

Cooperativismo de vivienda: realidades y desafíos

Equipo de Formación Integral “Cooperativismo de vivienda e Interdisciplina”*

* El equipo está actualmente integrado por los docentes de las facultades de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, y Ciencias Sociales, de la Universidad de la República: Marcos Bracco, arquitecto; Fernanda Da Silva y Gustavo Machado, trabajadores sociales; Benjamín Nahoum, ingeniero, y Tania Seré, arquitecta.

Han participado en el mismo, también, otros docentes de dichas facultades.

El EFI se consolidó a partir de una propuesta de formación que, con base en antecedentes diversos, el equipo docente viene desarrollando en forma sistemática desde 2011, procurando el acercamiento al cooperativismo de vivienda como sistema de producción social de vivienda y hábitat. Ese trabajo tuvo su primera concreción en un curso de grado ofrecido para carreras dictadas por las referidas facultades de la UdelaR, con un fuerte énfasis en lo interdisciplinario, tanto en sus contenidos como en su metodología y en la integración del equipo docente y la población estudiantil involucrada, que desde 2017 incluye también cooperativistas. Posteriormente se incorporaron actividades de posgrado, básicamente cursos de Educación Permanente, realizados tanto en Montevideo como en el interior del país, e incluso en el exterior.

Los integrantes del equipo también realizan investigaciones en el tema, en el EFI, individualmente, o en otros equipos universitarios, y desde el presente año, vienen desarrollando tareas de extensión relacionadas con actividades de enseñanza de grado. Asimismo, se ha elaborado una propuesta de formación interdisciplinaria en posgrado sobre Vivienda Social, que se ha presentado a la FADU y la FCS.

Pensar en los cincuenta años transcurridos desde la aprobación de la Ley N° 13.728, Ley Nacional de Vivienda (LNV) lleva, inevitablemente a reflexionar sobre las grandes contribuciones que dicha ley hizo al sistema habitacional uruguayo. Una de ellas, la institucionalización del sistema cooperativo a partir de algunas experiencias previas, es hoy una de las más poderosas herramientas, si no la más poderosa, que el país tiene para atacar el problema. En este artículo procuraremos hacer una breve introducción al sistema, describir sintéticamente su realidad actual, y finalmente reflexionar sobre algunos desafíos para los años futuros, que pueden llevar a ajustes que hagan aún más eficiente el sistema.

El sistema cooperativo de vivienda

En el artículo 126 de la LNV se define que "son unidades cooperativas de vivienda las que cons-

tituidas con un mínimo de 10 socios y un máximo de 200, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos, construyendo con ese objetivo un inmueble o un conjunto habitacional (...)".¹

Las cooperativas tienen dos modalidades: la de ahorro previo y la de ayuda mutua. En ambas, el grupo tiene que aportar, según la reglamentación actual, al menos un 15% del valor de las viviendas: el primero con un ahorro grupal (50% anterior a la escrituración del préstamo y otro 50% durante la obra) y el segundo aportando su mano de obra en el momento de la construcción. La Ley prevé una tercera modalidad, la de autoconstrucción, donde cada familia autoconstruye su vivienda a partir de un préstamo a la cooperativa, pero esta alternativa tuvo mínimas expresiones.

¹ Para reciclar viviendas se admiten grupos cooperativos con un mínimo de seis socios.

A su vez, las cooperativas se dividen en dos regímenes de propiedad: el de usuarios y el de propietarios. El de usuarios implica que la propiedad es colectiva, indivisa, recibiendo los socios el uso y goce de la vivienda. El de propietarios se regula por la legislación de propiedad horizontal, teniendo cada socio libre disposición del inmueble.

En relación a la participación, la estructura organizativa de las cooperativas posibilita la participación de sus socios, no sólo en la fase de construcción de las viviendas, sino en la gestión anterior y posterior a la obra². Posee una estructura permanente basada en los principios de democracia participativa, igualdad de derechos y deberes, distribución de tareas, delegación de funciones y control colectivo.

² Las leyes 13.728 y 18.407 establecen que la participación de los socios en las cooperativas de vivienda es un derecho y un deber.

El órgano máximo de una cooperativa es la Asamblea General, donde están representados todos los socios con un voto cada uno y es ella quien elige sus órganos de gestión, con campos específicos y complementarios: la Comisión Directiva, la Fiscal, la de Educación, Fomento e Integración Cooperativa, y la Electoral.³

En momentos específicos, la organización incorpora otros grupos de trabajo, dependientes de los primeros, que asumen la delegación de tareas no permanentes, como es el caso de la etapa de obra en la ayuda mutua, donde surgen las Comisiones de Obra, Trabajo y Compras, a veces de “Guardería”, o en la etapa de convivencia que funcionan comisiones de Biblioteca, festejos puntuales, deportes, juvenil, entre otras. Algo similar sucede en las de ahorro previo

La realidad actual

En el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2011 se registraron 30.045 hoga-

res en cooperativas de vivienda, que representan el 2,62% del total de los hogares del país. El aumento significativo del número de cooperativas lo podemos visualizar tomando las registradas en el Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural de 2009 (INE, 2010) y las registradas por la Agencia Nacional de Vivienda en diciembre de 2016, si bien hay diferencias metodológicas. En el 2009 se relevaron 581 cooperativas que involucraban a 21.687 familias, hasta diciembre del 2016 hay 907 cooperativas habitadas, 199 en obra y 233 en trámite.

⁴ En el Censo del 2009 no se ubicó a 66 cooperativas, por lo que no se tiene información de las mismas. En el relevamiento de la ANV de 2016, no se tienen datos de 8 cooperativas y de otras tantas que aún no han iniciado el estudio del terreno o proyecto cooperativo para el acceso al préstamo. Los datos fueron trabajados por Gustavo Machado en *Habitar las experiencias. Aprendizajes y Sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda en Uruguay*. Tesis de Doctorado en Educación de UNER, Paraná, Argentina. Inédito.

Cooperativas por etapa

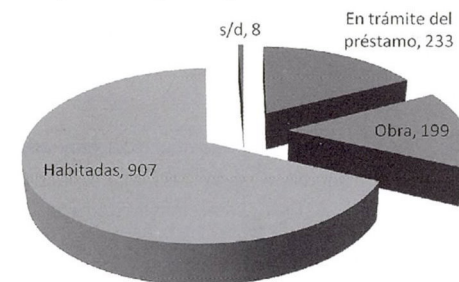


Gráfico 1. Datos de ANV, 2016 (Machado, op. cit. en llamada 1)

Por tanto, a diciembre de 2016 son 1347 las cooperativas, por lo que tomando como promedio el dato del Censo de 2009, de 37,32 socios (familias) por cooperativa, el movimiento cooperativo de vivienda superaría las 50.000 familias.

³ Ley 18.407.

Distribución de cooperativas de vivienda por tipo de propiedad

Tipo/Años	1969-2009		1969-2016	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Usuarios	420	72.3%	776	57,6
Propietarios	155	26.7%	564	41,9
Sin datos	6	1%	7	0,5
Total	581	100%	1347	100%

Tabla 1. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit.)

Se puede observar en los anteriores cuadros que en los últimos años se mantiene relativamente la relación de cooperativas de ayuda mutua con las de ahorro previo, pero existe un crecimiento de las de propietarios, en relación a las de usuarios, que sin dejar de ser las predominantes, no crecieron a la par de las de propietarios, promovidas fundamentalmente por el Plan de Vivienda Sindical.

Distribución de cooperativas de vivienda por modalidad de aporte

Tipo/Años	1969-2009		1969-2016	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
De ahorro previo	128	22%	208	15,4
De ayuda mutua	447	77%	1132	84,0
Autoconstrucción	6	1%	7	0,5
Total	581	100%	1347	100%

Tabla 2. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit.)

Cooperativas según modalidad y sistema de propiedad

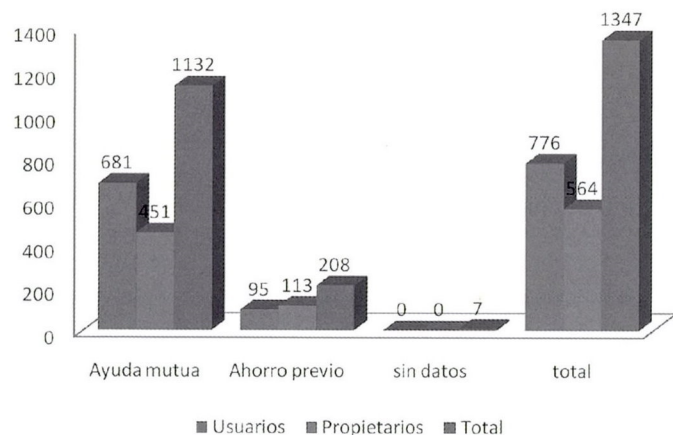


Gráfico 2. Datos de ANV de 2016 (Machado, op. cit. en llamada 1)

Cooperativas según región

Tipo/Años	1969-2009		1969-2016	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Montevideo	366	63%	636	47,2 %
Interior	215	37%	699	51,9%
Sin datos	0	0%	12	0,9%
Total	581	100%	1347	100%

Tabla 3. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit.)

Sucede algo parecido en la relación de cooperativas del Interior y Montevideo: si bien Montevideo sigue predominando, se ha dado un crecimiento mayor en los últimos años en el interior del país, favorecido fundamentalmente por los departamentos donde se promovió por las Intendencias el acceso a tierras.

El momento actual es de crecimiento del sistema cooperativo como se puede visualizar en el gráfico 4 que recoge el año de inicio de obras cooperativas.

Distribución por departamento

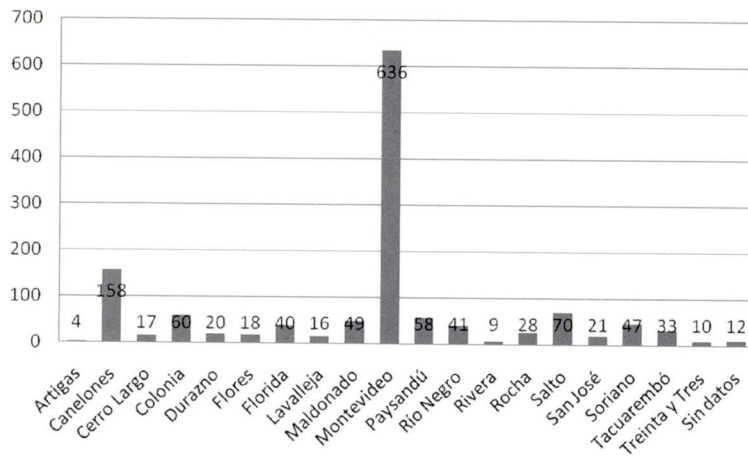


Gráfico 3. Datos de ANV de 2016 (Machado, op cit. en llamada 1)

Obras cooperativas por año de inicio

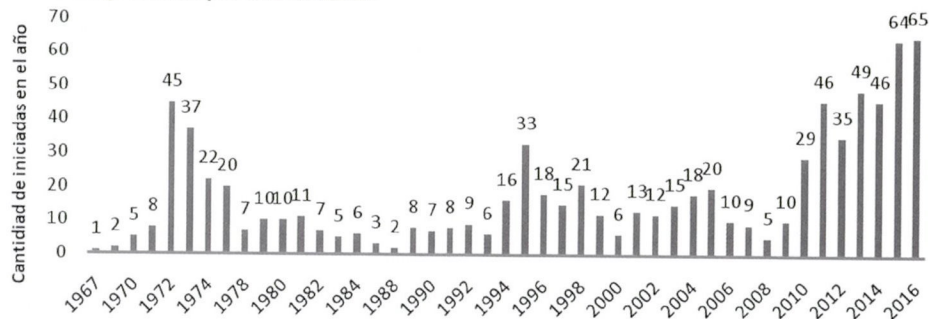


Gráfico 4. Datos de INE – Censo de Cooperativas y SFR (2010) y ANV (2016) (Machado, op. cit. en llamada 1)

Si bien 2016 fue el año de mayor inicio de obras cooperativas y en los últimos seis años se registraron los mayores valores en este sentido, al tener la reglamentación vigente un tope de 50 viviendas por cooperativa, el número mayor de viviendas en obra corresponde a 1973. A fines de ese año, en efecto, existían 43 cooperativas construidas o en obra, que totalizaban 3.342 viviendas⁵, mientras que las últimas 43 cooperativas que iniciaron sus obras suman 1.262 viviendas (Machado, op. cit.).

Desafíos futuros y asignaturas pendientes

El crecimiento del sistema, la priorización presupuestal en el marco de los demás programas de vivienda y la mejora en el proceso de estudio y aprobación de los préstamos ha sido un gran avance, que, no obstante, presenta algunas dificultades, desafíos y temas pendientes que intentaremos desarrollar brevemente.

Los mismos surgen de nuestra experiencia, investigaciones y de las visiones que hemos ido recogiendo de los diferentes actores, y constituyen desafíos del sistema o aspectos a resolver, que entendemos requieren una profunda

⁵ Juan Pablo Terra (1986) *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental- Arca.

reflexión para arribar a ajustes y modificaciones en la normativa actual. En pos de la mejora y actualización del sistema.

Recursos. Un primer problema, muy importante, estriba en la insuficiencia de los recursos asignados. Si bien una parte importante, del orden de la mitad, del presupuesto de inversiones en vivienda del MVOTMA, se destina al cooperativismo, la exigüidad de ese presupuesto hace que igualmente lo asignado esté lejos de satisfacer una demanda, que seguramente sería mayor incluso, si hubiera más recursos. Baste señalar que el presupuesto total del MVOTMA para vivienda hoy no alcanza al cinco por mil del PBI y que, en los llamados a postulaciones para recibir préstamos para cooperativas, por cada una que sale sorteada hay una o dos que deben esperar a la siguiente oportunidad.

Sorteos. El sistema de sorteos, al no considerar la antigüedad de la aprobación de recaudos de la cooperativa, ha generado que haya grupos que salen sorteados apenas se presentan, empezando la obra sin la madurez suficiente. En efecto, el grupo inicia el proceso de solicitud del préstamo sin evaluar en profundidad su preparación para comenzar la obra, puesto que la poca probabilidad de salir en el primer sorteo y la posibilidad de tener que pasar por tres (que implica al menos dos años) lo presiona a empezar el camino; mientras tanto, otros grupos tienen que esperar tres sorteos y la adjudicación directa, viendo procesos más largos de lo deseable, con desgaste y deserción, por lo que tampoco aprovechan ese mayor tiempo para prepararse mejor.

Tope de 50 viviendas. El tope de cincuenta viviendas por cooperativa, vigente desde fines de la dictadura, se ha mantenido hasta hoy sin una razón convincente, pese a que la LNV prevé que el máximo por cooperativa puede ser de 200 núcleos familiares. Esto no permite -fundamentalmente en barrios donde aún se encuentran terrenos de dimensiones importantes- un desarrollo territorial en términos barriales, planificado unificadamente con criterio de conjunto: se proyectan barrios con muchas cooperativas pequeñas, donde se repite la infraestructura, servicios y espacios comunes en cada una de ellas, desperdiciando la posibilidad de llegar a mejores dimensiones, y hacerlos complementarios y no repetitivos. Además, en la obra se impide el aprovechamiento de las economías de escala, lo que se agrava por el sistema de sorteos que impide planificar la construcción conjunta de cooperativas próximas.

Asignación de dormitorios. Otro tema a mejorar es el de la asignación de las viviendas con la cantidad de dormitorios que corresponde a la composición del núcleo familiar al momento que la cooperativa solicita el préstamo, sin considerar la posibilidad de desarrollo y crecimiento de las familias ni tampoco el proyecto arquitectónico y sus posibilidades de evolución, y sin permitir a la cooperativa decidir entre metros cuadrados y terminaciones, algo que sucedía en reglamentaciones anteriores y no trajo inconvenientes. La modificación producida en la reglamentación 2008, en cambio, pone en riesgo a la solución de vivienda cooperativa por su poca capacidad de adaptarse al futuro de las familias.

Sistemas constructivos. Es interesante reflexionar sobre un cierto estancamiento en las costumbres constructivas, con el arraigamiento del sistema de construcción tradicional y las dificultades para innovar aplicando otros sistemas, contrariamente a lo que sucedió en los '70, en que prácticamente las cooperativas introdujeron la prefabricación en los conjuntos habitacionales. Esto por un lado se origina en que la cooperativa es, como "empresa constructora", una empresa joven, que desarrolla un único proyecto, al que juega su futuro, y la innovación conlleva un riesgo difícil de asumir. Pero lleva al grupo, en el caso de la ayuda mutua, a la realización de una gran cantidad de horas en un horario que, atento a las nuevas condiciones laborales y sociales, se hace difícil de cumplir si además se tiene en cuenta la necesidad de no desfasarlo del horario de trabajo del personal contratado, ya que el mismo depende de la ayuda mutua para su correcto desempeño. Un elemento que no favorece la ampliación de opciones tecnológicas son los problemas en el desempeño en las cooperativas del Plan de Vivienda Sindical.

Importancia de la ayuda mutua. Precisamente, es importante pensar en los efectos que genera la realización de ayuda mutua, dependiendo de cómo es entendida y asumida por el grupo: puede ser un factor de unión, de vínculo, una forma de que la cooperativa se fortalezca como grupo y se apropie del proyecto, pero se observa que no siempre tiene ese resultado. Por ello es necesario trabajar para que el efecto sea el más potenciador posible en los grupos, pero en algunos aspectos se requiere una revisión y nos arriesgamos a decir que quizás, algunos cambios.

Las cooperativas de ahorro previo. En esta modalidad se visualiza una distinción cada vez más clara entre cooperativas que eligen realizar directamente la gestión de la obra y las que optan por confiarla a una empresa constructora, contratando la construcción por un precio global. Sobre esto abunda la publicación “Vivienda por cooperativas de ahorro previo. Un camino y sus encrucijadas”⁶, a la que nos remitimos, pero no queríamos dejar de mencionarlo. Allí se destaca la importancia que la decisión (que implica una mayor dedicación de las familias o un mayor esfuerzo económico) es fundamental que sea temprana, de forma que pueda haber una preparación adecuada.

La posobra. Otro desafío sobre el que es necesario trabajar es el de la etapa de convivencia y cómo prepararla. Es interesante cómo se visualiza por parte de los estudiantes que han realizado los cursos de cooperativismo en vivienda (visión que el equipo docente comparte) la necesidad de repensar el momento en que finaliza (según la normativa vigente) el asesoramiento técnico. Cuando comienza la parte más importante y extensa de la vida de la cooperativa (habitar) deja de recibir asesoramiento. Si a ello se suma la dificultad para acceder a financiamiento para el mantenimiento y mejora de los conjuntos (el MVOTMA no tiene una línea de crédito para

ello y la de INACOOOP parecería insuficiente) ello genera situaciones difíciles de sobrellevar por los grupos cooperativos.

El asesoramiento técnico. También se visualiza una necesidad de repensarlo: su composición disciplinaria mínima hoy parece insuficiente; los controles por parte del Estado son imperfectos y esto, sumado a otros factores, conlleva procesos con muchos conflictos entre las cooperativas y su respectivo instituto que debería procurar prevenirse en futuros procesos.

Áreas máximas por unidad y valores de tasación. También sería necesario repensar las áreas máximas establecidas en la reglamentación para cada tipo de vivienda, ya que el tener que ajustarse a ellas genera por su exigüidad, en algunos casos, proyectos arquitectónicos de menor calidad y no necesariamente más económicos. Y, también, para lograr efectivamente la densificación de áreas centrales, ajustar los valores de tasación particulares para esta condición y la de las tipologías más “difíciles”, además de fomentar la disponibilidad en las carteras de tierras de terrenos céntricos.

Los temas analizados no agotan la lista de aspectos a reestudiar. Sólo a título de inventario, mencionemos, por ejemplo, la aplicación de impuestos en la construcción de vivienda cooperativa (y en general, social) y las tasas de interés de los préstamos, que encarecen costos que después deben subsidiarse, restándole recursos al MVOTMA; la necesidad de fortalecer las carteras de inmuebles, para facilitar el acceso

a suelo adecuado; la creación de un “subsidio de localización” que permita usar terrenos centrales; la autorización y viabilización del empleo de saneamientos alternativos en localidades sin evacuación a colector; racionalizar el monto y distribución temporal de los honorarios de asistencia técnica; fomento de programas heterogéneos (ingresos, edades, etc.) para generar inclusión; ajuste del financiamiento para el ingreso de nuevos socios; consideración de la seguridad como un rubro del presupuesto; fomento de los sistemas de construcción y uso que mejor respeten el ambiente y la eficiencia energética; estimular las cooperativas de escala al menos media o las “cooperativas dispersas” en los casos de terrenos pequeños próximos.

Incluir aquí todos estos temas, que también son muy importantes y merecen una reflexión conjunta de los actores del sistema, excedería la extensión y alcance de este artículo, y además sobre muchos de ellos hay ya trabajos que los analizan y proponen soluciones. Pero también son parte del esfuerzo que hay que hacer para potenciar aún más un sistema que ha probado largamente su eficiencia y que hoy es referencia en todo el mundo.

Es tarea de las federaciones y las cooperativas animar nuevos proyectos que desplieguen la potencia del cooperativismo y del trabajo colectivo en la construcción alternativa de ciudades y ciudadanos en un contexto adverso para quienes levantan la bandera de la igualdad, la solidaridad y la autogestión colectiva.

⁶ Investigación realizada por el Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social, del Instituto de la Construcción, FADU, en el marco de un proyecto de investigación y desarrollo de CSIC. La publicación (Montevideo, 2017, Abbadie y otros) fue realizada también con el apoyo de CSIC, por medio del programa “Artículo 2° de apoyo a la comprensión pública de temas de interés general.