierras, Buroni plantea “implementar compra de tierras directamente en el mercado que cumplan con los requisitos actualmente exigidos a las cooperativas (...)” (Buroni; 2013: 39). Por su parte la gremial CUDECOOP comparte el reclamo con los demás actores sociales y afirma que es “necesaria una política nacional de cartera de tierras para cooperativas”. (CUDECOOP; 2014: 49).

Otro punto que se destaca es

(...) la complejidad de acciones que debe de llevar adelante una cooperativa ante el Estado, desde el momento que decide conformarse como tal. Este largo proceso (...) es atravesado por múltiples gestiones ante los diversos organismos del Estado, implicando un aprendizaje continuo y acumulativo. (Domenech y Bastarrica; 2015: 44)

En este sentido, a modo de reclamo al Estado se plantea la necesidad de que se evite complejizar los trámites administrativos y la normativa, tales trámites deben ser de fácil entendimiento para evitar errores de comprensión o de interpretación de los funcionarios. Teniendo en cuenta que las cooperativas y en particularmente sus socios se vinculan con diferentes organismos del Estado tales como: MVOTMA, ANV, BPS, DGI, OSE, UTE, entre otros; los cuales presentan diferentes complejidades en trámites y tiempos. Por lo tanto, para facilitar los caminos hacia la vivienda es de suma relevancia escuchar y admitir propuestas viables. (Buroni; 2013). En esta misma línea, Sierra plantea que si hubiera mayor credibilidad de parte del gobierno en el modelo cooperativo de vivienda esto se “(...) podría traducir en menos burocracia, más terrenos, más facilidades.” (Sierra; 2011: 41)

⁴⁰ “La Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS), tiene por objeto y función el estudio y análisis de los bienes inmuebles que integran la cartera a efectos de determinar que son aptos para la ejecución de los programas del ministerio de acuerdo a las previsiones y objetivos del Plan Quinquenal de Viviendas entre los que se incluye las cooperativas de vivienda.”. Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/bioseguridad/itemlist/tag/CIVIS.html>

Por otro lado, Caballero –Secretario General de FUCVAM- plantea como otro punto a analizar: la Ley N°18.795 de Inversión privada en Vivienda de Interés Social⁴¹. Dado que se visualiza una situación de inequidad importante entre la modalidad cooperativista y las construcciones privadas, ya que estas últimas son beneficiadas exonerándolas de toda carga tributaria (Art. 4) pero en efecto las viviendas que construyen terminan incorporándose en la lógica del mercado y no logran llegar al sector de la población con menos recursos⁴². Por lo tanto se pone énfasis en el reclamo por la exoneración del IVA en la compra de los materiales de construcción, lo cual permitiría en los hechos lograr una construcción de viviendas a menores costos que los actuales.

En acuerdo con lo planteado, Buroni afirma que el acceso a la vivienda a través de la Ley N°18.795 no es una opción real para los sectores medio-bajos y bajos de la población, y tampoco es una respuesta que libre al Estado de costos dado que en los hechos únicamente termina beneficiando a los empresarios. (Buroni: 2013).

Asimismo, Magri plantea que para el próximo PQ “las cooperativas deben contar con iguales privilegios que el mercado para la construcción de vivienda.” (Magri; 2014: 23). La gremial CUDECOOP también apoya esta propuesta dado que en el marco de la elaboración de Propuestas Programáticas del Cooperativismo Uruguayo a los partidos políticos⁴³ plantea que “el movimiento cooperativo de vivienda debe tener al menos igual acceso a los subsidios y exoneraciones que hoy tienen las constructoras privadas mercantiles.” (CUDECOOP; 2014: 49).

Además en comparación con las viviendas construidas por empresas constructoras las cooperativas de vivienda -en sus distintas modalidades- se destacan por su menor costo y además “(...) son las que en promedio muestran “mejor calidad de la vivienda” ya que no se presentan prácticamente viviendas precarias o modestas.” (Messina y Sanguinetti; 2014: 25). Sumado a que son los propios socios que se ocupan de buscar calidad en materiales de construcción a menor costo, lo cual influye en que el producto final.

En suma, citando las palabras de Vallés

⁴¹ “Es un Programa del Ministerio de Vivienda pensado para estimular y fomentar la inversión privada en la construcción de Viviendas de Interés Social para vender o alquilar a los sectores de ingresos medios y medios-bajos de la población. A través de una serie de beneficios para los inversores se promueve la construcción y se generan facilidades para ampliar la población que puede acceder a las viviendas construidas.” Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/tu-vivienda/construir/inversion-privada-mas-oportunidades> [acceso 10/10/15]

⁴²En el Art. 3 se exponen los objetivos que dicha ley se propone, donde expresa que los beneficios se otorgarán a los proyectos y actividades que cumplan determinadas condiciones, tales como facilitar “el acceso a la vivienda de los sectores socio-económicos bajos, medios bajos y medios de la población.”

⁴³ “La elaboración de Propuestas Programáticas ha sido una tradición del movimiento cooperativo uruguayo, que considera de fundamental importancia expresar a los partidos políticos que llevarán adelante la representación de la ciudadanía en el gobierno, sus perspectivas acerca del devenir del país y en particular de la mejor forma de favorecer el desarrollo cooperativo y del conjunto de la economía social. De esta forma, esta propuesta debe ser considerada como un aporte del movimiento cooperativo nacional al desarrollo sustentable y la soberanía del Uruguay.” (CUDECOOP; 2015: 50)

Tal vez lo más llamativo de este último período haya sido la diferencia que se observa entre los marcos de referencia y conceptos manejados en el PQ y los productos que en los hechos se promueven, esto es, entre el discurso y las acciones concretas. Hoy es idea generalizada y unánime en todos los actores del sistema habitacional que la cuestión no es “hacer viviendas solamente”. (Vallés; 2014: 9)

2.3.2. ¿Qué se espera para el periodo 2015-2019?

El PQ 2015-2019 es el producto final de los

“(…) aportes de los funcionarios del MVOTMA, de otros organismos del Sistema Público de Vivienda (ANV, PBM, MEVIR, BHU), así como los sugeridos de los cuatro grupos en los cuales se organizó el funcionamiento de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI) reunidos en los meses de junio y julio de 2015.” (Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2019: 143).

Poco antes de que se presentara las conclusiones del PQ para el próximo período la Ministra de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Arq. Eneida de León, expuso “Yo estoy segura de que la vivienda será prioridad para este Gobierno”⁴⁴. Por su parte la Directora Nacional de Vivienda -A.S. Lucía Etcheverry-agrega“(…) es necesario ser mucho más eficientes en la gestión, en la calidad del gasto, en la complementación de recursos con otros ministerios que es lo que requiere la política de vivienda”⁴⁵.

Con respecto a las metas propuestas a concretar, en su Capítulo V, el PQ plantea la construcción de 10.000 viviendas a través de la modalidad cooperativa de vivienda. En este sentido, Etcheverry afirma que “se seguirá fortaleciendo el cooperativismo, las modalidades de autoconstrucción y todos los programas que apoyan y amplifican la capacidad de organización de la gente (...)”⁴⁶.

En referencia a la reciente convocatoria de la COAVI⁴⁷, Etcheverry, manifestó

(...) es un hito fuerte y ratifica la política del Ministerio en cuanto a que la política de vivienda tiene y requiere ser en diálogo permanente con los distintos actores públicos y privados que la hacen posible de distintas maneras.⁴⁸

⁴⁴ Información extraída del Artículo “MVOTMA informó que recursos para el Plan Quinquenal de Vivienda están garantizados” 13/07/2015. Disponible en: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vivienda-plan%20quinquenal-de%20leon-etcheverry> [acceso 21/10/15]

⁴⁵ Información extraída del Artículo “Más de 50 organizaciones aportan la formulación del Plan Quinquenal de Vivienda.” Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/sala-de-prensa/item/10006939-mas-de-50-organizaciones-participan-en-la-formulacion-del-plan-quinquenal-de-vivienda.html> [acceso 21/10/15]

⁴⁶ Ídem

⁴⁷ Creada por la Ley N° 13.728 en el año 1968, fue convocada por primera vez en el año 2005 y posteriormente en 2010 con motivo de asesorar a la DINAVI en la elaboración de los PQ que se elevan al Parlamento cuando inicia una nueva Administración en el gobierno.

⁴⁸ Ídem

En este sentido, cabe destacar cuales fueron las propuestas de la Comisión, principalmente del Grupo 4: cooperativas de Vivienda, en el marco del Presupuesto Nacional del período 2015-2019. Principalmente se plantea mantenerla meta de las 10.000 viviendas construidas dentro del sistema Cooperativo y a su vez, impulsar y comprometer a todos los actores sociales vinculados al sector cooperativo a fomentar la discusión y progresar en calidad/cantidad para lograr que la gestión cooperativa sea cada día más eficiente⁴⁹.

Sobre el presupuesto, se considera relevante tener en cuenta lo construido en períodos anteriores y lo que se pretende construir en el transcurso de los próximos 5 años. Además es necesario que se mantenga el 30% del Fondo que está dirigido a la construcción de cooperativas de vivienda y se debe destinar recursos para mejorar la gestión del MVOTMA, dado que las exigencias han aumentado considerablemente⁵⁰.

Por otro lado la Comisión propone que para el próximo quinquenio se establezcan instrumentos para que puedan ingresar nuevas familias a las Cooperativas ya construidas con viviendas disponibles; también resaltan que deben agilizarse los plazos de gestión en el trámite de escrituración de préstamos y en la etapa de obra. Otras de las mejoras necesarias refieren a la gestión de amortización de créditos y a la creación de criterios públicos para contabilizar las partes sociales de cada cooperativista que a su vez establezcan mecanismos de control para garantizar una gestión eficiente.

Con respecto a los IAT se planteó discutir los honorarios que les corresponden dado el incremento de exigencias y tareas técnicas en lo que refiere al proyecto cooperativo.

Por otro lado, el sistema cooperativo (FUCVAM y FECOVI) desarrolla una propuesta a partir la experiencia acumulada, la cual se encuentra dirigida a fomentar y modificar diferentes condiciones, mecanismos y herramientas para instrumentar políticas de vivienda que apunten a trascender los gobiernos de turno evitando de este modo que el problema de la vivienda y su solución dependan de la buena voluntad política que este al mando. Dicha propuesta remite principalmente a 16 puntos, de los cuales se destaca en primer lugar la necesidad de condicionar el Subsidio, dado que

(...) la vivienda de interés social, que recibe el apoyo del estado para su concreción, no debería ser mercantilizada, (...) sino que la transferencia de las viviendas que han recibido apoyo estatal debería estar condicionada, reglamentada y controlada por el Estado a través de la ANV. (FUCVAM-FECOVI; 2014: 1)

⁴⁹ Información relevada de la presentación expuesta por la COAVI en referencia a lo trabajado por el Grupo 4: Cooperativas de Vivienda de cara al PQ 2015-2019 ppt. Disponible en: https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQFjAFahUKEwjPo_aEv9fIAhUFXB4KHR9KCGg&url=http%3A%2F%2Fsindicatopolicial.com.uy%2Fweb%2Fw-p-content%2Fuploads%2F2015%2F07%2FPresentaci%25C3%25B2n_COAVI_grupo_4-plenario.ppt&usq=AFQjCNHN_U3ZuCMztj03QotZMoN0Fkhgcg&bvm=bv.105814755,d.dmo [acceso 22/10/2015]

⁵⁰ Ídem

En este sentido,

Lo que no es lógico que las familias que acceden a la vivienda con el subsidio del estado luego hagan con esta un negocio lucrativo. Vendan la vivienda beneficiándose del bien que obtuvo con el apoyo del Estado y de la sociedad. Creemos que esto debe ser extensible a todas las situaciones en que se obtiene la vivienda con subsidio del Estado. (FUCVAM-FECOVI; 2014: 2)

Otro punto importante es el acceso al suelo, las Federaciones proponen que el Estado transfiera directamente al MVOTMA aquellos suelos de propiedad pública e inmuebles del Estado para ser ingresados a la Cartera de Tierras. También se plantea la prioridad de la “aprobación inmediata del proyecto de Ley de Inmuebles Abandonados Asti-Guarinoni presentado en el Parlamento”. (FUCVAM-FECOVI; 2014: 2)

Se considera necesario que se acelere el pago de deudas al Estado a través de la transferencia de inmuebles o la intimación al deudor para que salde la deuda inmediatamente. Asimismo exponen que dentro de los dos primeros años de gobierno “se procederá a la reglamentación inmediata (...) de la L.O.T. en aquellos aspectos que aún no se ha avanzado.” (FUCVAM-FECOVI; 2014: 2).

Las Federaciones también ponen énfasis en que se garanticen recursos para el FNVyU y la estabilidad de la UR “(...) asignándoles mensualmente, a través del presupuesto, no menos del equivalente al 2% de la masa salarial.”(FUCVAM-FECOVI; 2014: 2). Por otra parte expresan que “se recurrirá a promover la inversión de la AFAPs en vivienda de interés social.”(FUCVAM-FECOVI; 2014: 2). Así como también se deberán “emitir valores negociables para el financiamiento del Plan de Vivienda, en Unidades Reajustables y/o Indexadas y con una tasa de interés adecuada (...).”(FUCVAM-FECOVI; 2014: 2)

Otros puntos también importantes son: la exoneración de IVA a la VIS, el subsidio a la permanencia, la realización de estudios de los mecanismos de ajuste a las amortizaciones, el financiamiento de los ingresos de nuevos cupos a cooperativas habitadas, y el mantenimiento de los complejos(línea de crédito para refacciones en aquellas construcciones con más de 30 años). (FUCVAM-FECOVI: 2014)

En referencia al trabajo de los IAT, se debe estudiar la forma de cobro de los mismos (una mejor opción sería el pago de honorarios según avance de obra); además se debería desglosar cuanto corresponde a cada tarea de lo cobrado por los Institutos, y también correspondería que el MVOTMA ejerciera un mayor control sobre las tareas que llevan a cabo los Institutos. Asimismo los Institutos y particularmente los técnicos que los componen

(...) necesitan de la formación permanente, profesionalizarse, el intercambio con otros técnicos y la reflexión acerca de sus prácticas. Esto visto como parte de un proceso de

mejora permanente que debe hacerse para asesorar cada vez más pertinentemente a los grupos cooperativos. (MVOTMA-COAVI; 2015: 38)

Por otro lado, las Federaciones plantean que “(...) debe incluirse en el rubrado los fondos para cumplir con la reglamentación relacionada a la seguridad en la obra.” (FUCVAM-FECOVI; 2014: 4) Lo cual no debe efectuarse utilizando los fondos destinados a construir viviendas. Además debería eximirse las diferentes restricciones que existen para la construcción en altura, así mismo debe definirse y ponerse en práctica un mecanismo de depreciación de la vivienda, y también lograr mecanismos de transparencia en el cálculo de los costos de tasación. (FUCVAM-FECOVI: 2014)

Otro punto importante corresponde a fomentar “un ámbito de intercambio entre, el ministerio, las cooperativas (con la presencia de las Federaciones) y los IATs” (FUCVAM-FECOVI; 2014: 4).

Por último, teniendo en cuenta cada aspecto mencionado por los actores involucrados al sector cooperativo, es relevante preguntarnos: ¿cuáles son los actuales desafíos que enfrenta el sistema cooperativo de vivienda por ayuda mutua? En respuesta a esta interrogante, Machado plantea que

Hay tres aspectos que entiendo se colocan como desafíos relevantes, (...) a la ayuda mutua es un elemento central y que identifica el sistema, pero debe adecuarse a la realidad actual, hay que repensarla a partir de los cambios en las familias, en las formas del trabajo y de las capacidades colectivas. Este punto se vincula al segundo que quería reseñar y tiene que ver con los cambios en la sociabilidad, el debilitamiento de los espacios colectivos, la primacía del individualismo (...). El tercer elemento es el financiamiento, es un componente que exige una buena administración y una fuerte autogestión (...)” (Machado; 2015: 42)

Estos desafíos que enfrenta el cooperativismo de vivienda actualmente han sido retomados por los actores sociales y políticos en las propuestas que integran el próximo PQ, donde se visualiza un comprometido apoyo desde el gobierno frenteamplista hacia el sistema cooperativo. Tanto en el discurso político como en el programa de gobierno se pone hincapié en que se priorizara las soluciones habitacionales a través de la modalidad cooperativa y de autoconstrucción. Con esta clara propuesta el programa del Frente Amplio se diferenció de los demás programas políticos dado que hizo especial referencia a las cooperativas y además confirmo el apoyo crediticio para esta modalidad.

Reflexiones Finales

Al finalizar la presente investigación se puede considerar que el objetivo principal fue alcanzado, el cual remite a analizar las ideas sostenidas por los diferentes actores sobre las Cooperativas de Vivienda en torno al papel que ha venido jugando el Estado en el trascurso de esta última década, período de gobierno del Frente Amplio.

Sin dudas, dadas las limitaciones de la investigación, no se logró abarcar a la totalidad de actores involucrados al sector cooperativo, por lo tanto lo expuesto constituye una mirada general sobre el tema planteado sin profundizar sobre los discursos.

Por otro lado, el recorte temporal permitió abarcar de forma general las tres administraciones frenteamplistas y realizar algunas comparaciones entre los PQ que fueron elevados al comenzar cada período de gobierno.

Asimismo se destaca la dificultad de analizar discursos recientes, lo cual derivó en la búsqueda de información en medios de comunicación para poder reducir lo más posible las distancias entre el debate actual sobre las cooperativas de vivienda y lo desarrollado en el documento. Aun así se logró acceder a bibliografía y datos actualizados que permitieron avanzar en la investigación en beneficio de las sistematizaciones, seminarios, talleres, ponencias, y entrevistas a actores calificados que fueron llevadas a cabo recientemente y colectivizadas.

Por otro lado, en esta última sección del documento se pretende exponer algunas consideraciones crítico-reflexivas con respecto al interrogante que promueve y transversaliza la investigación, el cual refiere a conocer si las políticas de vivienda generadas e implementadas por el Estado uruguayo en la última década de gobierno han impulsado o aplacado el desarrollo de las cooperativas de vivienda.

Una primera respuesta a este interrogante concuerda con lo que plantea Magri cuando expresa que se necesita “(...) una política de Estado que trascienda a los gobiernos, donde éstos no vayan respondiendo coyunturalmente para poder acceder exitosamente a la inserción sistémica de la economía global.” (Magri; 2014: 23). En este sentido el acceso a la vivienda, al tener una connotación muy relevante a nivel social por todo lo que implica, es habitual que aparezca entre las promesas políticas en las campañas electorales.

Este mismo planteo se observa en el discurso de diferentes actores sociales como por ejemplo FUCVAM y FECOVI que reafirman la necesidad de promover a través de un trabajo en conjunto, entre el sistema cooperativo y el gobierno, una política de vivienda que trascienda los 5 años de administración. De este modo, la propuesta en común apunta a

proyectar políticas a largo plazo que sostengan una lógica de continuidad para que se puedan palpar los avances en el área de vivienda. En este sentido, “hay una premisa básica: *no hay reconocimiento sin redistribución*. Esto quiere decir que un problema se lo asume como tal, si además de lo discursivo, *se sustenta con recursos*.” (Messina y Sanguinetti; 2014: 24)

De igual modo, es necesario reconocer que la pujante lucha del movimiento cooperativo en el transcurso de estos 45 años desde que se implementó como política de vivienda en 1968 refleja hoy en día la idea de conquista. Dado que en los últimos tres PQ del Frente Amplio la modalidad cooperativa ha sido una de sus líneas centrales, lo cual destaca el progresivo compromiso que ha ido asumiendo el Estado con el sistema cooperativo.

En este sentido, el compromiso se considera progresivo dado que durante el gobierno del presidente Mujica no se habilitó un real espacio de diálogo y debate sobre la situación de vivienda para que confluyeran las propuestas tanto de actores sociales como políticos. Aun así, se reconoce que en otros espacios se fomentó el intercambio sobre todo en la interna del movimiento cooperativo.

A partir de lo anteriormente planteado surge otro interrogante aún más general: ¿Cuál es el camino para solucionar el problema de la vivienda? Dada la amplitud de las respuestas que se pueden considerar correspondería a una futura investigación. Aun así, de forma breve, retomamos este interrogante dado que se encuentra estrechamente conectado al tema desarrollado. En esta línea, Vallés plantea que

(...) el problema de la vivienda no se soluciona con “viviendismo”, es decir con las lógicas productivistas, economicistas o cuantitativas. La organización espacial del sistema habitacional (tanto en el territorio como en la escala doméstica) es una de las dimensiones, pero es necesario considerar las múltiples áreas que están presentes en el problema: el marco institucional y jurídico; la producción y la gestión; la dimensión económica, y especialmente la social y cultural. El carácter interdisciplinario, aplicable a cualquier situación compleja, aquí es central, tanto para comprender las lógicas que encierra, como para las propuestas de instrumentos posibles. (Vallés; 2009: 5)

En este sentido, desde una perspectiva económica puede considerarse que el problema de la vivienda en nuestro país se encuentra estrechamente vinculado con la formación y evolución histórica de la renta del suelo, así como también en el modo de distribución de los excedentes de esa renta. (Jäger en Aristondo: 2003). Por lo tanto, las manifestaciones del problema de la vivienda refieren a una lógica capitalista estructural que transversaliza al sistema cooperativo, el cual emerge como una opción para dar respuesta a la necesidad habitacional de un sector mayoritario de la sociedad.

De esta forma, el cooperativismo de vivienda es visualizado como una alternativa diferente y sostenible para la población con menores recursos en comparación a las que el Mercado ofrece. Es necesario no perder de vista que la modalidad cooperativa es una

alternativa para acceder a la vivienda pero no debería ser la única opción posible de concretar, dado que es necesario que las políticas de vivienda cuenten con otras propuestas de soluciones habitacionales que permita mantener el principio de adhesión libre y voluntaria a una cooperativa. Lo cual se ve principalmente afectado si la población solo puede decidirse por la opción de tenencia colectiva o las opciones casi inalcanzables del mercado. En este sentido es primordial el papel del Estado como proveedor de respuestas que se adecuen a las necesidades y posibilidades de cada persona y/o familia.

Podemos preguntarnos, cuándo un modelo se convierte en una "alternativa real" para la solución de un problema. La respuesta a esta pregunta seguramente la encontramos al evaluar la eficacia y la eficiencia de la "alternativa" seleccionada frente a la solución del problema y en el impacto que ésta genera en su entorno. La eficacia de una alternativa se hace evidente en la medida que da respuesta o no al problema planteado, dicho en otras palabras, con el cumplimiento de los objetivos trazados. (Aristonado; 2013: 10)

Por lo tanto, entre las posibles soluciones al problema de la vivienda podemos considerar que “la tenencia colectiva (...) ha demostrado a lo largo de estos cuarenta años de existencia del sistema (...) que es la forma en la cual los recursos del Estado mejor se invierten (...). (Zerboni; 2009: 21)

Por lo tanto, si aún le quedaran dudas al Estado en apostar o no al Sistema Cooperativo y en particular la modalidad por ayuda mutua, debería considerar que

(...) la participación directa en la resolución de los problemas de vivienda por sus futuros usuarios, permite mejores resultados en cuanto a calidad, y lo más importante: mira la vivienda como valor de uso y no de cambio. Éste es un ejemplo tangible de larga data en nuestro país, que permite pensar direcciones distintas en el destino de los recursos. (Messina y Sanguinetti; 2014: 25)

En este sentido, se observa la ausencia en los discursos de los diferentes actores sociales y políticos de pensar la política de vivienda más globalmente donde el cooperativismo tiene un lugar de gran relevancia sin embargo no debe ser considerado la única opción, sino que deben implementarse otras propuestas que amplíe la acción de estado y la resolución del problema del acceso a la vivienda. De este modo, es necesario preguntarnos ¿Cómo promover la modalidad cooperativa de vivienda conservando su forma de adhesión libre y voluntaria y no como única opción para el acceso a la vivienda? Y ¿Cuál sería el papel que debería asumir el Estado para que el sistema cooperativo pueda conservar este principio fundamental?

Por otro lado, es importante destacar el momento actual en que se encuentra el sistema cooperativo de vivienda, atravesando un proceso de cambio y transición política hacia un nuevo período de gobierno. De este modo, lo que determinará el éxito de los reclamos, desarrollados a lo largo del documento, es que efectivamente se concreten las metas y objetivos propuestas por el próximo PQ. En este sentido, para que efectivamente la balanza

pese más en apoyo y no entrabas por parte del Estado es necesario que las políticas de vivienda incorporen a su lógica de implementación las propuestas elevadas por los actores sociales y a su vez considerar los cambios que ha tenido el cooperativismo de vivienda desde su implementación. En este sentido,

(...) existieron cambios culturales, económicos y sociales, que implican nuevos modos de habitar, mayor dinamismo en los procesos familiares, menos cultura de trabajo colectivo, cierta desvalorización del trabajo manual, priorización de lo individual, cambios en la convivencia ciudadana, nuevas formas de urbanidad que hacen necesaria la flexibilización del modelo original y de los marcos normativos que lo regulan para asegurar su supervivencia, permitir su adaptación a las condiciones de contexto contemporáneas y profundizar su potencial en la generación de soluciones habitacionales de calidad que colaboren en la construcción de la ciudad democrática. (FARQ-UdelaR; 2013: 31)

Desde una mirada personal esta investigación significó un desafío a nivel académico ya que durante el transcurso de la carrera no tuve un acercamiento real a la temática de vivienda. Por lo tanto, la elección del tema: cooperativas de vivienda, implicó “empezar de cero”, dado que no contaba con acumulación teórica más allá del aportado por el Curso Opcional Interdisciplinario. Significó entonces la posibilidad de correrse del lugar de confort y aventurarse a conocer e investigar sobre otras realidades de nuestra sociedad. Por esta razón el proceso de investigación me aportó otra perspectiva sobre el cooperativismo de vivienda, temática de la cual soy parte como miembro de esta sociedad en la cual el acceso a la vivienda digna es considerado un problema debido a sus múltiples complejidades.

En este sentido puedo afirmar que el interés por tema desarrollado no se agotó en esta investigación sino todo lo contrario, se despertaron otras interrogantes las cuales constituyen insumos a profundizar en un futuro.

BIBLIOGRAFÍA:

- ♦ **ARISTONDO, GRACIELA** (2003) “Cooperativismo, autoayuda y autogestión: Una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social”. En Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol VII N° 146. Universidad de Barcelona. España. Disponible en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(099\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(099).htm) [acceso 25/10/2015]
- ♦ **BARRENECHEA, BETTINA; BERRIEL, ANA; CIRINO, GABRIELA.** (2015) “Ayuda Mutua como sistema vigente. Factores que inciden en la Ayuda Mutua: caracterización, dificultades y propuestas.” En Revista Dinámica Cooperativa N°125. Año XXIII
- ♦ **BASTARRICA, FLORENCIA; DOMENECH, AMPARO.** (2015) Cooperativismo y Estado. Aprendizajes de las Cooperativas en el relacionamiento con el Estado: Un camino de hormigas”. En la Revista Dinámica Cooperativa N° 125. Año XXIII. Pp. 44-45
- ♦ **BERDÍA, ADRIANA.** (2014) “Diez Opiniones”. En Revista Vivienda Popular N° 25 “Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer”. Pp. 14-15.
- ♦ **BURONI, TERESA.** (2013). “Mejorar el Cooperativismo”. Mesa de debate: el Modelo de Gestión. Ajustes necesarios y marcos normativos. En la Revista Dinámica Cooperativa N°124 “Cooperativismo. Protagonismo e Identidad”. Año XXI. Publicación del Centro Cooperativista Uruguayo
- ♦ **CAMARÁN, SUSANA.** (2014). Tema de tapa: “Diez opiniones”. En Revista Vivienda Popular N° 25. “Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer”. Pp. 16-17.
- ♦ **CHARQUERO, ALICIA.** (2010) “Una propuesta colectiva. Cooperativas de vivienda por ayuda mutua ¿una forma distinta de vida?” en la Revista Regional de Trabajo Social, XXIII n°48, pp. 34-42
- ♦ **COAVI-MVOTMA.** (2015) “Coordinando esfuerzos: Experiencias de articulación y reflexión conjunta entre actores del Sistema Cooperativo.” En la Revista Dinámica Cooperativa N° 125. Año XXIII. Pp. 38-40
- ♦ **CUDECOOP.** (2014). Cooperativismo y Estado: “Articulación con el Estado”. En Revista Dinámica Cooperativa N°125. Año XXIII. 2015. Pp. 46-50
- ♦ **DI PAULA, JORGE.** (2008) “La Federación de Cooperativas de Ayuda Mutua del Uruguay como Movimientos Social” en el Cuaderno Urbano, espacio cultura y sociedad, octubre n°7, pp. 186-213.
- ♦ **FARQ-UdelaR** (2013). La temática Cooperativa en la FARQ – UDELAR: “La producción de viviendas por Sistema Cooperativo en el Uruguay del S.XXI” En Revista Dinámica Cooperativa N°124, “Cooperativismo protagonismo e identidad”, Año XXI.

- ♦ **FRENTE AMPLIO.** (2009) En Revista Vivienda Popular N°19 “2010 + 5 Políticas de Vivienda para los cinco años”. Pp. 6-9.
- ♦ **GIORGI, V.; RODRIGUEZ, A. Y RUDOLF, S.** (1995) “Hábitat y calidad de vida. Un enfoque psicológico.” En Revista de Psicología Social, v.: 2 2
- ♦ **GONZÁLEZ, GUSTAVO.** (2013) “Una historia de FUCVAM”. Ediciones TRILCE. Artículo Digital. Recuperado: <https://books.google.com.uy/books?id=VIAXAgAAQBAJ&pg=PA215&dq=Gonz%C3%A1lez,+Gustavo&hl=es&sa=X&ei=IabaVJfWDMjIsATKrYDQCw&ved=0CEIQ6AEwBzgK#v=onepage&q=Gonz%C3%A1lez%20Gustavo&f=false> [Acceso 03/03/2015]
- ♦ _____/ **NAHOUM, BENJAMÍN.** (2011) “Escritos sobre los Sin Tierra urbanos: causas, propuestas y luchas populares”. Ediciones TRILCE Disponible en: <https://books.google.com.uy/books?id=ju9kmCifFvEC&pg=PA151&dq=FUCVAM&hl=es&sa=X&ei=hXedVZ-JOYGWygS78b24Bg&ved=0CDUQ6AEwBQ#v=onepage&q=FUCVAM&f=false> [Acceso 10/02/2015]
- ♦ **HARVEY, DAVID** (2008). “El derecho a la ciudad”. *NLR* Nro. 53, pp. 23-39. Disponible en: https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCEQFjABahUKEwibj7SUgd_IAhVB1R4KHYYEC4A&url=http%3A%2F%2Fnewleftreview.es%2Farticle%2Fdownload_pdf%3Flanguage%3Des%26id%3D2740&usg=AFQjCNEx7cdkZg0P6WQIjg_EImNBvR0Bvw&bvm=bv.105841590,d.dmo ppt. [acceso 24/10/2015]
- ♦ **MACHADO, GUSTAVO** (2012) “Asesoramiento técnico en la gestión social del hábitat: el aporte del Trabajador Social a las Cooperativas de Vivienda.” en la Revista Vivienda Popular n° 22 “Enseñanza universitaria y hábitat social”. pp. 26-31
- ♦ **MAGRI, ALTAIR.** (2014). Tema de tapa: “Diez opiniones”. En Revista Vivienda Popular N° 25. “Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer”. Pp. 22-23
- ♦ _____. (2013) “La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay” En la Revista Uruguaya de Ciencia Política vol. 22, n° 1, 2013, pp. 58-80. Instituto de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay
- ♦ _____ (2013). “El rol de las políticas de vivienda en la eficiencia sistémica de los países en desarrollo: análisis aplicado a la experiencia uruguaya”. Revista *INVI* 79 (28): 17-59.
- ♦ **MARTÍ, JUAN PABLO.** (2011) “Legislación y fomento del cooperativismo en Uruguay. Esfuerzos espasmódicos, fragmentarios y reactivos” en la Revista Estudios Cooperativos Vol. 16 (2) pp. 10-26 - Unidad de Estudios Cooperativos – UDELAR.

- ♦ **MESSINA, PABLO; SANGUINETTI, MARTÍN.** (2014). Tema de tapa: “Diez opiniones”. En Revista Vivienda Popular N° 25. “Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer”. Pp. 24-25.
- ♦ **MORENO, DIEGO.** (2009) “El nuevo régimen jurídico de las cooperativas en Uruguay” en la Revista Estudios Cooperativos Año 14 N° 1 pp. 76-89 - Unidad de Estudios Cooperativos – UDELAR
- ♦ **MVOTMA.** (2011) “Mi lugar entre todos. Diversificar, incluir, innovar”. En Revista Vivienda Popular N°21 pp. 6-17
- ♦ **NAHOUM, BENJAMIN.** (2014) “La vivienda entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina”. Ediciones TRILCE
- ♦ _____ (2013) “Algunas claves. Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua”. Ediciones TRILCE
- ♦ _____ (2012) “La tensión entre el derecho y el negocio”. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles. Montevideo: Ediciones Trilce.
- ♦ _____ (2009) “Las Cooperativas de Vivienda, cuarenta años después. Asignaturas pendientes” en la Revista Estudios Cooperativos Año 14 N° 1 pp. 90-105 - Unidad de Estudios Cooperativos – UDELAR
- ♦ _____ (2008) “La Ley de Vivienda, cuarenta años después // Solo se trata de aplicarla” en la Revista Vivienda Popular n°17 “Ley Nacional de Vivienda, 40 años”.
- ♦ _____ (2008), compilador. “Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua Uruguayas”._Espacios Públicos y Edificaciones, Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda; Agencia Española de Cooperación; Montevideo. Uruguay.
- ♦ _____ (2002) “Cuatro décadas de cooperativas de vivienda en Uruguay: Cambios y permanencias.” Osera n° 3. pp. 1-11
- ♦ _____ (2001) “Autoconstrucción / Ayuda mutua / Autogestión” en la Revista Vivienda Popular N° 8. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay
- ♦ **OLSSON, JOAKIM.** (2012) “Para derribar este otro apartheid”. Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles. Montevideo: Ediciones Trilce.

- ♦ **PISCIOTTANO, RICARDO.** (2009) “Impulsar el cooperativismo y la tenencia colectiva” En la Revista Vivienda Popular N°19 “2010 + 5 Políticas de Vivienda para los cinco años”. Pp. 22-23
- ♦ **SCHIAVI, PABLO.** (2013) El desafío de los gobiernos municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación. Con especial referencia al gobierno municipal de Montevideo. En Revista de Derecho, ISSN 1510-5172, Año 12, N°. 22, pp. 81-106. Disponible en web: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2013/02/Schiavi-El-desafio-de-los-gobiernos-municipales-en-el-Uruguay-Participacion-ciudadana-transparencia-y-articulacion.pdf>
- ♦ **SIÁZARO, JUAN CARLOS.** (2014). Tema de tapa: “Díez opiniones”. En Revista Vivienda Popular N° 25. “Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer”. Pp. 30-31
- ♦ **SIERRA, MIRNA.** (2011). Opiniones de Técnicos: “Nos falta prensa”. En Revista Vivienda Popular N° 21. Pág. 41
- ♦ **STEFFEN, EDUARDO.** (2014). Tema de tapa: “Diez opiniones”. En Revista Vivienda Popular N° 25. “Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer”. Pp. 32-33
- ♦ **VALLÉS, RAÚL.** (2010) “1985-2010: Un repaso” en la Revista Vivienda Popular N°20 “POST 25”. pp. 4-9
- ♦ _____ (2009) “Hábitat y vivienda popular. La mirada de los actores y la nuestra” en la Revista Vivienda Popular N°19 “2010 + 5 Políticas de Vivienda para los cinco años”. Pp. 4-5.
- ♦ **ZERBONI, FERNANDO.** (2009) “Cambiar la lógica y aprender de la sociedad” En la Revista Vivienda Popular N°19 “2010 + 5 Políticas de Vivienda para los cinco años”. Pp. 20-21.

FUENTES DOCUMENTALES:

- ♦ **BATTHYANY, KARINA; CABRERA, MARIANA (Coord.).**(2011) “Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial”. Disponible en:http://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/system/files/p.1_batthianny_k_cabrera_m_metodologia_de_la_investigacion_en_ciencias_sociales_cap_ii.pdf
- ♦ **CABRERA, M. DORNEL, S. Y SUPERVIELLE, M.** (2010) “II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, Primer Informe de resultados” Material distribuido en la presentación premilitar de resultados. Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) Montevideo.

- ♦ **COAVI** (2015) Plenario: “Grupo 4: Cooperativas de Vivienda” ppt. Disponible en: https://www.google.com.uy/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&cad=rja&uact=8&ved=0CDcQFjAFahUKEwjPo_aEv9fIAhUFXB4KHR9KCGg&url=http%3A%2F%2Fsindicatopolicial.com.uy%2Fweb%2Fwp-content%2Fuploads%2F2015%2F07%2FPresentaci%25C3%25B2n_COAVI_grupo_4-plenario.ppt&usg=AFQjCNHN_U3ZuCMztj03QotZMoN0Fkhgcg&bvm=bv.105814755,d.dm_o [acceso 22/10/2015]
- ♦ **DECLARACION DE PRINCIPIOS DE FUCVAM.** 1999. Paysandú. Disponible en: <http://www.chasque.net/vecinet/princoop.pdf>
- ♦ **FUCVAM** (2013) “Por un Debate Nacional por la Vivienda”. (online) Disponible en: <http://www.pvp.org.uy/?p=3538> [acceso 10/10/2015]
- ♦ **GUIA DE SOLUCIONES HABITACIONALES DEL SISTEMA PÚBLICO DE VIVIENDA.** (2010-2014) “Mi lugar entre todos”. MVOTMA, ANV, BHU, MEVIR, PIAI. Disponible en <http://www.coodi.com.uy/documentos/GUIA%20DE%20SOLUCIONES%20HABITACIONALES%20MVOTMA.pdf>
- ♦ **INE.** 2008-2009. II CENSO NACIONAL DE COOPERATIVAS Y SOCIEDADES DE FOMENTO RURAL.
- ♦ **MACHADO, GUSTAVO.** (2015). Entrevista realizada con el Departamento de Trabajo Social de la ANV. En la Revista Dinámica Cooperativa N° 125. Año XXIII. Pp. 42-43.
- ♦ **MIDES.** (2014). “De la equidad hacia la igualdad. Las Políticas Sociales del Gobierno Nacional en el período 2010-2014”. Consejo Nacional de Políticas Sociales, Montevideo.
- ♦ **PLAN QUINQUENAL DE VIVIENDA 2005 – 2009.** Frente Amplio. Disponible en: http://www0.parlamento.gub.uy/htmlstat/cepre/presupuesto2005/Cuadros/Documentos/cuadro_03.pdf
- ♦ **PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2010 – 2014.** Frente Amplio. Disponible en: <http://www.mvotma.gub.uy/el-ministerio/transparencia/plan-quinquenal-2010-2014/item/10002710.html>
- ♦ **PLAN NACIONAL DE VIVIENDA 2015 – 2019. Frente Amplio.** Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2015/noticias/NO_R450/vivienda_quinquenal.pdf
- ♦ **PORTILLO, J. ÁLVARO.** (2010) “Vivienda y Sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay”. Disponible en: <http://www.farq.edu.uy/sociologia/files/2012/02/Vivienda-y-Sociedad.pdf> [Acceso 02/04/2015]
- ♦ **RECOMENDACIONES DE LA COMISION ASESORA DE VIVIENDA.** Plan Quinquenal de Vivienda 2011-2015 (2009). En la Revista Vivienda Popular N° 20 “POST 25”. Pp. 74-89

- ♦ **TRAVERSA, FEDERICO.** (2004) “El papel del Estado en los POLICY NETWORKS: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000)”. Montevideo. Disponible en: <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Revista%20ICP14-03.pdf>

LEYES Y DECRETOS

1968: Ley N° 13.728	Nacional de Vivienda. Uruguay.
1974: Ley N° 14.218.	MINISTERIOS. Uruguay
1990: Ley N° 16.112	Crease el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y fija sus competencias
.	
2007: Ley N° 18.125.	Modificación a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay
2008: Ley N° 18.407	General de Cooperativas. Uruguay.
2008: Ley N° 18.362	Rendición de cuentas y balance de ejecución presupuestal
ejercicio 2007	
2008: Ley N° 18.308	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
2009: Ley N° 18.567	Descentralización política y Participación ciudadana
2011: Ley N° 18.795	de “Acceso a la vivienda de interés social”
2011: Ley N° 18.829	Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional "Juntos"
Decreto N° 633/69	(reglamentario del Capítulo X de la Ley N° 13.728)
Decreto N° 327/94	(reglamentario de la actuación de los Institutos de Asistencia Técnica)
Decreto N° 73/07	(Control de los Institutos)
Decreto N° 14079/06	(Control de las Cooperativas)

SITIOS WEB CONSULTADOS

www.fucvam.org.uy

www.mvotma.gub.uy

www.parlamento.gub.uy

www.farq.edu.uy/

<http://www.inacoop.org.uy/>

www.cudecoop.coop/

<http://www.ine.gub.uy/>