



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

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

Cooperativismo de vivienda y políticas habitacionales.
Intenciones y tensiones en los gobiernos progresistas

María Florencia Benoit Viña
Tutor: Gustavo Machado

2022

Índice

Índice.....	1
Introducción	2
Problema de investigación:.....	4
Objetivo General:.....	4
Objetivos específicos:	4
Estrategia Metodológica:.....	4
CAPITULO I El cooperativismo de vivienda en Uruguay.....	7
1.1 Origen del cooperativismo de vivienda en el país	7
1.2 Ley Nacional de Vivienda:	8
1.3 Ley Nacional de Vivienda: marco regulatorio para las cooperativas	11
1.4 Período 1968-1973- Primera expansión del sistema cooperativo	13
1.5 Período 1973-1985. Dictadura cívico militar.....	14
1.6 Período 1985- 1989. Retorno a la democracia.....	16
1.7 Período 1989-2005: Continuismo neoliberal	17
2. CAPITULO II Los períodos progresistas.....	21
2.1 Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009.....	21
2.1.1 Resolución Ministerial 540/2008- “Reglamentación 2008”	24
2.1.2 Iniciativas Legales	25
2.2 Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014.....	26
2.2.1 Resolución Ministerial 555/2011- “Reglamentación 2011”	29
2.3 Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2020.....	30
2.3.1 Iniciativas legales	32
3. CAPITULO III Avances y pendientes en las propuestas sobre las cooperativas de vivienda en los tres gobiernos Progresistas.....	33
Reflexiones finales	48
Referencias Bibliográficas	53
Fuentes Documentales:	54

Introducción

El presente trabajo tiene como tema central el movimiento cooperativo de vivienda y el lugar que este ocupa en la política habitacional implementada por el Estado uruguayo. Se pretende a través de este análisis dar cuenta del proceso de aprendizaje en la formación curricular, integrando los aportes conceptuales y aspectos metodológicos que permiten aproximarnos al objeto de investigación.

Motiva la elección del tema de investigación mi interés personal en relación a las políticas de vivienda en general y las cooperativas de vivienda en particular, que se materializa en mi experiencia laboral desarrollada en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. El análisis de esta práctica y el quehacer cotidiano significan un medio que facilita el acercamiento al conocimiento de la problemática de vivienda, la comprensión del fenómeno y sus complejidades. Al mismo tiempo la participación en diferentes ámbitos de discusión y formación académica sobre la temática son insumo para el abordaje y han motivado mi interés en profundizar en ella.

Como parte de las políticas sociales, el sistema de protección y bienestar social del Estado, la política habitacional es un eje de estudio trascendente para las Ciencias Sociales y para el Trabajo Social en particular, de modo que resulta relevante estudiar aquellas transformaciones sucedidas desde que aparece el problema de vivienda y las diversas modalidades por la cual se le ha dado respuesta.

Particularmente, la temática de estudio es de interés para el Trabajo Social dado el lugar importante que la profesión ocupa desde las primeras experiencias de cooperativas de vivienda, integrando los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), en los cuales asume un rol de asesoramiento, fortalecimiento y consolidación de los grupos. De la misma manera, la profesión aporta desde otros ámbitos de intervención como ser las Federaciones que nuclean a las cooperativas y los organismos estatales a cargo del financiamiento y gestión del programa (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Agencia Nacional de Vivienda).

Al mismo tiempo, el interés particular sobre el cooperativismo se sustenta en el lugar relevante que este movimiento ocupa en el sistema de acceso a la vivienda en Uruguay. En poco más de medio siglo dicho movimiento se ha consolidado como una experiencia peculiar, jugando un importante rol dinamizador de la política de vivienda, que lo lleva a ser objeto de reconocimiento regional e

internacional. Desde su origen el sistema de producción de vivienda a través del cooperativismo ha permanecido en el Uruguay, subsistiendo en momentos económicos, sociales y políticos muy diferentes.

En función de lo mencionado se considera de importancia para el Trabajo Social profundizar y problematizar en cuanto al sistema cooperativas de vivienda en nuestro país. La presente investigación pretende ser un aporte en este sentido a partir del desarrollo de un análisis crítico de la política habitacional y del sistema cooperativo.

El trabajo monográfico se estructura en tres capítulos. En el primero se expone una breve reseña histórica del cooperativismo de vivienda en Uruguay, dando cuenta de elementos históricos que permiten la comprensión del surgimiento de este sistema. Asimismo, se analiza el contexto en que se aprueba la Ley Nacional de Viviendas y los principales aspectos que incorpora. Posteriormente se abordan los cambios históricos que tuvieron efecto sobre el cooperativismo de vivienda, realizando un análisis desde sus orígenes hasta el período inmediatamente anterior a los tres gobiernos de Frente Amplio; en este sentido se identifican cuatro períodos históricos definidos por cambios sociopolíticos: primera expansión- 1968-1973; dictadura cívico militar-1973-1984; retorno a la democracia 1984- 1989 --y - el continuismo Neoliberal 1989-2005.

En el segundo capítulo se repasa las intervenciones del Estado uruguayo en materia habitacional, durante los tres períodos de gobierno del Frente Amplio (2005-2019), con particular atención en el programa Cooperativas de Vivienda. En tal sentido se expone sobre las principales propuestas que plantean los tres Planes Quinquenales de Vivienda en relación al cooperativismo y las reglamentaciones e iniciativas legales aprobadas en dichos períodos.

En el tercer capítulo se realiza un análisis sobre los avances y pendientes en el cooperativismo de vivienda a partir de la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional, considerando las ideas sostenidas por los diferentes actores sobre las propuestas que exponen los tres Planes Quinquenales y los cambios promovidos en el marco normativo.

Al finalizar se presentan las principales consideraciones que surgen del análisis del alcance y desarrollo del programa cooperativo de vivienda durante el período de estudio.

Problema de investigación:

El cooperativismo de vivienda es fuente de numerosos estudios de investigación realizados desde distintas disciplinas y ámbitos, como ser: la arquitectura, la construcción, las ciencias sociales, el movimiento popular, etc. De este modo, existen producciones con diferentes enfoques, entre las que se destacan aquellas abordadas desde una mirada socio histórica (como fenómeno social y cultural), territorial y urbano-arquitectónica.

Este documento pretende aportar una perspectiva complementaria sobre la temática, delimitando como tema central el análisis alcance y desarrollo del programa cooperativas de vivienda en el marco de las políticas habitacionales de los tres gobiernos progresistas en Uruguay.

Objetivo General:

- Analizar el alcance y desarrollo del programa cooperativas de vivienda en el marco de las políticas habitacionales de los tres gobiernos progresistas en Uruguay.

Objetivos específicos:

-Conocer la evolución histórica del sistema cooperativo en nuestro país;

- Indagar sobre la evolución normativa y reglamentaria del sistema cooperativo de vivienda durante los tres gobiernos del Frente Amplio;

-Identificar continuidades y rupturas en las propuestas sobre las cooperativas de vivienda que exponen los tres Planes Quinquenales desarrollados en los gobiernos progresistas.

- Analizar los avances y pendientes en materia de cooperativas de vivienda a partir de la asunción del Frente Amplio en el gobierno nacional.

Estrategia Metodológica:

En función de la temática elegida y de los objetivos propuestos se optó por un diseño de investigación de carácter cualitativo, el cual permite “describir, comprender e interpretar la realidad de los fenómenos, a través de las percepciones y significados producidos por las experiencias de los participantes”. (Hernández, Fernández, Baptista, 2014, p.8). Este enfoque se basa en métodos de

recolección de datos no estandarizados ni predeterminados, a través del cual el investigador utiliza “técnicas para recolectar datos, como la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, e interacción.” (Hernández, Fernández, Baptista, 2014, p.9)

El estudio pretende ser una aproximación al problema, a fin de poder aportar elementos que permitan comprender e interpretar la realidad de los cooperativistas de vivienda durante los tres períodos de gobierno del Frente Amplio, utilizando como técnica de recolección de datos el relevamiento de información secundaria, a través del análisis documental.

Dicha técnica se centrará en el estudio de documentos e investigaciones que se encuentren asociadas a la temática de estudio. Entendiendo documentos como la amplia gama de registros escritos y simbólicos, así como cualquier material y datos disponibles. “Los documentos incluyen prácticamente cualquier cosa existente previa y durante la investigación, incluyendo relatos históricos o periodísticos, obras de arte, fotografías, memoranda, registros de acreditación (...)” (Valles, 1999, p.120).

Como señala el autor esta técnica permite al investigador disponer fácilmente de una gran cantidad de datos a un bajo costo, se da en contextos de interacción social, tiene cierta exclusividad debido a que tienen carácter único, y la historicidad, los escritos, las imágenes y las voces grabadas permanecen en el tiempo, si alguien las conserva o archiva. (Webb 1966 y Hodder 1994 apud Valles 1999, p. 129)

Como fuente base se tomó los Planes Quinquenales de Vivienda, las memorias anuales del MVOTMA¹, el marco normativo referente a la temática, incluyendo la Ley Nacional de Vivienda, la Ley General de Cooperativismo y las diversas reglamentaciones de cooperativas de vivienda. Al mismo tiempo se tomaron como fuente diversas publicaciones en libros, revistas, semanarios donde la temática se encuentra abordada por diversos actores, tales como: la academia, las Federaciones que nuclean las cooperativas, los Institutos de Asistencia Técnica, etc.

El análisis de la diversa documentación, así como la propia trayectoria personal en diferentes ámbitos

¹ Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Hoy MVOT (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial), a partir de la Ley 19889 (LUC) en la que se creó el Ministerio de Ambiente, Se utilizará la denominación primera por corresponder al período de estudio.

de formación y experiencia laboral en políticas habitacionales es parte de la construcción de este trabajo, proporcionando importantes insumos para el abordaje de la temática.

CAPITULO I El cooperativismo de vivienda en Uruguay

1.1 Origen del cooperativismo de vivienda en el país

El movimiento cooperativo moderno surgió en Europa, a mediados del siglo XIX, como un nuevo sistema económico y social en respuesta a las consecuencias adversas de la Revolución Industrial. El empobrecimiento de los trabajadores y las condiciones laborales deplorables del capitalismo emergente, llevó a la lucha por encontrar igualdad y justicia y dio lugar al surgimiento de diversas formas de organización basados en la cooperación.

En Uruguay el origen de esta forma de organización data de las últimas décadas del siglo XIX, las primeras experiencias estuvieron vinculadas al consumo y la producción; autores como Bertullo (2004) y Caetano (2019) coinciden en vincular estos inicios al aporte de inmigrantes europeos, quienes impulsaron la creación de diversas formas de organizaciones colectivas.

En la década del 60, surge el movimiento cooperativo de vivienda, como una de las más recientes modalidades dentro del cooperativismo. En 1966 trabajadores de la localidad de 25 de mayo, en el departamento de Florida, obreros ferroviarios del departamento de Salto y empleados municipales de Río Negro, asesorados por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), dieron origen a las primeras tres experiencias. Las Cooperativas: 25 de mayo (25 de Mayo, Florida), COSVAM (Salto) y Éxodo de Artigas (Fray Bentos, Río Negro), obtuvieron su personería jurídica, registrándose como cooperativas de consumo, al no existir aun una legislación que regulara las cooperativas de vivienda.

El CCU, se fundó en 1961 con el objetivo de promover el cooperativismo y dar apoyo técnico a empresas cooperativas. En 1965, a partir de la inquietud de un conjunto de profesionales que toman como base experiencias similares de otros países, se crea la unidad de vivienda y se comienza a trabajar en las tres primeras cooperativas por ayuda mutua.

Las cooperativas pioneras fueron financiadas con fondos originados por un convenio entre el Estado y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), estos fondos fueron complementados con aportes de cooperación internacional y por el trabajo de los propios cooperativistas y gestionados por CCU.

En la década del '60 tuvieron lugar sucesos de gran relevancia para el creciente movimiento cooperativo de vivienda; dos años después del inicio de las tres experiencias pioneras, el Parlamento

aprueba la Ley Nacional de Vivienda (LNV) N.º 13.728, la cual establece un marco jurídico para la política pública de vivienda y en particular para el cooperativismo de vivienda.

1.2 Ley Nacional de Vivienda:

La crisis económica, social y política de la década del 60 colocó a la vivienda como un problema social que se constituyó en demanda de grupos organizados. Complementariamente, con la influencia de organismos internacionales como la CEPAL, el Centro Iberoamericano de Vivienda y Planeamiento y el Banco Interamericano de Desarrollo, se comenzó a estudiar el problema de la vivienda a nivel nacional. En esta década se sumó a las viviendas construidas por organismos públicos la construcción de complejos habitacionales a través de la llamada “Alianza para el Progreso” impulsada por el gobierno de Estados Unidos, como estrategia de la “Guerra Fría”. El financiamiento de organismos internacionales para estas viviendas estaba condicionado a la presentación de planes de desarrollo social y económicos complementarios al proyecto de construcción de viviendas. (Conti, 1972)

En este marco, para cumplir con los requerimientos de las agencias internacionales, se crea la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE), encargada de realizar un diagnóstico de la situación económica - social del país y proponer una estrategia para superar el estancamiento. Ello incluía la elaboración de propuestas para eliminar el déficit habitacional del país. En 1963 se realizó en el país una investigación donde se estudió la vivienda misma, el equipamiento, los valores económicos, la constitución de la familia y su nivel de ingreso, para conocer con precisión el problema de vivienda.

En 1967 la Cámara de Diputados, constituye una comisión especial integrada por todos los sectores políticos, para estudiar la problemática de la vivienda y concretar un plan nacional. El proceso parlamentario culminó con la aprobación de la Ley de Vivienda, por una significativa mayoría dado que tuvo un total respaldo del Gobierno.

Interesa detenerse en el contexto social, económico y político en que se dan la discusión y la promulgación de la ley. Uruguay atravesaba una profunda crisis económica que se conjugó con

inestabilidad política y conflictividad social. Como plantea Nahoum nuestro país pasaba por un período de duro enfrentamiento social entre la oligarquía nacional (los dueños de la tierra y el capital financiero) por un lado, respaldados en un gobierno de clase que los representaba y defendía, y los trabajadores y el pueblo por el otro. (2013, p.7)

En diciembre de 1967 Jorge Pacheco Areco asume la Presidencia de la República, tras la muerte de Óscar Gestido. Este mandatario dio un fuerte sesgo autoritario a su administración, decretando medidas prontas de seguridad, una fuerte represión contra los sindicatos, los militantes sociales, la prensa y los estudiantes.

Llama la atención, entonces, que en ese contexto se aprobara una ley de vanguardia que establece, por un lado, obligaciones fundamentales para el Estado colocando por primera vez en su órbita la responsabilidad de generar las condiciones para que los ciudadanos accedan al derecho a la vivienda, y, por otro lado, aumenta considerablemente la participación pública y social en la construcción de vivienda de interés social. Portillo identifica varias explicaciones al respecto:

Por un lado, las presiones de la industria de la construcción no fueron menores dada la crisis que se arrastraba desde hacía varios años. Pero hay que anotar también que el propio gobierno evaluó la importancia de una política de estas características de cara a un buen desempeño electoral. Con esta clara definición política, el gobierno contó con los recursos frescos conformados por el Fondo Nacional de Vivienda, pero a su vez con una voluminosa cartera de tierras disponible perteneciente al Banco Hipotecario del Uruguay que fue enteramente puesta a disposición de esta política. (Portillo, 2010, p.70)

Al mismo tiempo la presencia de diversos actores políticos y sociales que emergen en esta década, cuestionaban las estructuras sociales hegemónicas, luchaban por una transformación económica y social, y generaban un clima de debate ideológico y búsqueda de alternativas que fue beneficioso para lograr un clima de acuerdos interpartidarios.

La ley Nacional de Vivienda N.º 13728, estableció una serie de principios y normas sobre el tema habitacional, que hasta entonces se había abordado sin una legislación que tuviera un enfoque global del problema de la vivienda.

Con la misma se modificó sustancialmente la política habitacional del país; en su texto determina por primera vez el derecho universal a la vivienda, estableciendo en el primer artículo:

Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho. (Art. 1 Ley 13.728)

Si bien se incluía ya en el artículo 45 de la Constitución de la República, aprobada el 15 de febrero de 1967, en el texto de la ley nacional de vivienda hay, entre otras, dos afirmaciones innovadoras: el derecho es para todos los sectores socioeconómicos, su satisfacción no depende de que se pueda pagar o no (para lo que crea el subsidio) y el Estado es el responsable de hacer efectivo el derecho. Es decir, la ley define quiénes son los sujetos del derecho consagrado por el artículo 45 de la constitución y de quién es la responsabilidad de hacerlo efectivo.

La Ley contiene trece capítulos en los que se establecen diferentes dimensiones relacionados con la vivienda, incorporando aspectos novedosos que serán desarrollados: la idea una política habitacional planificada, la adaptación de la estructura de organismos asociados a la vivienda, la creación del Fondo Nacional de Vivienda, la definición de condiciones mínima de vivienda y la clasificación de tipo de viviendas, la definición de subsidio habitacional y la creación de un sistema de producción de vivienda.

La norma establece el interés en una política nacional planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, encomendando al Poder Ejecutivo la elaboración de un Plan Quinquenal de Vivienda en cada primer año de gobierno. Al mismo tiempo crea una estructura institucional para llevar adelante los planes, conformada por: la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), quedando el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) como organismo exclusivamente financiero y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) como órgano central de la producción de viviendas por el sistema público.

La Ley estructura el sistema financiero de vivienda, creando el Fondo Nacional de Vivienda (FNV), estableciendo cuáles serán las fuentes de recursos y adjudicando su administración al Banco Hipotecario del Uruguay. Además, crea la Unidad reajutable como moneda ficta y específica del sistema público de vivienda, a los efectos del otorgamiento del préstamo, la amortización y el subsidio. También crea el Índice medio de salarios con el fin de cuantificar la evolución de esta unidad reajutable.

Por otra parte, establece las condiciones físicas que debe de tener una vivienda para ser considerada

como vivienda mínima habitable y define los distintos tipos de vivienda (económica, media, confortable y suntuaria). Se define como vivienda adecuada a la que cumpla con el mínimo habitacional y tenga la cantidad de dormitorios según la confirmación del grupo familiar. Al mismo tiempo, clasifica a beneficiarios según su situación económica, para ello define un Nivel Teórico de Suficiencia, como el menor ingreso familiar que permite adquirir una vivienda mediante un préstamo, que no podrá afectar más del 20% de ingreso de la familia. Diseñan cuatro categorías (A a D) donde las familias se clasifican para ser subsidiadas o beneficiarias del préstamo hipotecario. La categoría suntuaria no califica para ampararse bajo ninguna modalidad.

Otro aspecto importante que la ley tiene en cuenta es la incorporación del concepto de subsidio a la vivienda, entendido como todo aporte no reintegrable que un organismo público suministre en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos y que contribuya a financiar el acceso a una vivienda.

Asimismo, como señala Portillo (2010) la ley de viviendas crea y regula un sistema de producción y distribución de vivienda de interés social; promueven distintos sistemas constructivos: sistema público, promoción privada, fondos sociales y cooperativas. Siendo este último centro de interés para este trabajo intentaré hacer referencia a aquellos aspectos fundamentales que esta norma reglamenta en su Capítulo X.

1.3 Ley Nacional de Vivienda: marco regulatorio para las cooperativas

Como fuera señalado, las tres primeras cooperativas pilotos anteriores a la aprobación de la ley, fueron base para la incorporación de esta modalidad dentro del marco normativo promovido por el senador Juan Pablo Terra. La ley abrió un importante camino al desarrollo del movimiento cooperativo, logrando que este sistema de solución habitacional se multiplique rápidamente en todo el país.

Chávez y Carballal (1997) señalan que la incorporación de esta modalidad fue en sí misma conflictiva: abrió la posibilidad de desarrollo de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, radicalmente opuesto a los intereses de los empresarios de la construcción. Este sector presionó para que la Ley de Vivienda fuera votada, promoviendo que el Estado proporcionará préstamos a inversores privados para construir viviendas que serían vendidas en el mercado o para la construcción por parte de grandes

empresas, de proyectos administrados por el Estado.

Al respecto, Nahoum señala que “Dentro de esta estrategia, el sistema cooperativo aparecía como un capítulo marginal, integrado el proyecto más para facilitar su tránsito parlamentario que para apoyar verdaderamente en él un intento serio de solucionar la problemática habitacional”. (1999, p.28). Sin embargo, la visión que tendría la población sobre esta alternativa sería muy distinta y rápidamente se transformaría en una de la elección para muchas familias.

La LNV aporta una regulación jurídica a las cooperativas de vivienda, las reconoce como una modalidad específica de producción y establece diversos tipos de cooperativas. La norma fue reglamentada un año después de su aprobación, a través del decreto 633/69.

En el artículo 130 de la ley, se definen 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 contratados con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda. (Art. 130 Ley 13.728)

La Ley preveía la formación de dos tipos de cooperativas según su régimen de propiedad: usuarios o propietarios. En el caso de unidades cooperativas de usuarios, que construyen un inmueble, barrio o conjunto habitacional, este seguirá luego perteneciendo definitivamente a la cooperativa. Los miembros de la misma tendrán con respecto a sus apartamentos o casas, un derecho de uso. El otro tipo de unidad cooperativa es la de propietario. En este caso el inmueble, o el conjunto de viviendas, es propiedad de la cooperativa durante el periodo de la construcción, pero, luego de terminado, se asignan las unidades en forma de propiedad privada a cada uno de los integrantes.

Al mismo tiempo la ley contempla otra forma de diferenciación en las cooperativas, basada en la manera de construcción. Se puede distinguir entre las cooperativas que contratan a un tercero para la construcción de la obra, es el caso de las Cooperativas de Ahorro Previo y las cooperativas que utilizan el trabajo de los socios para la ejecución de parte de la obra. Dentro de este tipo la ley preveía dos modalidades: las Cooperativas de Autoconstrucción, en la que el trabajo del socio se utiliza en la construcción de su propia vivienda (cabe destacar que hasta la fecha no existe ninguna experiencia de

este tipo), y las Cooperativas de Ayuda Mutua, en la que el trabajo del socio y el grupo familiar se aporta en forma comunitaria para construir los conjuntos habitacionales.

Es importante destacar que, la ley establece que cada cooperativa deberá contratar un Instituto de Asistencia Técnica. A los cuales define en el artículo N°171:

Son Institutos de Asistencia Técnica 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. (Art. 171 Ley 13.728)

La ley crea la figura de la cooperativa matriz, como una cooperativa abierta que puede inscribir permanentemente socios, que aportarán una cuota de manera sistemática que servirá de ahorro para la generación de proyectos, que luego la cooperativa ofrecerá a sus socios (tomando como criterio la antigüedad). Prevé dos tipos de Cooperativas Matrices: las gremiales y las locales, según actúen limitadas a un gremio o a un ámbito territorial.

Por otro lado, la LNV en su Art. 141 prevé la posibilidad de que las cooperativas pudieran agruparse en organizaciones de grado superior, como señala Nahoum (2013) esto habilitó el surgimiento de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) que nuclear a las cooperativas bajo esta modalidad (fundada en 1970), y la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI) que reúne a los grupos de ahorro previo (fundada en 1985).

1.4 Período 1968-1973- Primera expansión del sistema cooperativo

La aprobación de la ley 13.728 abrió un importante camino al desarrollo del movimiento cooperativo, tal como señalan Chávez y Carballal (1997) desde su aprobación, hasta el año 1973 las cooperativas de vivienda captaron el 21% de la inversión total del Estado en vivienda, habiéndose construido 2766 viviendas, de las cuales 2030 corresponden a cooperativas en la modalidad de ayuda mutua y las restantes como cooperativas de ahorro previo.

Rápidamente el sistema cooperativo pasaría a ser la modalidad de acceso a la vivienda preferida por los trabajadores, entre las opciones que contemplaba la Ley. Con la constitución de las primeras cooperativas

surge la necesidad de fundar una federación como respuesta organizada a la crisis habitacional que tenía el país. Es así que durante los primeros meses de 1970 se realizan cinco encuentros nacionales y el 24 de mayo de ese año, reunidas las tres cooperativas pioneras, junto a otras ocho que surgieron a partir de la Ley 13.728, fundan la Federación Uruguaya de Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua en la inauguración de la cooperativa de Isla Mala (25 de mayo).

Como afirma Menéndez (2014) el surgimiento de FUCVAM, como movimiento social organizado, estuvo determinado por una multiplicidad de factores: el problema del acceso popular a la vivienda, el contexto de movilización popular que se vivía en el país y el encuentro entre trabajadores, con experiencias colectivas previas.

De este modo el sistema cooperativo surge como la respuesta de la clase obrera al problema de acceso a la vivienda, la composición social de las primeras cooperativas provenía mayoritariamente de los sectores industriales, del sector de servicios y los funcionarios públicos con alto índice de sindicalización. Como plantea Portillo (2010) fue relevante el rol que ocuparon los trabajadores sindicalizados quienes tomaron la propuesta de cooperativas de vivienda y la difundieron con sus agremiados. Además de recoger los antecedentes de organización popular, solidaridad y autogestión de los sindicatos, el movimiento cooperativo recogió la experiencia de un largo historial de autoconstrucción y ayuda mutua legado por los inmigrantes.

FUCVAM, resulta ser un actor fundamental en la consolidación de las cooperativas de ayuda mutua, se constituye como uno de los movimientos sociales de mayor relevancia en nuestro país. Desde sus orígenes, la Federación cumple un rol esencial en la promoción de proyectos por ayuda mutua y de propiedad colectiva como herramienta eficaz para dar respuesta al déficit habitacional.

1.5 Período 1973-1985. Dictadura cívico militar

Pocos años después de la creación del movimiento cooperativo ocurre el golpe de Estado en el Uruguay, el 27 de junio de 1973 el hasta entonces presidente Juan María Bordaberry disolvió las cámaras de senadores y diputados con el apoyo de las fuerzas armadas. La dictadura instalada comenzó rápidamente a dismantelar el movimiento cooperativo de vivienda y los Institutos de Asistencia Técnica. Como señalan Chávez y Carballal:

A pesar que el Plan de Desarrollo 1973-1977 preveía al menos mantener la participación de las cooperativas en el proceso de producción de la vivienda popular, el gobierno dictatorial instaurado en 1973 pronto advirtió que FUCVAM contradecía la finalidad objetiva de la reforma política y económica que se proponía. (Chávez y Carballal, 1997, p.21)

Las cooperativas de vivienda que se basaban en los principios de autonomía económica, democracia, ayuda mutua y solidaridad, serían vistas por el gobierno de facto como una amenaza al orden político y económico neoliberal. El papel de las cooperativas y de FUCVAM durante la dictadura fue trascendente; las cooperativas se transformarían en espacios de socialización política y resistencia a la dictadura. En este período el movimiento cooperativo es fuertemente reprimido, y las medidas adoptadas buscaban congelar la acción política y social de las cooperativas existentes y desestimular la generación de nuevos grupos.

La concepción económica neoliberal, la propia situación económica, la crisis política fueron factores condicionantes de la reestructura de la política de vivienda. El Estado se convertía en un mero financista y administrador de obras de empresarios. En este esquema quedaba poco espacio para el sistema cooperativo.

En 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, desde donde se impulsó la construcción de viviendas de bajo costo. Siendo uno de los ejes fundamentales la erradicación de asentamientos: “todos los sectores populares exteriores al cantegril, en la política habitacional de los militares a partir del 74, quedaban condenados a negociar con la voracidad especulativa de los promotores privados si aspiraban a lograr una vivienda.” (Chávez y Carballal, 1997, p.22)

En esta etapa de dictadura se limitaron los préstamos otorgados a cooperativas de vivienda, hasta llegar a suspender el otorgamiento en 1975 por tiempo indeterminado. Es este año el Fondo Nacional de Vivienda atravesaba graves problemas financieros.

En el año 1976 se suspende el otorgamiento de personerías jurídicas a cooperativas de vivienda, lo que llevó a que no se pudieran formar nuevos grupos. En 1977 dejaron de existir el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, la DINAVI, y el Instituto Nacional de Vivienda Económica (INVE). Las competencias de estos organismos pasaron al BHU que dependía del Ministerio de Economía y Finanzas. En este mismo año también se dejaron de otorgar personerías jurídicas para IAT.

En diciembre de 1983 es aprobado el decreto-ley 15.501, que decretaba la propiedad horizontal a las

viviendas construidas por el sistema de usuarios. “(...) situación que de concretarse dejaría al movimiento sin herramientas para defender la permanencia en las viviendas y pasarían a ser viviendas para el mercado, socavando fuertemente la posibilidad de la defensa colectiva de la vivienda frente a posible crisis económicas”. (FUCVAM, 2014, p.44)

Cuando se aprobó el decreto- ley, FUCVAM inició una campaña de recolección de firmas con el objetivo de lograr un referéndum, utilizando una herramienta democrática en contra de una ley aprobada por un gobierno militar. Se juntaron más de 300.000 firmas en un solo día, llegando a 500.000 en total, pero el referéndum no se llegó a realizar porque la dictadura cayó a finales de 1984.

1.6 Período 1985- 1989. Retorno a la democracia

Desde mediados de 1984 y principios de 1985, preparándose para la apertura democrática, se constituyó la Cooperación Nacional Programática (CONAPRO), un ámbito de discusión, intercambio y acuerdo, conformado por los partidos políticos tradicionales y varias de las organizaciones sociales sobrevivientes a la dictadura. En este ámbito se acordaron cuáles serían las medidas políticas que debería de adoptar el nuevo presidente electo. Dentro de éstas estaba el impulso al cooperativismo de vivienda, la derogación de la Ley 15501 y la eliminación de los colgamentos. En noviembre de 1984 es elegido el Dr. Julio María Sanguinetti, para asumir el primer gobierno de salida a la democracia.

Según señalan Chávez y Carballeda (1997) pese a los acuerdos políticos previos en este período no se dieron cambios sustanciales en relación al período dictatorial, el país siguió sufriendo una política económica casi igual y practicó la misma política habitacional del período militar.

Al igual que en la etapa de la dictadura, el movimiento cooperativo se encontró con grandes obstáculos para su crecimiento, tuvo dificultades para obtener las Personerías Jurídicas, acceder a las tierras y a los préstamos. Durante el gobierno de Dr. Sanguinetti se aprobaron solo 11 de las 170 personerías jurídicas solicitadas, pese a que:

Según el artículo 148 de la ley 13.728, las solicitudes de personería jurídica debían ser resueltas en treinta días. A partir de 1985 decenas de cooperativas vieron pasar el quinquenio sin que su existencia fuera reconocida legalmente. En 1987, por primera vez desde 1968, no se escrituró

ningún préstamo para cooperativas de ayuda mutua. (Chávez, Carballal,1997, p. 25)

El 24 de diciembre de 1986 se deroga la ley N°15.501, a partir de la aprobación de la ley N°15.853 que establecía que las cooperativas que por conformidad a ley N.º 15.501 hubieran comenzado el trámite para regir por el régimen de propiedad horizontal, podrán definir si continuar o no con este régimen por votación secreta con mayoría absoluta.

Finalizando este período, a mediados del año 89, FUCVAM encabeza una lucha por el acceso al suelo urbano, empleando como medida la ocupación masiva de tierras. Esta pelea por la obtención de una Cartera de Tierras que promoviera el desarrollo del movimiento cooperativo, vuelve a situar a la Federación como un actor político fundamental colocando en agenda un tema de gran relevancia.

1.7 Período 1989-2005: Continuismo neoliberal

De acuerdo a Chávez y Carballal (1997), el gobierno del partido colorado terminó su administración con un déficit habitacional cercano a 120.000 unidades a nivel nacional. En ese mismo período aumentaron los hogares sin acceso a los servicios de luz eléctrica, agua potable y saneamiento; creció el hacinamiento y los desalojos se multiplicaron. Todo esto fue un factor que contribuyó en la caída del gobierno colorado, con la derrota electoral de 1989. Asumiendo la próxima presidencia el Partido Nacional, con la elección de Dr. Luis Alberto Lacalle, quien gobernó entre 1990 y 1995.

La propuesta del Dr. Lacalle se caracterizó por la consolidación del modelo neoliberal. Siguiendo los criterios establecidos por los organismos internacionales, el Estado se centró en la creación de incentivos al capital privado para la construcción de vivienda social, dejando bajo exclusiva responsabilidad de los beneficiarios el acceso a una vivienda. En este, el mercado será quien asuma el rol protagónico en la producción y distribución de la vivienda, con el consecuente aumento de los precios, la dificultad de acceso a la vivienda por parte de la población de ingresos informales, medios y bajos.

En este período se constituye el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)², en 1990, al que se le adjudica el objetivo de definir las políticas habitacionales,

² En el año 2020 cambia su denominación por Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, tras la creación del Ministerio de Medio Ambiente.

supervisar, y administrar el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI). En 1992 se aprueba un decreto que divide funciones entre el nuevo ministerio y el BHU, como afirma Nahoum (2012), el Ministerio se centraría en la ejecución de programa para los sectores de más bajos recursos y el BHU se encargaría de las familias que no requerían subsidio.

Por otro lado, se aprobó la Ley N.º 16237 que modifica varios artículos de la Ley Nacional de Vivienda, cambiando la definición de vivienda de interés social, que ya no será sólo “Económica” o “Media”, sino también incluiría el Núcleo Básico Evolutivo (NBE) destinadas a familias con ingresos menores a 30 Unidades Reajustables. Se ofrecía a esta población viviendas de 30 metros cuadrados, sin tener en cuenta la conformación del grupo familiar a la cual se asignaría.

Chávez y Carballal (1997), refieren a que el nuevo Plan de Vivienda proponía como criterio rector promover la competitividad entre los diferentes agentes intervinientes en el proceso de producción de vivienda, se prevé que la producción de vivienda social será adjudicada por licitación o concurso, poniendo a competir, por ejemplo, a las cooperativas de vivienda con empresas privadas. Este contexto institucional cambió significativamente la forma de inserción del movimiento cooperativo en el esquema de la política nacional de vivienda.

Pese a que la nueva concepción de la política habitacional impacta en un estancamiento del cooperativismo, se dieron en esta época hechos que permitieron al cooperativismo seguir desarrollándose. En inicio de la década del 90, se ve marcado por un hecho de relevancia, asumió por primera vez el gobierno Departamental de Montevideo el Frente Amplio. Este gobierno recoge una lucha de FUCVAM con respecto al acceso al suelo, creando una cartera de tierra municipal lo cual se replicará años después en otras intendencias del país. Este hecho posibilita la expansión del cooperativismo.

Surge, además, una alternativa innovadora en la construcción: el reciclaje, una nueva tendencia urbanística que promovía la utilización de la trama urbana de la ciudad; a través del programa de rehabilitación urbana desarrollado por la Intendencia capitalina, cooperativas de ayuda mutua recuperarán fincas de propiedad municipal, transformándose en unidades habitacionales. En 1995 se inauguran los primeros proyectos de reciclaje, en la ciudad central.

Otra línea de acción nueva para el movimiento es la organización de grupos con cooperativistas de los

sectores más desfavorecido, tal como plantea González (2013) el modelo neoliberal instaurado provocó una reconfiguración del mundo del trabajo, flexibilización del empleo, aumento de la desocupación, incremento en la informalidad y bajo nivel de sindicalización, lo que llevó inevitablemente, a generar modificaciones en el seno del movimiento cooperativo. A partir de un largo debate FUCVAM crea la Comisión de Vivienda Alternativa; en 1992 se inaugura el primer proyecto conformado por cooperativistas de bajos ingresos, con personas que habían sido desalojadas de una pensión ubicada en barrio Ciudad Vieja (COVIITU 78). Se formaron durante los próximos años numerosos grupos que por sus bajos ingresos debían acceder dentro de la estratificación de préstamos del MVOTMA en las franjas I y II determinada por el MVOTMA, destinada a las familias más pobres.

Otro hecho a señalar de este período es la aprobación de la Reglamentación de Cooperativas en 1994, esta establece un monto de préstamo a otorgar a cada cooperativa, por cada vivienda, dependiendo del poder adquisitivo de los integrantes, estableciéndose un sistema de franjas. El Programa permite acceder a soluciones habitacionales de distinto valor, determinados en función de los ingresos de cada núcleo familiar.

Entre 1995 y 1999 se desarrolla un gobierno de coalición en nuestro país, asumiendo su segunda presidencia el Dr. Julio María Sanguinetti, los partidos tradicionales acuerdan que el MVOTMA estaría a cargo de un ministro del Partido Nacional. El plan quinquenal de vivienda de este período no incluye significativas modificaciones en relación al período anterior; el Estado seguiría planificando y organizando los programas incentivando la participación y gestión del sector privado.

Durante esta administración se aprobó la reglamentación del “Programa Grupo SIAV”, bajo esta modalidad, para acceder a una solución habitacional, las familias se debían agrupar bajo diferentes formas asociativas: cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro, sociedades civiles. Por este medio se les otorgaba un subsidio al capital, que se materializaba con un Certificado de Subsidio. La mayoría de los grupos se constituyeron como cooperativas de ayuda mutua (de propietarios), aunque los socios no fueron capacitados para actuar como cooperativas y la mayoría no funcionaron como tal, utilizándose esta forma jurídica a los únicos efectos de acceder a la financiación.

La política habitacional implementada en estos dos períodos de gobierno se replica en el próximo quinquenio con el retorno del Partido Colorado al Gobierno Nacional con la elección del Dr. Jorge Batlle como presidente. El plan quinquenal 2000-2004, en sus lineamientos políticos y sus programas

da continuidad al enfoque de política habitacional desarrollada con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en mayo de 1990.

En los quince años de gobiernos neoliberales se priorizó la política de vivienda como soluciones habitacionales a través de los NBE, se redujo al máximo la inversión pública en vivienda y se produjo prácticamente la desaparición del BHU; esta situación se reflejaba claramente en la proliferación de asentamientos irregulares. (Nahoum, 2013)

La crisis económica vivida en el país en el año 2002 hizo agravar la situación en relación a la vivienda; la exclusión social y la fragmentación territorial se consolidaron como fenómenos de carácter estructural. Dicha crisis junto a la acumulación política y social de la coalición de izquierda, el Frente Amplio, favorecieron su llegada al gobierno en las elecciones de octubre de 2004, período que se analizará en los siguientes capítulos como objeto del presente documento.

2. CAPITULO II Los períodos progresistas

2.1 Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009

Durante el primer año de gobierno progresista se redacta el Plan Quinquenal de Vivienda 2005- 2009, el cuarto formulado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Para su elaboración se convoca un “Grupo Asesor”³ presidido por la Dirección Nacional de Vivienda e integrado por las Direcciones de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, organismos del Estado competentes en la materia, representantes de la academia y organizaciones sociales, sindicales, empresariales. Se apuesta así a un cambio en la concepción de la elaboración de la política pública, colocando al Ministerio como generador de la política habitacional y como el articulador con diferentes actores de la sociedad civil.

La nueva administración pone énfasis en la necesidad de generar una política de Estado que trascienda el período de gobierno y una estructura institucional que garantice a amplios sectores de la población el acceso y la permanencia a una alternativa habitacional adecuada.

A partir de esta impronta se construye una nueva institucionalidad redefiniendo el rol de los actores del sistema público de vivienda. Se reestructuran las funciones del BHU, remitiéndose al área exclusivamente financiera, bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Se crea la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), encargada de definir y diseñar las políticas habitacionales, monitorear y evaluar la implementación de planes y programas, administrar el Fondo Nacional de Vivienda y coordinar con todos los actores involucrados. Se crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), como un organismo descentralizado a cargo de la ejecución de políticas de vivienda definida en el Plan Quinquenal de Vivienda y la gestión y reestructura de las deudas de la cartera de morosos del BHU. Se fortalece el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) y se reformula el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), incorporándose a la lógica institucional (ejecutado por la Oficina de Planeamiento Presupuestal hasta 2005). (MVOTMA, 2010)

³ El Grupo Asesor es creado por la ley Nacional de Vivienda de 1968, convocado por primera vez en este gobierno.

Al mismo tiempo se reconstruye el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FONAVI), hasta entonces conformado principalmente por el aporte de los trabajadores formales, el aporte patronal del Estado y el aporte de los pasivos⁴. A partir de la reforma tributaria, con la creación del Impuesto a las Rentas de las Personas Físicas (como único impuesto a los ingresos), se eliminó el aporte directo de los trabajadores y se pasó a suministrar los recursos exclusivamente a través del presupuesto nacional.

El Plan Quinquenal de Vivienda busca garantizar el derecho a la vivienda y el hábitat a través del desarrollo de tres instrumentos básicos: el préstamo, el esfuerzo propio (ya sea mediante el trabajo de las familias en la obra de construcción o el ahorro monetario) y el subsidio total o parcial. (MVOTMA, 2010). Esta trilogía, que tiene su génesis en la Ley Nacional de Vivienda en 1968, se aplica al programa cooperativas de vivienda entre otros ejecutados por el Ministerio.

Durante la gestión se redefine el sistema de acceso a la vivienda aprobándose por Resolución Ministerial 539/2008, el Reglamento de Producto, Préstamo y Subsidio, documento que establece las condiciones para la producción y localización de una vivienda digna y adecuada a las necesidades de las familias y acuerda las condiciones y requisitos para el acceso a préstamo y el subsidio habitacional.

A través de estos reglamentos se determinó el marco normativo aplicable a todos los programas habitacionales ejecutados de acuerdo a los lineamientos del Plan Quinquenal de Vivienda, entre ellos el Programa Cooperativas.

Concertadamente el Plan Quinquenal 2005-2009, establece entre sus metas generar un nuevo stock habitacional adecuado a las características reales de las familias propiciando la construcción de nuevas viviendas, servicios habitacionales e infraestructura. Entre las acciones para su cumplimiento, el plan propone “(...) impulsar las formas cooperativas para contemplar la demanda organizada, en tanto se ha mostrado como el mecanismo que mejor contempla el ajuste entre las necesidades de la población y la solución habitacional adoptada”. (MVOTMA, 2005, p.29)

Durante el primer gobierno progresista se gestionaron un total de 19207 viviendas nuevas, de las

⁴ Con anterioridad a 1992, el FONAVI se nutría también de aporte de patronales privadas, lo que fue eliminado ese año por la administración Lacalle.

cuales 5531 fueron construidas a través del Programa Cooperativas de Vivienda. (MVOTMA, 2010)

Las primeras medidas significativas para las cooperativas de vivienda llegaron en el segundo período de este gobierno, entre ellas se destaca: la aprobación del decreto relativo a los IAT, el tratamiento del endeudamiento, la aprobación de la Reglamentación de Préstamo y Subsidio a la Cuota para Cooperativas.

A los efectos de preservar la transparencia y el buen funcionamiento del sistema cooperativo de vivienda, en marzo de 2007, se promulga el decreto presidencial 73/2007, donde se plantea las obligaciones de los Institutos de Asistencia Técnica respecto de las Cooperativas y del MVOTMA como organismo de contralor.

Por otra parte, en esta etapa se firma un convenio entre el BHU, el MEF y el MVOTMA, con la finalidad de tratar el endeudamiento del sistema cooperativo, generando como mecanismo para garantizar la permanencia en la vivienda de los socios cooperativistas el Subsidio a la Permanencia⁵. Para su instrumentación se lograron acuerdos con tres Federaciones que nuclean a las cooperativas de vivienda: en marzo de 2007 se firmó un preacuerdo entre el MVOTMA Y FECOVI y en octubre de 2008 se firmaron los convenios entre el MVOTMA- CO.VI.PRO y el MVOTMA- FUCVAM. En cambio, como plantea Nahoum (2013), no se llegó a un acuerdo con las cooperativas que habían obtenido financiamiento del BHU, dada la persistente intención del Ministerio de Economía y Finanzas de cobrar los colgamentos.

Por otro lado, en la administración del ministro Colacce, se deroga la Reglamentación de Préstamos vigente desde 1994 y se determina el cierre del Programa Grupos SIAY, implementándose en adelante el Programa Cooperativas dirigido a los hogares sin distinción de franjas de ingresos. Por excepción, en el marco del convenio firmado por MVOTMA y FUCVAM, se habilitó el otorgamiento de préstamo a cinco cooperativas bajo los criterios del programa Cooperativas Franja I. Para este caso los ingresos nominales de las familias no debían superar las 30 UR y el valor máximo de tasación no podía superar las 1150 UR.

En el año 2008 el programa de Cooperativas tiene un punto de inflexión con la aprobación de la

⁵ El subsidio a la permanencia es el aporte que realiza el Estado a aquellas familias que por su situación de ingreso no puede acceder a pagar el total de la cuota.

Reglamentación de Préstamo y subsidio a la Cuota para Cooperativas, a través de la Resolución Ministerial N° 540/2008.

2.1.1 Resolución Ministerial 540/2008- “Reglamentación 2008”

La nueva Reglamentación de préstamo y subsidio a la cuota para cooperativas, está atravesada por los criterios generales de los Reglamentos de Producto, Préstamo y Subsidio.

Esta reglamentación incorpora cambios sustanciales en relación al otorgamiento del subsidio, introduciendo la modalidad de subsidio a la cuota de acuerdo al ingreso y conformación de cada familia, a diferencia del subsidio al capital (374 UR por familia) que establecía la reglamentación anterior. A partir de esto, cambian las condiciones de ingresos solicitadas a los cooperativistas, se modifica el requerimiento de reglamentación anterior que establecía que debían de tener un ingreso por encima de las 30 UR y por debajo de las 60 UR y se determina no establecer mínimos de ingresos, manteniendo el máximo de 60 UR por núcleo familiar.

Asimismo, se modifica el criterio para establecer el monto de los préstamos a otorgar, este se determinará de acuerdo a la cantidad de vivienda de 2, 3 y 4 dormitorios en cada cooperativa según su padrón social. El Ministerio, establecerá en cada oportunidad, previo a cada llamado, los valores de tasación de las viviendas según la cantidad de dormitorios, los plazos y las tasas de interés contractual de cada préstamo.

Al mismo tiempo, el MVOTMA, reglamenta los criterios para determinar la cantidad de dormitorios que le corresponde a una familia según su conformación, aprobado a partir de la Resolución Ministerial 630/2009 de julio de 2009.

Los préstamos están a cargo del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, y no podrán superar el 85% del costo global del proyecto, debiendo las cooperativas realizar un aporte del 15% del costo, en las cooperativas de Ahorro y Préstamo el aporte de los socios será en ahorro y en Cooperativas de Ayuda Mutua el aporte será en mano de obra. (MVOTMA, 2010)

Por otro lado, se introducen cambios en los criterios de aprobación del proyecto, en los criterios para otorgar factibilidad terrenos apuntando a la localización de los predios en la trama urbana y con servicios; en el número de máximo de viviendas a construir por las cooperativas, estableciendo un

máximo de 50 y en el procedimiento para el otorgamiento del préstamo.

La nueva reglamentación establece los pasos a seguir y los requerimientos a cumplir para acceder al préstamo, incorporando como aspecto novedoso el sistema de sorteos. Las cooperativas con anteproyecto aprobado pueden participar hasta en tres sorteos, cuando se hayan presentado a tres instancias sin salir sorteadas, podrá solicitar su financiación para el año siguiente sin pasar nuevamente por el sorteo.

El Programa Cooperativas se gestiona en coordinación entre MVOTMA-DINAVI y la ANV, asumiendo cada institución diferentes roles. El Ministerio como organismo rector es el encargado de establecer las condiciones de acceso al préstamo, los valores máximos de tasación, el cronograma financiero en función de metas quinquenales; mientras que la ANV cumple con el papel de brazo ejecutor, evaluando los proyectos cooperativos desde el punto de vista social, jurídico y arquitectónico y realizando el seguimiento de la obra.

2.1.2 Iniciativas Legales

Durante este quinquenio se promueven cambios en el marco normativo, que resultan relevantes para la política habitacional en general y el cooperativismo de vivienda en particular.

En 2008 se sanciona la “Ley General de Cooperativas” N°18.407, norma que dispone un marco general de actuación para las cooperativas de todo tipo (trabajo, financieras, producción, sociales, devivienda, etc.) y le adjudica la responsabilidad de contralor de todas ellas a la Auditoría Interna de la Nación. En el caso de las cooperativas de vivienda, a través de la modificación establecida por ley 19.181, el contralor es compartido con el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La ley general plasmó sin mayores modificaciones el Capítulo X de la Ley Nacional de Vivienda N.º 13.728.

En el mismo año, se sanciona la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenido (LOTDS), la cual determina algunas modificaciones en relación al uso del suelo, definiendo los instrumentos de ordenamiento territorial y la categorización del suelo como herramientas esenciales. La norma apunta a la planificación y, en particular, a la planificación para el desarrollo ambientalmente sustentable, asignando diferentes roles al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Departamentales, siendo el primero responsable de formular la política nacional de ordenamiento

territorial y los segundos los principales responsables de la existencia de planes de ordenamiento.

Concomitantemente, en 2008, se crea la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS), en la órbita del Ministerio de Vivienda, a través de cuatro artículos incluidos en la Ley de Rendición de Cuentas y Ajustes Presupuestales de 2008 (N° 18.362). Reglamentada en el año 2010 a través del decreto 258/010. La CIVIS tiene como objetivo general: “afectar a la Cartera inmuebles aptos para la construcción de viviendas servicios habitacionales a efectos de ejecutar los proyectos y programas previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda y urbanización, y ajustes anuales” (MVOTMA, 2010).

En el artículo 10 del decreto reglamentario se establece, que el MVOTMA, al momento de adjudicar inmuebles de la CIVIS, debe dar prioridad al programa de cooperativas de vivienda, el cual puede obtener hasta un 50% del total de adjudicaciones. La adjudicación a las cooperativas de vivienda se llevará a cabo a través de un llamado público; la CIVIS selecciona directamente a la cooperativa beneficiaria en base a una serie de criterios establecidos.

2.2 Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014

En el año 2010 se formula el quinto Plan Quinquenal de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Este, al igual que el anterior, fue elaborado considerando los aportes realizados por diversos actores que participaron en las reuniones de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI).

El Plan Quinquenal 2010-2014 valora la reforma de la política habitacional como una construcción de largo aliento y plantea la intención de seguir profundizando en los cambios comenzados en 2005. Los objetivos generales propuestos en el Plan Quinquenal 2005 se traducen en objetivos y líneas estratégicas del Plan Quinquenal 2010- 2014.

El Plan Quinquenal de Vivienda, denominado “Mi lugar entre todos”, se estructura en seis líneas estratégicas: Plan Nacional de Relocalización; Programa de Nuevas Urbanizaciones, Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social; Vivienda Rural y Pequeñas Localidad y Política de Incentivo a la Inversión Privada en Vivienda de Interés Social (VIS). (MVOTMA, 2010)

Al mismo tiempo, el Plan traza como base ejes transversales que aparecen con diferentes énfasis, en políticas, planes y programas. Entre ellos se destacan: la inclusión socio-territorial; el enfoque territorial, la diversificación de soluciones y la innovación referente a la tecnología y la gestión de producción. (MVOTMA, 2010)

Como se hizo desde la creación del MVOTMA, esta administración estableció los límites de ingresos por hogar para acceder a los programas habitacionales financiados con recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Para el acceso a programas con préstamo y subsidio el límite es 60 UR, para acceder a una financiación de mejora y ampliación de vivienda el límite es de 75 UR y para acceder a una garantía de alquiler el límite es de hasta 100 UR.

El Plan Quinquenal de Vivienda 2010 – 2014 se caracterizó por la gestión de una diversidad de programas e instrumentos para la generación de vivienda nueva y mantenimiento del stock. Puntualmente dentro del Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano – Habitacional, se puso a disposición de la población un abanico de programas habitacionales, entre los cuales se destaca el de cooperativas de vivienda. Siendo este el programa que tuvo mayor incentivo por parte del Ministerio, quien evaluó que:

Es de los que mejor responde a los objetivos de integración social, solidaridad, empoderamiento de los participantes y de acercamiento multidisciplinar a la atención de la problemática de vivienda. Asimismo, se destaca la participación de las cooperativas en el diseño, la corrección y la gestión del programa, a través de las cuatro organizaciones de segundo orden que existen en el país. (MVOTMA, 2015, p.22)

En el período se gestionaron un total de 46.316 soluciones habitacionales, distribuidas en tres grandes líneas: vivienda nueva (25.319), acciones sobre el stock de vivienda existente (9.789) y distintas políticas sobre el acceso a vivienda para alquiler (11.208). La construcción de vivienda nueva se ejecutó a través de varios programas financiados por el MVOTMA, representando el mayor porcentaje aquellas construidas a través del Programa Cooperativas (8862 unidades entre obras terminadas y en ejecución). (MVOTMA, 2015)

En referencia a la gestión de las cooperativas de vivienda habitadas, uno de los objetivos trazados fue concretar acuerdos sustentables que permitieran la regularización y readecuación de las deudas.

En este sentido en el año 2011, el MVOTMA conjuntamente con la ANV y el MEF firman las bases para un Convenio entre FUCVAM y el MVOTMA para cooperativas de Usuarios de Ayuda Mutua integrantes del Fideicomiso Financiero 1⁶; el acuerdo firmado fue implementado en primera instancia en el año 2012. Como parte del acuerdo, las cooperativas volcaron las sumas de dinero que mantenían fuera del sistema.

Respecto a las Cooperativas de Reglamentación 1994 (préstamo MVOTMA), en el año 2012 se implementa el Convenio Marco entre el MVOTMA y FUCVAM sobre “Endeudamiento del Sistema Cooperativa por Ayuda Mutua con el MVOTMA”, el que como fuera señalado fue firmado en el año 2008. Por Resolución Ministerial 966/2009 se extendió la aplicación de subsidios a la permanencia a todas las familias de cooperativas financiadas con préstamos otorgados por el MVOTMA de Usuarios y Propietarios, de Ayuda Mutua o Ahorro y Préstamo que no se encontraban comprendidas en el convenio con FUCVAM.

En otro orden, durante esta gestión, se aprobó por Resolución Ministerial N° 571/2011 el “Reglamento de adjudicación de tierras a Cooperativas de vivienda de la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social”, modificado por Resolución Ministerial 571/2014. La reglamentación contempla la realización de llamados anuales para la adjudicación de inmuebles a cooperativas de vivienda; durante este quinquenio la CIVIS realizó cuatro convocatorias.

Por otro lado, el MVOTMA pone en funcionamiento un procedimiento que tendrá el objetivo de controlar la capacidad que tienen los Institutos de Asistencia Técnica para asesorar cooperativas. El mismo, aprobado por Resolución Ministerial 1115/2013, contempla la emisión de un Certificado de la Capacidad de Asesoramiento, determinando por ejemplo la cantidad de cooperativas que podrán asesorar un Instituto en función de los técnicos que lo integren, antecedentes, etapas en las que estén cooperativas que asesoran y cumplimiento en las diversas etapas del proceso.

Entre los cambios más concretos de este Plan Quinquenal con respecto al anterior se destaca la aprobación, por Resolución Ministerial 555/2011, del Reglamento para la construcción de vivienda nueva planta o reciclaje, de producción cooperativa, con desarrollo de procedimientos y/o tecnologías

⁶ El Fideicomiso Cartera Social 1 está constituido por activos transferidos desde el Banco Hipotecario del Uruguay hacia la Agencia Nacional de Vivienda, siendo el beneficiario el ministro de Economía y Finanzas. Los principales rubros contables de este Fideicomiso corresponden a créditos concedidos Cooperativas de Viviendas.

de producción y/o gestión tradicional mejoradas o alternativas.

2.2.1 Resolución Ministerial 555/2011- “Reglamentación 2011”

Como fuera señalado el Plan Quinquenal 2010-2014 estableció como un objetivo transversal el impulso a la utilización de sistemas constructivos alternativos o no tradicionales aplicados a la vivienda de interés social, como instrumento para disminuir los tiempos de obra y los costos de construcción. En esta línea en el mes de junio de 2011 se aprueba una nueva reglamentación para las cooperativas de vivienda, con el objetivo principal de incentivar la aparición de sistemas constructivos alternativos al tradicional.

El Reglamento de Cooperativas 2011, mantiene las mismas condiciones para acceso al préstamo y al subsidio que la Reglamentó 2008, la diferencia que incorpora es la utilización de nuevas tecnologías aplicadas a la construcción y fija otros valores de tasación.

Esta reglamentación contó con el estímulo e interés del movimiento sindical, en la propuesta de su Plan de Vivienda Sindical, que surge frente a la iniciativa e inquietud de trabajadores del Sindicato del UNTMRA (Unión de Trabajadores Metalúrgicos y Ramas Afines). En este marco el PITCNT impulsa y apoya la formación de cooperativas de propietarios por ayuda mutua con trabajadores sindicalizados.

Por otra parte, simultáneamente a la aprobación de la “Reglamentación 2011”, el Ministerio estableció un procedimiento de evaluación de la Aptitud Técnica de los Sistemas Constructivos No Tradicionales (SCNT) con la participación de la Universidad de la República y las organizaciones sociales y empresariales del ámbito de la construcción. Los SCNT quedan habilitados a través del otorgamiento del Documento de Aptitud Técnica (DAT).

Durante todo el período se otorgaron DAT a seis SCNT, según balance realizado por el MVOTMA, no se logró el objetivo de bajar significativamente los costos de construcción y la mayoría de los Sistemas recién se pusieron en práctica finalizando el quinquenio. (MVOTMA, 2015).

2.3 Plan Quinquenal de Vivienda 2015-2020

Al igual que los dos gobiernos anteriores, el Plan quinquenal de vivienda 2015-2019, fue elaborado en el marco de la Comisión Asesora de Vivienda (COAVI), en esta ocasión conformada en cuatro grupos que analizaron y discutieron acerca de los diferentes ejes temáticos, donde participaron representantes de la sociedad civil organizada y organismos públicos. Uno de estos grupos tendría como fin analizar el Programa Cooperativo y aportar propuestas tendientes a la mejora de su desarrollo.

Para el período se establecieron un conjunto de objetivos para la Dirección Nacional de Vivienda, que se traducen en distintos programas, planes y acciones, que dan continuidad a la política habitacional implementadas en los dos períodos anteriores.

Simultáneamente el Plan trazó un conjunto de objetivos transversales vinculados a: potenciar la utilización de áreas urbanas consolidadas para la construcción de vivienda, fortalecer el acceso a tierras con todos los servicios, diseñar programas con perspectiva de derecho a la vivienda y derecho a la ciudad y fortalecer aspectos vinculados a la perspectiva de género en la política de vivienda y hábitat. (MVOTMA, 2015)

El plan da continuidad al objetivo estratégico vinculado al territorio y la segregación territorial definidos en los planes anteriores. En este quinquenio se prioriza la consolidación de una política de tierra, entendiendo necesario el desarrollo de mecanismos para el acceso y permanencia responsable al suelo. En este sentido se elabora la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU), aprobada en el mes de diciembre de 2018, por el decreto 421/2018.

La ENASU propone impulsar cambios en el uso y disponibilidad del suelo urbano, fundamentalmente para los programas de vivienda social, promoviendo el acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad. Entre los cometidos establecidos se encuentran: promocionar un adecuado funcionamiento de las carteras de tierras departamentales; potenciar la coordinación entre los gobiernos departamentales, el MVOTMA y los otros organismos proveedores de infraestructuras y servicios públicos; mejorar las herramientas para la aplicación de estímulos para poner en juego los inmuebles vacantes/ abandonados; y alcanzar un mayor control en los procesos de ocupación de zonas inundables, contaminados o inviables desde el punto de vista de la consolidación urbana. (ENASU, 2018)

Puntualmente en relación a las carteras de tierra se identificó la necesidad de desarrollar una fluida articulación de la CIVIS con las emergentes carteras de tierra departamentales, reconocidas e impulsadas por la LOTDS. En cuanto a las acciones vinculadas al programa cooperativo durante los primeros tres años de este período la CIVIS convocó a un llamado anual y durante los últimos dos años se realizaron dos postulaciones anuales.

Ante el crecimiento sostenido del cooperativismo en la última década, el Plan Quinquenal 2015- 2019, identifica como necesario: mejorar la gestión del programa en sus diversas etapas y en la totalidad de los actores intervinientes (descentralización del estudio de viabilidad de tierra, declaración jurada para la presentación de proyectos ejecutivos, etc.); controlar a los IAT en sus aspectos cuantitativos y cualitativos; Instrumentar auditorías: promover la formación continua mediante la realización de talleres para la mejora del programa, con participación de instituciones, IATs y Federaciones; propiciar instancias para el debate y la realización de ajustes en la reglamentación del programa. (MVOTMA, 2015)

Durante esta etapa se desataca la unificación de los dos reglamentos de cooperativas, bajo la denominación de “Reglamento de cooperativas para la construcción de vivienda de nueva planta o reciclaje, con sistemas constructivos tradicionales y no tradicionales financiada con recursos administrados por el MVOTMA, aprobada por Resolución Ministerial 1386/2015. El Ministerio evaluó que no se justificaba mantener un reglamento independiente para la construcción con sistemas constructivos no tradicionales, dado que esto se podría enmarcar en un reglamento único general, que tomara como base el Reglamento 2008 e incorporara las especificidades necesarias de los SCNT incluidas en la Reglamentación 2011.

Por otra parte, considerando el objetivo de implementar una política habitacional que contemple la heterogeneidad de los hogares destinatarios, se entendió necesario establecer modificaciones en relación al máximo de ingreso para el acceso a los programas. Por Resolución Ministerial 1573/2017, modificada por Resolución Ministerial 1091/2018 de fecha 23 de agosto de 2018, se fijaron los ingresos máximos según la cantidad de integrantes del grupo familiar como requisito de acceso para los programas habitacionales que supongan el otorgamiento de un préstamo o un subsidio. El tope de ingreso aceptado se fijó en un máximo de 96 UR para familias de cinco o más integrantes.

Simultáneamente, en agosto de 2018, se aprueba la Resolución Ministerial 1016/2018, a partir de la cual se establecen nuevos criterios de asignación de dormitorios según conformación de grupo

familiar, para los programas financiados y/o subsidiados por el MVOTMA.

En otro orden, el plan quinquenal, se propuso como un aspecto a analizar la } En este sentido, en marzo de 2017, se implementa el programa “Financiación a Cooperativas de Usuarios para egreso de socios”, a través del cual las cooperativas de usuarios con más de diez años de amortización pueden solicitar un préstamo con garantía hipotecaria del MVOTMA, para restituir el capital social de socios que egresen y así poner a disposición las viviendas que queden libres. Durante la gestión se llevaron a cabo dos convocatorias más. En relación a este programa no existe publicada evaluación sobre su impacto.

En el quinquenio 2015-2019, el sistema público de vivienda gestionó 75.077 alternativas habitacionales, 21.827 de estas se encontraban en proceso de ejecución al finalizar el período. Del total, el 37% son viviendas nuevas en distintas modalidades, el 38% acciones sobre el stock, el 13%, contratos de alquiler firmados a través del Fondo de Garantía de Alquileres y 12% corresponden a hogares beneficiarios de proyectos finalizados a través del Programa Mejoramiento de Barrios. (MVOT 2020)

Al igual que en la administración anterior el programa cooperativas de vivienda sería el que mayor presupuesto recibe; de las 27.533 viviendas nuevas terminadas o en construcción, 14.358 corresponde al programa cooperativas de vivienda, lo que representa un total 52 % de todas las viviendas nuevas ejecutadas con financiación pública (MVOT, 2020).

2.3.1 Iniciativas legales

En el transcurso del tercer período de gobierno del Frente Amplio tuvo lugar la aprobación de dos iniciativas legislativas vinculadas al sistema cooperativo de vivienda.

En el mes de diciembre de 2017, se aprueba la Ley N.º 19.588, la cual establece un marco jurídico al sistema de subsidios a la demanda habitacional. La norma impulsada por el Poder Ejecutivo, establece las diferentes formas que pueden tomar el subsidio habitacional, definiendo el subsidio a la cuota, como un instrumento a aplicar a todos los programas habitacionales del MVOTMA, con el fin de facilitar el acceso y permanencia en la vivienda a quienes no cuentan con ingresos suficientes para hacerlo.

En el mes de setiembre de 2019, se promulgó la Ley de Titularidad Compartida N.º 19.837, por la cual se modifican los artículos N.º 119 y N.º 141 de la ley 18.407. La promoción de esta norma se inscribe en uno de los objetivos transversales del Plan Quinquenal de Vivienda, que establece la necesidad de impartir una política integral que permita superar las desigualdades de género desde una perspectiva de derecho. La ley determina, por un lado, la titularidad compartida de la vivienda para los socios de las cooperativas de vivienda, y por el otro, contempla la permanencia en la vivienda de las personas víctimas de violencia doméstica y/o basada en género, estableciendo que frente a casos de violencia, física, psicológica y patrimonial tendrá preferencia para continuar en el uso y goce de la vivienda, el o los integrantes que no causaron la agresión.

3. CAPITULO III Avances y pendientes en las propuestas sobre las cooperativas de vivienda en los tres gobiernos Progresistas

El triunfo del Encuentro Progresista -Frente Amplio-Nueva Mayoría, en las elecciones de 2004, significó un cambio histórico en la política del país, llegando por primera vez al gobierno nacional un partido de corte progresista, luego de décadas marcadas por la alternancia de los denominados partidos tradicionales (Partido Nacional y el Partido Colorado).

Si bien esta fuerza política asume en un contexto de reactivación económica, Uruguay aún sufría las consecuencias sociales de la crisis económica-financiera de 2002, caracterizada por el aumento de los niveles de indigencia, pobreza, desempleo, precarización laboral y desigualdad. (Midaglia y Antias,2007).

En este escenario los primeros esfuerzos estuvieron orientados a superar la emergencia social, adoptándose medidas tales como la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la puesta en marcha del Plan de Atención de la Emergencia Social (PANES). Junto a la reforma en la atención social el gobierno puso en práctica un conjunto de reformas sectoriales que mejoran el patrón redistributivo, y marcaron un cambio en materia de bienestar, recuperando de manera moderada la intervención del Estado en este campo. (Antias, 2013, p.5). Entre éstas reforma se destaca la aplicación de medidas tendientes a regular el mercado de trabajo; la creación el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y el Sistema Nacional Integrado de Salud y la generación de nuevas pautas en la

distribución de la renta.

Si bien, dado el complejo panorama, parecía necesario asignarle prioridad al área de vivienda, esta no tuvo un peso específico dentro de la agenda social durante la administración encabezada por Trabaré Vázquez (Magüi,2013,165). Al respecto, en el diagnóstico presentado por el MVOTMA, se afirma que “En tanto la política de vivienda no fue definida como una prioridad del período 2005- 2009, su recomposición y reforma no tuvieron ni la difusión, ni el alcance de las reformas que caracterizaron el anterior período de gobierno”. (MVOTMA, 2010, p.14)

Durante este período se identifican dos etapas en la gestión de la política habitacional, hasta principios del año 2008, como se ha señalado, los esfuerzos estuvieron casi exclusivamente puestos en la reorganización institucional. Esta situación trajo descontento de varios actores, “Al no haberse asumido una política de expansión del acceso a la vivienda para segmentos medios, se habían debilitado antiguas lealtades de la propia izquierda, en especial las cooperativas sociales y los gremios.” (Magri, 2013, p,128)

En el comienzo de la gestión el movimiento cooperativo de vivienda, al ver que no se cumplían sus expectativas con respecto a la asignación presupuestal y el acceso a tierras, se sintió desplazado y se constituyó en un grupo de presión sobre las instituciones que dirigía la izquierda. Asimismo, la postura que tomaría el Ministerio frente al endeudamiento de las cooperativas se constituyó en un elemento de tensión entre ambos actores. La creación del Fondo de Fomento Cooperativo (FFC), a través del cual se autorizaba nuevos emprendimientos en la medida en que se efectivizaba el pago de las cooperativas endeudadas, interpelaba al cooperativismo, colocándolo en un dilema de acción colectiva que afectaba al concepto de solidaridad entre los grupos. (Magri,2013)

En el 2008 con el recambio de ministro y la reestructura en marcha comienza un segundo período en la gestión de la política habitacional, a partir del cual se promovieron significativos cambios en el programa de Cooperativas que provocaron una renovación del sistema.

El nuevo encare a la solución de los deudores, a través de la creación de la ANV, significó un avance para el movimiento cooperativo. Los convenios entre las Federaciones, el Ministerio de Vivienda y la Agencia Nacional de Vivienda, descomprimieron una situación sumamente ríspida que se extendió hasta comienzo del segundo gobierno cuando se acordó la reestructura de las deudas de las cooperativas con el BHU. Como señala Magri:

La estrategia de cobro de deudas no se abandonó, lo que, sí se modificaron, fueron las estrategias institucionales a tales fines, que a la postre resultaron las más exitosas en décadas de exposición de este problema de relacionamiento entre gobiernos y grupos sociales”. (Magri, 2013, p.129).

La aprobación de nuevos reglamentos vinculados a las características de los productos habitacionales, el otorgamiento de créditos y subsidios y la aprobación de los proyectos de cooperativas, instaló una nueva lógica de articulación y definió criterios claramente establecidos.

Entre las conquistas del movimiento cooperativo se destaca la modificación que la nueva reglamentación establece “Al estudio y la aprobación de los proyectos cooperativos, agilizando el proceso con la incorporación de sorteos semestrales con cupos para la adjudicación de los préstamos” (Machado, 2022, p.167)

En este sentido Moreno señala que la aprobación de la nueva reglamentación y el mayor presupuesto destinado al financiamiento de viviendas cooperativas en los próximos dos Planes Quinquenales, dio lugar a un nuevo resurgimiento del sistema cooperativo, similar al desarrollado a comienzos del 70. (2018, p.127)

Al mismo tiempo, la normativa aprobada representa un avance respecto de las disposiciones de 1994 en relación a la eliminación el sistema por franjas, que categorizaban a las familias según su capacidad de amortización del préstamo, accediendo a diferente producto de vivienda de acuerdo a su capacidad de pago y al subsidio que le correspondía. En este sentido, en contraposición con lo que afirma la política de los noventa, la nueva administración determina que la vivienda financiada con recursos públicos no puede ser un producto estratificado según condición socioeconómica de los destinatarios.

La nueva Reglamentación adopta una política de tasación uniforme, determinando el valor del préstamo según la cantidad de dormitorio y no según la franja de ingreso de los núcleos familiares; esto, por un lado, significó un relevante cambio conceptual, poniendo el foco en las personas y sus necesidades y no en su capacidad de pago y por el otro incorporar cierta rigidez en la asignación de dormitorios que no tenía la reglamentación anterior (Ledezma, 2019, p.109). Este último aspecto es centro de discrepancias por parte de Institutos de Asistencia Técnica y federaciones, que reclaman por su modificación, exponiendo entre sus argumentos que al determinar la cantidad de dormitorios que corresponde a un grupo familiar, a partir de una foto al momento de prestar el anteproyecto, se desestimula la participación en el sistema cooperativo de familias que proyectan crecer.

Otro elemento muy relevante de la nueva normativa es la eliminación del ingreso mínimo como uno de los requisitos para acceder al financiamiento para vivienda, condición que justamente excluía a los sectores que más necesitan el apoyo estatal (Nahoum, 2013, p.15). Esta definición se complementa con la aprobación de un sistema de subsidio a la cuota como herramienta fundamental para asegurar el acceso y la permanencia de las familias en las viviendas, permitiendo adecuar el pago de las soluciones habitacionales a las características socio-económicas de los hogares, siendo posible su solicitud en cualquier momento del préstamo y su modificación o retiro si la familia cambia su situación. Este mecanismo resulta innovador en relación al esquema de subsidios que utilizó el MVOTMA, desde su creación, basado en subsidios de capital o subsidios a la tasa de interés.

En el primer caso destina una cantidad importante de los recursos públicos a reducir el valor de compraventa de las viviendas. En el segundo caso reducía la tasa de interés de los préstamos a largo plazo a valores que implican una importante depreciación en su recuperación. En ambos casos se aplicaba el beneficio sin considerar las características socio-económicas de las familias destinatarias, por lo que hay familias que pueden obtener más subsidio que el que requieren, y otras que aún con el subsidio otorgado no pueden acceder a una vivienda.⁷

La aprobación del Reglamento de Subsidio Habitacional es un hito para la política habitacional en general, hasta entonces las normas legales sobre subsidio se encontraban en la Ley Nacional de Vivienda y sus modificativas, siendo su reglamentación motivo de múltiples reclamos y movilizaciones por parte de las federaciones durante la dictadura y los gobiernos democráticos posteriores.

Además de los cambios relativos a la reglamentación promovida y aprobada por el MVOTMA, en este período se destacan iniciativas a nivel parlamentario que resultan relevantes para el movimiento cooperativo. En tal sentido significó un avance imprescindible la creación de la Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social, que como fuera mencionado determina cierta prioridad de la asignación de tierras a las cooperativas de vivienda. Como afirma Nahoum (2013) con esta norma se dio el necesario marco jurídico a una herramienta que ya existía en los años setenta, que fue abandonada durante la dictadura y luego retomada con fuerza en los noventa en Montevideo con la primera administración frenteamplista, pero que necesitaba adquirir una escala nacional. Igualmente, relevante es la aprobación de la Ley 18.308 (LOTDS), que, entre otros aspectos, fomenta la creación

⁷ Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/D2017080741-007815858.pdf>

de carteras de tierras a nivel departamental (Artículo 67).

La reivindicación de las cooperativas sobre el acceso al suelo es un tema de larga data, la dificultad para acceder a terrenos viables, tanto urbanística, como económicamente, es una problemática que se ha agudizado fundamentalmente en los departamentos que carecen de Cartera de Tierras municipales. Como señala Moreno (2018), si bien durante los gobiernos progresistas, desde el Ministerio se intentó dar respuesta a esta demanda “es de observar que a nivel nacional la oferta de la CIVIS no ha logrado acompasar la demanda de las cooperativas, por lo que el “problema de la tierra” continúa existiendo, principalmente en las localidades del interior. (Moreno, 2016, p. 33)

Por otro lado, dentro del nuevo marco jurídico, se destaca la aprobación de la Ley General de Cooperativas, producto de años de trabajo del movimiento. Esta Ley significó un paso adelante, permitió afirmar el movimiento, estableció definiciones comunes del cooperativismo y le dio una visualización más nítida en la sociedad. La norma declara a las cooperativas de interés general e instrumentos eficaces para contribuir al desarrollo económico y social, al fortalecimiento de la democracia y a una más justa distribución de la riqueza y le asigna al Estado el rol de garantizar y promover la constitución, el desarrollo, el fortalecimiento y la autonomía de las cooperativas. Para su cumplimiento, se destaca la creación el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO), quien promueve los principios y valores cooperativos, a través de la formulación y evaluación de planes de desarrollo.

En suma, con la llegada del gobierno progresista al frente del aparato estatal surge un nuevo escenario para el movimiento cooperativo, marcado por tensiones y contradicciones. Durante este período las federaciones criticaron el gobierno de Tabaré Vázquez por no priorizar la política de vivienda y con ello el sistema cooperativo. En la primera parte de la gestión existieron varios ejes de conflictos que enfrentaba al gobierno con el movimiento. En la segunda parte, el énfasis en la gestión comenzó a estar la ejecución de medidas que permitieran el acceso a las soluciones habitacionales, dentro de este nuevo escenario se destaca: lo mencionado en relación a la Reglamentación 2008 y la aprobación de un nuevo marco jurídico; cambios que tienen efectos concretos en el crecimiento del cooperativismo de vivienda sostenido durante todo el período sujeto de este estudio.

El segundo gobierno del Frente Amplio dio otra centralidad al tema de la vivienda, ocupando un lugar primordial en la agenda pública del período presidido por José Mujica. A nivel presupuesta¹ esta

área recibió prioridad, siendo el MVOTMA el inciso que tuvo mayor incremento, duplicando el monto destinado a inversión con respecto al periodo anterior. (Presupuesto Nacional, 2010-2014). Sin embargo, como sostiene Nahoum (2013), debido al enflaquecimiento de la moneda estadounidense y el aumento del costo de la construcción, en términos reales lo asignado significó lo mismo que el período anterior.

El presidente le dio una impronta personal al abordaje del problema habitacional, fundamentalmente con una preocupación dirigida hacia los sectores más pobres. Al inicio del gobierno el Poder Ejecutivo declara la emergencia socio-habitacional de la población en situación de extrema pobreza, luego de una ardua discusión parlamentaria a fin de 2011 se aprueba la Ley de Emergencia Habitacional que crea el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos. Este Plan fue instalado en la órbita del Poder Ejecutivo, dependiendo de Presidencia de la República y quedando por fuera de la institucionalidad formal del Ministerio de Vivienda, un aspecto criticado tanto desde la oposición como dentro de la fuerza política oficialista.⁸

Simultáneamente en 2011, se sanciona la ley de Promoción a la Participación Privada en la Vivienda Social (N.º 18.795) que promueve la entrada al mercado para la financiación y construcción de viviendas para ingresos medios. Ante la debilidad del presupuesto disponible para atender el déficit habitacional, la estrategia propuesta por el MEF fue captar los recursos en el mercado, recurriendo a las inversiones privadas a cambio de exoneraciones impositivas. Desde muchos sectores, incluyendo al movimiento cooperativo, se cuestionó esta política señalando que la renuncia fiscal del Estado no se veía reflejada en los precios finales de las propiedades, dado que en la ley no establecía demasiadas condiciones a los inversionistas, incluso dejando que el precio de venta de lo producido quedará en órbita del mercado.⁹

Con esta ley el Estado uruguayo renuncia a su papel regulador y sólo actúa como «facilitador» de lo que hace el sector privado, “Así, mientras por ejemplo se libra de todo impuesto a las inversiones especulativas, para atraer capitales privados, los auto productores deben seguir pagando hasta el último centésimo de los tributos que gravan la adquisición de materiales” (Nahoum, 2011, p. 85).

⁸ En el año 2015 el Plan Juntos pasa a integrar el Ministerio de Vivienda.

⁹ Durante la gestión del Frente Amplio la norma tuvo dos grandes modificaciones, en 2014 y en 2017. La reglamentación de 2014 impuso que el 25% de las viviendas construidas en este régimen tenían un tope de precio que establecía el Ministerio de Vivienda. Y en la reglamentación del 2017 el porcentaje paso a ser el 10% en Montevideo y 20% en el interior.

Esto motiva el reclamo de las cooperativas de vivienda, que solicitan acceder a la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los materiales de construcción, al igual que se les exonera a las empresas de la construcción que construyen amparados en la llamada ley de Vivienda de Interés Social (actualmente denominada Ley de Viviendas Promovida).

Conjuntamente a la puesta en marcha del sistema de la Ley de Vivienda de Interés Social, el MVOTMA lanzó la nueva línea de financiamiento para cooperativas en la que se inscribió el Plan de Vivienda Sindical (PVS). Dicho Plan no estuvo exento de cuestionamientos por parte de varios actores vinculados al cooperativismo, particularmente:

Ese surgimiento enfrentó a FUCVAM con la central sindical, por constituir un movimiento a la interna de la misma y no sumando en la Federación a las cooperativas, como históricamente han sido los grupos de origen sindical, pero además por la decisión de constituirse en cooperativas de propietarios y otras modalidades de su implementación. (Machado, 2022, p. 167)

En el mismo sentido, Berdía (2014) identifica el nuevo instrumento de acceso al préstamo como una carencia de la política habitacional, en tanto incentiva principalmente a las cooperativas de propietarios y no a las cooperativas de usuarios que sostiene el valor de uso por encima del valor de cambio de la vivienda. (Berdía, 2014, p. 14).

El Plan de Vivienda Sindical surge con el respaldo del IAT CET-PVS, lo que le atribuyó un carácter prácticamente monopólico en el asesoramiento multidisciplinario de las cooperativas que se conforman en este marco. Esta característica es cuestionada por varios actores, que consideran que el importantísimo volumen de proyectos que concentra el Instituto desde sus orígenes tensiona su capacidad de asesoramiento. Al respecto, cabe mencionar que próximo a finalizar el período de gestión, la División de Auditoría y Control de la Dirección Nacional de Vivienda realizó una auditoría basado en la evaluación de un universo de cooperativas que contaban con su asesoramiento, a partir de la cual se dispuso de una sanción en la Resolución Ministerial 448/2019, que establece la inhabilitación de la suscripción de nuevos contratos y su registro ante el Ministerio hasta que se haya rescindido o culminando el 70% de los contratos de asistencia técnica registrados.

Por otra parte, pese a que con la nueva reglamentación apuesta a una sensible reducción de los costos por la vía de la tecnología y la mejora de la gestión, en el balance realizado en el plan quinquenal de vivienda 2015-2019 se concluye que no se lograron bajar de manera significativa los

costos de construcción. Asimismo, Menéndez (2014) señala que es claro que los tiempos más acotados que inicialmente planteaba esta línea, se vieron muy enlentecidos.

Varios de los proyectos construidos con estos sistemas han sufrido problemas de suministro de materiales, lo cual provoca extensión en plazos previstos de obra y desfinanciamiento de las cooperativas. Se encuentra entre ellos los proyectos que optaron por el sistema NOX, suspendido desde setiembre de 2016, por problemas derivados del empleo del sistema (Resolución Ministerial 18/2016).

El balance sobre el PVS y sus reales impactos aún está abierto, se carece de estudios sistemáticos que evalúen la aplicación de estos sistemas a programas de cooperativas de vivienda por ayuda mutua. La política habitacional tiene pendiente una evaluación integral, que permita conocer entre otros aspectos, las posibilidades que brindan las tecnologías, las ventajas e inconvenientes de su utilización en el sistema cooperativo y su comportamiento a través del tiempo. Conocimiento que contribuiría al desarrollo del sistema cooperativo, siendo un insumo útil para las cooperativas, los técnicos que la asesoran y las instituciones públicas a cargo del diseño y planificación de la política.

Por otro lado, en cuanto al cooperativismo de vivienda en general, es posible afirmar que durante el segundo gobierno del Frente Amplio el sistema recibió prioridad respecto a los recursos públicos asignados, en comparación con otras administraciones; “Asimismo, los tiempos de acceso a los préstamos para construir también se regularon, lo que permite empezar la obra en plazos más cortos que en otros periodos, en los cuales se llegaba a esperar más diez años”. (Menéndez, 2014, p.70).

Sin perjuicio de los antes mencionados, actores vinculados con el movimiento cooperativo han reclamado al Estado la necesidad de que se evite complejizar los trámites administrativos. Los Institutos de Asistencia Técnica señalan la existencia de dificultades de coordinación interinstitucional:

Acá hay muchos actores que participan, y hoy los IAT y las cooperativas estamos viendo la gestión previa al comienzo de la obra como una carrera de obstáculos. Aparecen en escena lógicamente la ANV, el MVOTMA, las Intendencias, OSE, UTE, BPS, Bomberos, lo que abruma a los cooperativistas y complica la autogestión. Porque realmente hay muchos organismos en la vuelta, sin la coordinación suficiente. (Farinasso, 2016, p.7)

Al mismo tiempo, se ha cuestionado el sistema de sorteo al no considerar la antigüedad de la aprobación del anteproyecto de la cooperativa, lo que ha generado que existan grupos que salen sorteado cuando se presentan, muchas veces sin el proceso de maduración necesario para afrontar la etapa de obra, en tanto otros grupos tiene que esperar a los tres sorteos y la adjudicación, viviendo procesos más largos. Al respecto la Dirección Nacional de FUCVAM plantea que “Se debe modificar el sistema de sorteos, por un sistema ponderado, donde las cooperativas que ya hayan participado tengan prioridad frente a las que se presentan por primera vez”. (De los Santos, 2016, 15)

Igualmente, surgen otros aspectos cuestionados a la normativa vigente, como ser: el no financiamiento de los locales comunales¹⁰ y el tope máximo de 50 viviendas¹¹. Las federaciones definen al primero como una dificultad para el desarrollo de las cooperativas, entendiendo que el salón comunal debería de estar siempre dado que representa un espacio privilegiado de encuentro y convivencia que aporta a una estrategia de integración social y urbana. En tanto, varios actores encuentran en el segundo criterio una limitante para los proyectos cooperativos, reconociendo en las cooperativas con mayor cantidad de núcleos, una potencialidad referida al mayor aprovechamiento del suelo y de recursos, con posibles economías de escala y disminución de costos indirectos, que determinan una disminución considerablemente en el porcentaje de incidencia del terreno y de las obras de infraestructura en el costo de la vivienda.

En suma, durante el segundo gobierno del Frente Amplio, se gestionaron una diversidad de programas e instrumentos que significaron un avance para la política habitacional. Específicamente para el cooperativismo de vivienda los principales adelantos estuvieron en la prioridad dada en la utilización de los fondos públicos a los productores autogestionarios y la reestructura y refinanciación de deudas de los grupos financiadas por BHU. Sin perjuicio de ello, durante el período, el movimiento cooperativo ha identificado trabas para su desarrollo, entre estas: la magra asignación presupuestal para la política habitacional (si bien se da prioridad al cooperativismo de vivienda, esto sucede en un marco de la distribución de escasez de recursos); la dificultad para el acceso al suelo y el nuevo marco

¹⁰ La reglamentación establece la obligatoriedad del SUM para conjuntos con más de 20 viviendas, lo que significa un avance en relación con la reglamentación de 1994 (donde no se fomentaba su construcción), pero el financiamiento no se encuentra discriminado en el préstamo, sino que se financia según un prorrateo del valor de tasación de las viviendas.

¹¹ La reglamentación establece que los conjuntos habitacionales no podrán incluir un número mayor a las 50 viviendas, salvo cuando las condiciones de los terrenos, tanto como las urbanísticas, arquitectónicas y económicas aconsejen su modificación. Se podrá admitir hasta un 10% de tolerancia bajo razones fundadas de viabilidad económica y/o aprovechamiento del predio.

jurídico que exonera de tributo a las empresas constructoras, en tanto las cooperativas y el propio Estado en sus programas habitacionales, deben seguir pagando este impuesto.

En las bases programáticas del Frente Amplio, ante un nuevo proceso de elecciones nacionales, se definió dar continuidad, desarrollar y profundizar las líneas de acción llevadas a cabo en los dos quinquenios anteriores, al mismo tiempo se identificó la necesidad de cubrir a sectores que aún no habían sido alcanzados (Plan de Gobierno 2015-2020 Frente Amplio). Estos ejes orientan el Plan Quinquenal de Vivienda, elaborado en el tercer gobierno consecutivo del Frente Amplio.

El período iniciado en el 2015, bajo el segundo gobierno de Tabaré Vázquez, se caracterizó por una importante desaceleración en la economía, pasando el crecimiento del PBI de promediar 5,5 % anual entre 2005-2014 a un 1,7% anual entre 2015-2018. La desaceleración continua en 2019 alcanzando un incremento de PBI de 0,2% cercano al estancamiento. Esta fue acompañada con una moderación del ritmo del crecimiento del gasto público que, sin embargo, sigue creciendo a una tasa mayor que el PBI. (Unidad de Presupuesto Nacional, 2019)

En términos presupuestales, durante este período, se realizó la mayor inversión en materia de vivienda de la historia del país. Según la exposición de motivos de la Ley de Presupuesto del 2015-2019, la inversión del primer año correspondía al 0,27 y en 2018 al 0,57 del PBI, lo que refleja un crecimiento sostenido del PBI, en una inversión que superó los 10000 millones en este año. El presupuesto nacional y la rendición de cuentas otorgaron un incremento al MVOTMA para consolidar y dar continuidad a los proyectos desplegados, principalmente de régimen cooperativo.

Más allá del incremento presupuestal, distintos actores coinciden en afirmar que los recursos destinados a la política habitacional continúa siendo insuficientes; en relación a ello Messina y Sanguinetti (2014) señalan que el presupuesto anual ronda el 0,5 % del PBI “mientras que algunas recomendaciones de la UNESCO gira en torno del 2,5 del PBI”. (Messina y Sanguinetti, 2014, p.25)

En la evaluación realizada por el MVOTMA sobre la gestión de este período se destaca como uno de los logros la expansión y consolidación del sistema cooperativo de vivienda con financiamiento público a nivel nacional. Se valora positivamente: la presencia territorial amplia del cooperativismo, con gran expansión en el interior del país y la participación mayoritaria del Programa Cooperativo en relación al conjunto de todos los programas del MVOTMA (en términos de montos de inversión y en términos de cantidad de unidades terminadas y en obra). El Ministerio señala que esto se explica:

No solamente como resultado de la prioridad política asignada, sino también por haber adquirido una mayor velocidad y eficiencia relativas de producción que el resto de los programas. Tiene una participación que alcanza casi al 50% del presupuesto ejecutado total de vivienda, cuando estaba proyectado originalmente que se situará en el entorno del 40%.¹²

Como se detalló en el capítulo anterior, durante esta administración, se llevaron a cabo algunas modificaciones en la reglamentación y en el marco jurídico, que impactan en el sistema público de vivienda en general y en el Programa de Cooperativa de Viviendas en particular. Entre la normativa aprobada destaca la modificación que amplía el máximo de ingresos requerido para el acceso a los programas disponibles en el Ministerio, considerando la integración del núcleo familiar. Esta modificación fue demandada por las organizaciones sociales vinculadas a la vivienda, constituyéndose en uno de los temas que plantearon las Federaciones en instancia de la COAVI. Su aprobación es valorada como un significativo avance ya que habilita que familias que hasta el momento quedaban por fuera de la posibilidad de conformar una cooperativa de vivienda puedan ingresar al sistema.

Casi simultáneamente, se modifica la reglamentación que determina los criterios para la asignación de dormitorios, incorporando nuevas restricciones en relación a la aprobada en 2009. El nuevo criterio deja de lado lo planteado por las reglamentaciones anteriores con respecto a la diversidad de arreglos familiares, incorporando una mirada tradicional de familia. Surge entonces una contradicción, para considerar los ingresos de un grupo familiar se toma un concepto de familia más avanzado: las personas que han de convivir establemente bajo el mismo techo, vinculadas o no por lazos de parentesco (el mismo que define la Ley de Vivienda del año 1968), en tanto para determinar la cantidad de dormitorios se considera exclusivamente el primer grado de consanguinidad, adopciones o tutelas respecto al titular y al cotitular. Al mismo tiempo introduce cambios en la diferencia etaria entre integrantes de igual sexo, pasando de 6 a 10 años como fuera señalado previamente.

Desde el MVOTMA se sustenta esta definición en función a las transformaciones producidas en las familias y la necesidad de optimizar el uso de los recursos públicos. Las Federaciones e Institutos de Asistencia Técnica han puesto en discusión el criterio mencionado, entendiendo que se prioriza los recursos públicos sobre la necesidad de la familia. En este sentido en el marco de los aportes realizado en la COAVI desde FECOVI se plantea:

¹² Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/noticias/informe-gestion-2015-2020>

Esta restricción además ha dado como resultado cooperativas con la mayoría de apartamentos de dos dormitorios, lo que imposibilita una adecuada movilidad interna, generando un freno para el desarrollo familiar o una expulsión del sistema de aquellas familias que optan por tener un número mayor de hijos.¹³

Por otro lado, en cuanto al marco jurídico, resulta un avance para la política habitacional la nueva regulación de los subsidios a través de la Ley 19.588; su aprobación recoge una antigua reivindicación del movimiento cooperativo, que solicitaba se le otorgara un rango legal a las disposiciones que tenían carácter de reglamentación y eran por lo tanto fácilmente revisables y revocables. La ley modifica varios artículos de la Ley Nacional de Vivienda y posteriores, aprobando un texto similar al de la Reglamentación de Subsidio Habitacional de 2008. Entre los aspectos que aprueba, se encuentra el porcentaje de ingresos máximos que puede ser afectado por el pago de amortizaciones, estableciéndose un criterio más beneficioso que el establecido en la ley de 1968, pasando de una afectación máxima del 30% a un 25%. Al mismo tiempo, el tope de ingresos afectados por la cuota, contiene un concepto más equitativo y justo, tomando en cuenta el ingreso del núcleo familiar y su cantidad de integrantes. Vale precisar que el Ministerio de Vivienda tiene pendiente a la fecha la reglamentación de dicha ley.

Desde la perspectiva de igualdad de género se avanzó en la promulgación de una ley integral de violencia hacia las mujeres basada en género (N.º 19580), aprobada en diciembre de 2017, la cual incorpora tres artículos relacionados al vínculo de la vivienda social ante situaciones de violencia basada en género. Complementariamente la política de vivienda avanza con la aprobación de la Ley de Titularidad Compartida N.º 19.837, estando pendiente su reglamentación para garantizar su aplicación¹⁴.

Si bien estos cambios en el orden jurídico impactan positivamente en la política, para su aplicación efectiva se requiere del diseño de instrumentos y de la asignación de recursos. En el caso de las cooperativas de vivienda surge el problema de la devolución de capital social cuando el socio

¹³ Disponible en <https://fecovi.coop/web/wp-content/uploads/2021/06/APORTES-DE-FECOVI-A-LA-COAVI.pdf>

¹⁴ A través del artículo 356 de la Ley 19996, se reglamentó aspectos relativos al voto, establecido que cuando en una cooperativa de vivienda coexistan socios titulares únicos del derecho a una vivienda con socios de titularidad compartida, el voto de los primeros se ponderará doble.

agresor es el titular, dado que habitualmente quien se queda en la vivienda no cuenta con recursos para su reintegro. Puntualmente algunas situaciones se resolvieron aplicando excepciones a la línea de financiamiento de egreso de socios, diseñada por el MVOTMA para atender el problema de las casas vacías en las cooperativas de usuarios (Medeiro, 2018, p.127). La política habitacional tiene pendiente el diseño de instrumentos que den lugar al cumplimiento de las atribuciones que la ley le asigna, encontrando como otra dificultad la aplicación del subsidio a la cuota a quien se queda en la vivienda, cuando el titular es el agresor.

En otro orden, durante este período las federaciones colocan como eje de discusión los costos financieros que asumen las cooperativas al adquirir un préstamo hipotecario, reivindicando un cambio en la tasa de interés estipulada en reglamentación 2008. Por un lado, consideran excesivo el peso que suponen los intereses en el repago de los préstamos y por el otro entienden injusto que se divida al movimiento, pagando una tasa diferente dependiendo del momento que accedieron al préstamo (las cooperativas que construyeron a partir del 2008 tienen una tasa fija de interés del 5,25%, en cambio las que comenzaron antes de ese año, tienen tasas que van desde el 2% al 7%).

En tanto, las federaciones reclaman una tasa de interés de 2%, planteando entre sus argumentos que ello no disminuye la recaudación dado que se subsidiaría menos gente. El gobierno sostiene que la tasa de interés se establece en función de obtener el valor actualizado del capital prestado al final del período de devolución y afirma que la rebaja de la tasa de interés beneficia a los sectores con mayores ingresos y menor cantidad de integrantes, sosteniendo que para atender las familias de menores ingresos se cuenta con el instrumento de subsidio a la cuota.¹⁵

Entre las medidas efectivizadas por el movimiento, a partir de octubre de 2019, un conjunto cooperativo de vivienda, construida a partir de la Reglamentación 2008-2011 (nucleadas en FUCVAM) se encuentran bajo el sistema de oblación y consignación, con el pago de sus cuotas calculadas al 2%.

Otro de los ejes centrales de discusión refiere a una de las principales restricciones para la implementación de las políticas habitacionales, la posibilidad de disponer de suelo urbanizado, con infraestructura y servicios. Este tema conduce a pensar entre otros aspectos en la necesidad de la construcción en altura en áreas centrales, lo que tiende a evitar las dificultades de sostenibilidad que

¹⁵ Disponible en <https://www.fucvam.org.uy/subsidio-versus-interes/>

trae la ciudad extendida.

FUCVAM Y FECOVI, reconocen las ventajas que ofrece la construcción en altura en cuanto a la posibilidad de acceder a la ciudad consolidada, con infraestructura y servicio¹⁶. Ambas federaciones identifican en estos proyectos una lógica distinta, que requerir de cierta flexibilización en el marco normativo considerando que la obra en altura requiere de infraestructura, equipos especiales y mano de obra calificada, que produce un encarecimiento el mt2 por los costos fijos que estos insumen. Al respecto las autoridades han sostenido que los rubros están contemplados en el llamado “subsidio por ascensor” (el subsidio de capital para la edificación en altura corresponde a 250 UR por vivienda según Resolución Ministerial 249/2017).

Al finalizar el quinquenio se concretaron avances en lo referente a la optimización del uso del suelo, entre ellos, como fuera mencionado, se elabora la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbanizado y se aprueba la ley 19.676 reglamentada parcialmente en 2019 por decreto 242/019. A través de esta última, los inmuebles recuperados ingresan a la Cartera de Tierras públicas cuyo destino es proveer suelo urbano vacante para el desarrollo de vivienda de interés social. Asimismo, a nivel departamental se destaca la creación del Programa Piloto Fincas Abandonadas, a través de la Resolución N.º 335/17 de la Intendencia de Montevideo, cuyo cometido es implementar todas las medidas administrativas y las acciones consecuentes orientadas a la recuperación de inmuebles abandonados.¹⁷

En la misma línea, en febrero de 2020, el Ministerio de Vivienda, la Intendencia de Montevideo, las Federaciones de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua, Ahorro Previo y Sindicales (Federación PVS) suscribieron un convenio para el desarrollo de un programa piloto de cooperativa de vivienda por ayuda mutua en lotes disperso. Un modelo que consiste en la construcción de cooperativas de viviendas a partir de padrones o inmuebles abandonados no consecutivos, pero cercanos entre sí. Dicho convenio no tuvo tiempo para su ejecución, debido a que su aprobación sucede al finalizar el período de gestión del último gobierno del Frente Amplio.

¹⁶ Si bien las cooperativas de ahorro y préstamo tienen una larga experiencia en la construcción en altura, para las cooperativas de ayuda mutua se trata de algo nuevo

¹⁷ Como antecedente de este plan se encuentran las intervenciones llevadas a cabo por el Grupo Interinstitucional Fincas Abandonadas (GIFA), conformado en 2009 como un ámbito orientado hacia el diseño de una política pública de protección de derechos ciudadanos, acceso a vivienda y derecho a la ciudad, focalizado en la intervención integral en situaciones de ocupación precaria y conflictiva de fincas abandonadas. (MVOTMA, 2015)

En síntesis, al igual que la administración anterior, durante este período se destaca la prioridad dada en la utilización de los fondos públicos para el programa cooperativo, así como los cambios a nivel normativo, tales como: lo mencionado en relación a cambio de tope de ingresos, ley de Subsidio Habitacional y la ley de Titularidad Compartida. Asimismo, el movimiento cooperativo sigue identificando como dificultad el acceso al suelo, el cual más allá de las acciones promovidas por el Estado, se ha complejizado en la medida que hay más actores demandantes que genera un incremento de precios y disminuye el stock de terrenos. Igualmente continúan reclamando por el acceso de descuento de IVA en la compra de los materiales e incorporan como reivindicación el acceso a la baja de la tasa de interés al 2%.

Para finalizar, siguiendo lo expuesto por Machado (2022) en el cuadro adjunto, durante los tres gobiernos del Frente Amplio, la prioridad que se dio en la asignación presupuestal al Programa Cooperativo, hizo que se incrementara significativamente el número de cooperativas. En dicho cuadro se indica las cooperativas que iniciaron sus obras en cada año desde las primeras experiencias. Como señala el autor, si bien 2017 fue el año con mayor inicio de obras cooperativas, al tener la reglamentación vigente un tope de 50 viviendas por cooperativa, el número mayor de viviendas en obra corresponde a 1973. (Machado, 2022)



Fuente: Machado (2022)

Este impulso inclusive tuvo un impacto inercial con el cambio de gobierno y orientación en la política habitacional, a partir de marzo de 2020, por la cantidad de cooperativas en proceso de estudio y obra.

Reflexiones finales

El cooperativismo de vivienda es un sistema complejo y multidimensional, considerando que es a la vez: un modo de producción social habitacional, una modalidad de acceso a la vivienda basada en la autoconstrucción colectiva y un movimiento social urbano. Se ha consolidado no solo como una alternativa que aporta a la solución del déficit habitacional, sino como un modelo alternativo de propiedad colectiva y de autogestión. Estas características lo han transformado en un fenómeno singular de nuestro país, siendo fuente de numerosos estudios que abordan el tema desde perspectivas diversas.

El presente trabajo pretendió brindar un aporte complementario, proponiendo como tema central de estudio el lugar que ha ocupado el cooperativismo en la política habitacional implementada por el Estado uruguayo, tomando como recorte temporal las tres administraciones del Frente Amplio.

En este capítulo se presentan las principales consideraciones que surgen del análisis del alcance y desarrollo del programa durante dicho período.

Como se ha planteado, desde la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda, el movimiento cooperativo ha atravesado diferentes realidades de acuerdo a las definiciones adoptadas por cada gobierno; desde entonces se ha mantenido como política pública pasando por momentos de expansión, retroceso y paréntesis. Mediante el análisis realizado se puede afirmar que a partir reestructura del sistema habitacional llevada a cabo desde el 2005, la creación de una nueva reglamentación y el incremento presupuestal destinado al financiamiento de las cooperativas de vivienda, surgió un nuevo escenario para el cooperativismo que devino en un resurgimiento similar al desarrollado a comienzos del 70.

Tras la asunción del primer gobierno de Frente Amplio, Uruguay vivió un punto de inflexión operando una nueva concepción de la gestión estatal que, sin generar profundas rupturas con la institucionalidad heredada, originó un nuevo esquema que marco una modificación en materia de bienestar. En particular, en el área de vivienda, el gobierno imprimió un cambio en la orientación de la política llevada adelante por el MVOTMA desde su creación en los años noventa. Período que presentó a este organismo como el hacedor de políticas y de programas de vivienda focalizados en sectores pobres

y en la demanda no solvente y al BHU como organismo que ofrecía soluciones habitacionales para demandas solventes, dejando en el medio un conjunto de la población que parcialmente se incorporó al cooperativismo de vivienda o migró a las periferias de la ciudad. (MVOTMA, 2010, p.13).

Si bien, durante el primer gobierno de Frente Amplio, la política de vivienda y hábitat se vio postergada frente a la prioridad dada a otras políticas sociales, esta situación se revirtió en los próximos dos gobiernos donde esta área fue asumida por el Estado con mayor centralidad y responsabilidad, aunque no se modificó sustancialmente en términos presupuestales. En el desarrollo del trabajo se identificaron importantes avances conceptuales y programáticos, como la creación de un sistema de subsidios diferenciales a las cuotas que contempla los ingresos y la integración familiar; la participación estatal en el mercado de suelo a través de la creación de la cartera de inmuebles (con carácter nacional) y la priorización de los programas de autoconstrucción y del sector cooperativo.

Como se ha planteado, uno de los pilares fundamentales de la política habitacional fue la producción de vivienda a través del sistema cooperativo. Más allá de la base conceptual- ideológica que compartieron los gobiernos progresistas con el movimiento cooperativo, es posible afirmar que la prioridad asignada se sustenta en que las cooperativas de vivienda se destacan por su menor costo y “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, p.25). Además de tratarse de un modelo donde “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”. (Messina y Sanguinetti, 2014, p.25)

La priorización presupuestal del programa cooperativo frente a otras alternativas y la agilización en los procesos de estudio y asignación del prestamos, significaron un gran avance para el movimiento y al mismo tiempo un desafío. Como señala Machado (2018) esta situación generó una fuerte incorporación de grupos nuevos al sistema cooperativistas; lo que supuso que “no todos los que entran al cooperativismo hacen la opción del cooperativismo de vivienda, es como una de las políticas que hay que son accesibles digamos, la que hay más financiamiento, la que en realidad tiene salida más rápido.” (Machado, 2018, p.126). Como analiza el autor no quiere decir que los primeros cooperativistas ingresaran solo optando por un sistema o tipo de práctica social, lo que sucedió es que el acceso se hizo mucho más masivo, resultando para los diversos actores un desafío pensar “como se produce vivienda cooperativa y cooperativistas a la vez”. (Machado, 2018, p.127)

Surge reflexionar que dadas las condiciones de acceso más flexibles en comparación con otros programas¹⁸, parte de la población con menores recursos encontró en el cooperativismo una manera segura de acceder a la vivienda, en muchos casos prácticamente la única posible.

Es incuestionable que un problema tan complejo como el de la vivienda y el hábitat requiere que se afronte con instrumentos múltiples y diversos, que busque brindar soluciones habitacionales de calidad y adecuadas a las necesidades de las familias. En este esquema el cooperativismo debe presentarse como una alternativa más, entre otras tales como: la mejora en el stock existente, la autoproducción individual, la producción por el Estado y las empresas privadas (Nahoum, 2012, p.88). Como se ha visualizado, principalmente los últimos dos Planes quinquenales de vivienda de los gobiernos del Frente Amplio (2010-2014 y 2015-2019), marcaron un avance en la política habitacional, contemplando el diseño de una diversidad de programas e instrumentos para atender diferentes problemas vinculados al acceso y permanencia en la vivienda; sin embargo, aun frente al cambio positivo, quedo pendiente implementar estas definiciones con mayor radicalidad.

Como se ha planteado en el desarrollo del trabajo, la política habitacional se encuentra intrínsecamente vinculadas a la política de acceso y permanencia al suelo urbanizado. Es decir, sin política de suelo no hay política de vivienda; por lo que, si se desea efectivamente corregir la situación estructural de la carencia de acceso a la vivienda en el país, necesariamente se requiere de una acción estatal que contribuya a superar y revertir las inequidades el acceso a dicho suelo urbanizado, evitando que este quede librado a las posibilidades y capacidades económicas diferenciales de los ciudadanos. Al respecto, en el período estudiado, se reconoce un gran logro, en cuanto al acceso al suelo urbano, mediante la creación de la cartera de inmuebles y la aprobación de la LOTDS; instrumentos que han posibilitado la participación estatal en el mercado de suelo, con impacto particularmente en el movimiento cooperativo, que se beneficia de los mismos gracias a su capacidad de organización y demanda; sin embargo, los recursos asignados no han sido suficiente, quedando pendiente la asignación de mayor presupuesto que permita desafiar el sistema y sus desigualdades estructurales.

En este sentido es posible reconocer entre las principales dificultades de la política habitacional la asignación presupuestal asignada al área. Como señala Nahoum (2012), la prioridad anunciada por

¹⁸ No se controla el informe de clearing, no se solicita entre sus requerimientos formalidad en los ingresos ni importes mínimos, así como tampoco ahorro previo (en la modalidad de ayuda mutua).

parte de los gobiernos progresistas, no implicó un aumento significativo de recursos, por lo que en lo en los hechos, los avances conceptuales de la política no se tradujeron en un avance sustancial en la situación de la vivienda en el Uruguay. Por más que la mitad del presupuesto de vivienda fue destinado al Programa Cooperativo, se trató de una distribución de la escasez, siendo los recursos destinados insuficientes para atender a una demanda que creció significativamente.

Por otro lado, de la visión recogida de diversos actores surgen otros desafíos y aspectos pendientes de resolver, que requieren de una profunda reflexión entre todos los actores vinculados al sistema. Entre los temas a reestudiar, es posible destacar el criterio de asignación de dormitorios, el tope de cincuenta viviendas y el “subsidio de relocalización” (que promueva el uso de terrenos centrales).

Igualmente, entre estos desafíos se encuentran los cambios culturales, económicos y sociales acaecidos en la sociedad en las últimas décadas. Entre ellos, los cambios en las familias, en las formas del trabajo y de las capacidades colectivas, que conducen a repensar, entre otros aspectos, uno de los elementos esenciales del cooperativismo: la ayuda mutua. En este sentido varios actores coinciden en que resulta necesario flexibilizar el modelo para que se adapte a las condiciones del momento actual; entre las propuestas se plantea aplicar modelos mixtos, donde se aliviane el aporte exigible en de horas de trabajo en obras. Asimismo, la aplicación de nuevas tecnologías aparece como una alternativa para acotar los plazos, sin embargo, su aplicación se ha visto desfavorecida frente a los problemas de gestión que afrontan las cooperativas del Plan de Vivienda Sindical.

Para finalizar, como se analiza en el desarrollo del trabajo, durante los gobiernos de Frente Amplio existieron importantes avances conceptuales y programáticos en relación a la política de vivienda, quedando al mismo tiempo algunos desafíos y aspectos penitentes que se esperaba fueran retomados por los nuevos actores político. Teniendo en cuenta las prioridades declaradas en los discursos políticos de los dos partidos más votados en la elección del 2019, se esperaba para el nuevo período de gobierno un cambio en la situación de vivienda, dado que ambos reconocían el problema y se comprometían a atenderlo asignando mayor presupuesto; sin embargo, cuando asume el gobierno de coalición las primeras señales no fueron en este sentido, entre las medidas adoptadas se firma un decreto que fijó el tope de ejecución presupuestal para el año 2020 en un 85% de los créditos comprometidos en año anterior (Decreto 90/20).

Las metas previstas en el Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, en cuanto al Programa cooperativo

de vivienda, no se alejan de las establecidas en el período anterior, sin embargo, las perspectivas para el sistema no están claras. Durante los primeros dos años de gestión se realizó un único sorteo anual para adjudicación de préstamos (adjudicándose 1000 cupos en el primer año y 1500 en el segundo), en tanto en lo que va de gestión no se han llevado a cabo convocatorias de la cartera de inmuebles para la adjudicación de tierras. En el contexto actual se abren nuevas interrogantes sobre el desarrollo del cooperativismo en marco de las políticas de vivienda generadas e implementadas en el actual gobierno, que podrán ser disparadores para futuras líneas de investigación.

Referencias Bibliográficas

- Antía, F., Castillo, G., Fuentes, G. y Migdalia, C. (2013) La renovación del sistema de protección social: El desafío de superar la dualización. *Revista Uruguay Ciencia Política* (22),171-193.
- Berdía, Adriana. (2014) Diez Opiniones. Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer. *Revista Vivienda Popular* (25),14-15.
- Bertullo, J, Isola, G, Castro, D, Silveira, M. (2004). *El Cooperativismo en Uruguay*. Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM). Universidad de la República, Montevideo.
- Caetano, G y Martí, J P (2019) *Lo que nos une Cudecoop: 30 años de cooperativismo*. Montevideo CUDECOOP / INACOOOP / INEFOP / MEC / MTSS.
- Carballal, S y Chávez, D. (1997). *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Nordan-Comunidad. Facultad de Arquitectura
- Conti, N. (1972). *Historia de los problemas de la arquitectura nacional. La vivienda de interés social en el Uruguay*. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura. Instituto de Historia de la Arquitectura. Montevideo.
- De los Santos, W (2016). Trabajar juntos para un mejor cooperativismo. A cincuenta años, los nuevos desafíos: Normativas, tecnologías y proyectos. *Revista El Solidario*, 7-9.
- Farinasso, A (2016). Dificultades y propuestas para solucionarlas. Los nuevos desafíos: acceso al suelo, servicios y edificación en altura. *Revista El Solidario*, 8-10
- FUCVAM (2014). *FUCVAM: Bases para la formación de nuevos cooperativistas*. Montevideo Trilce.
- González, G. (2013). *Una historia de FUCVAM*. Montevideo. Trilce
- Hernández, R, Fernández, C, Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill Interamericana. Ciudad de México.
- Ledesma, V (2019). Del valor de tasación por dormitorios a la planificación familiar de los cooperativistas. *FECOVÍ 1984-2019 35 años*. Montevideo. FECOVÍ.
- Machado, G (2022). *Habitar las experiencias. Aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Unidad de Comunicación de la Universidad de la República
- Machado, G (2018). 50 años de experiencias Cooperativas. *Academia. Políticas públicas y Cooperativismo: 50 años de la Ley Nacional de Vivienda*. *Revista Dinámica* (127). 42-43
- Machado, G. (2016). La experiencia de las cooperativas de vivienda en Uruguay. Necesidades, organización e imaginación. *Revista Vivienda Popular* (28), 32-39.

Magri, A (2015): De José Batlle y Ordoñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. CSIC, Montevideo. Biblioteca Plural, Universidad de la República,

Menéndez, M. (2014). Educación en movimiento: la experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Tesis de Maestría en Psicología Social). Montevideo: Universidad de la República.

Messina, Pablo; Sanguinetti, Martín (2014). Diez opiniones. Políticas habitacionales. Aportes en un año para proponer. Revista Vivienda Popular (25).24-25.

Migdalia, C. y Antía, F. (2007) La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? Revista Uruguay de Ciencia Política (16),131-157.

Moreno, A (2018). 50 años de experiencias cooperativas: Desde el surgimiento del nuevo paisaje urbano a os nuevos desafíos. Políticas públicas y cooperativismo.50 años de la Ley Nacional de Vivienda. Revista Dinámica (127) 28-33

Moreno, A (2016). No quedarnos con la mirada nostálgica. A cincuenta años, los nuevos desafíos: Normativas, tecnologías y proyectos. Revista El Solidario. 13-15 FUCVAM.

Nahoum, B. (2013). Algunas claves. Reflexiones sobre aspectos esenciales de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Montevideo: Trilce.

Nahoum, Benjamín (2013). “Cien meses de política de vivienda del Frente Amplio. La dialéctica entre lo posible y lo necesario”. Revista Contrapunto (3) 13-22. Montevideo. Universidad de la República

Nahoum, B. (1999). Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideo: IM-Junta de Andalucía.

Nahoum, B. (2012). El camino posible: producción social del hábitat en América Latina. Montevideo: Centro Cooperativo Sueco-Trilce.

Portillo, A. (2010). Vivienda y Sociedad. La situación actual de la vivienda en Uruguay. Montevideo. Universidad de la República. Facultad de Arquitectura.

Terra, J.P (1969)"La Vivienda". Ed: Nuestra Tierra. Uruguay

Valles, M. (1997): “Técnicas cualitativas de investigación social” Reflexión metodológica y práctica profesional. España. Ed Síntesis s.a. Madrid, España

Fuentes Documentales:

Ley N.º 18.407. Ley de cooperativas, regulación, constitución, organización y funcionamiento. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>

Ley N° 18.308. Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. 2008. Recuperado de

<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>

Ley N.º18.719. Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-nacional-2010-2014>

Ley N.º19837. Ley Titularidad Compartida Cooperativas Recuperado de: <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19837-2019>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: “Memoria Anual 2015”. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/memoria-anual-2015-0>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: “Memoria Anual 2016”. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/memoria-anual-2016-0>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: “Memoria Anual 2017”. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/memoria-anual-2017-0>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: “Memoria Anual 2018”. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/memoria-anual-2018-0>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: “Memoria Anual 2019”. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/institucional/informacion-gestion/memorias-anuales/memoria-anual-2019-0>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Resolución Ministerial N° 0540/2008 y Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/comunicacion/publicaciones/reglamento-prestamos-subsidios-5402008>

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Resolución Ministerial N° 0555/2011. Recuperado de https://www.anv.gub.uy/sites/default/files/2019-10/COOP_RM555-2011yReglamentoSitAlternativos.pdf

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente: “Plan Quinquenal de Vivienda 2005-2009.” Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-12/3%20Plan%20Quinquenal%20de%20Vivienda%2020052009.pdf>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. “Plan Quinquenal de Vivienda 2010-2014.” Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-nacional-vivienda-2010-2014-mi-lugar-entre-todos>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. “Plan Quinquenal de Vivienda

2015-2019.” Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/plan-quinquenal-vivienda-2015-2019>

Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Informe de Gestión 2015-2019. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/noticias/informe-gestion-2015-2020>