



Lucía Abbadie • Laura Bozzo
Benjamín Nahoum • Susana Torán

La importancia de los colectivos

Análisis de dos décadas de cooperativas de vivienda
por ayuda mutua, 1990-2012

LA IMPORTANCIA DE LOS COLECTIVOS

Análisis de dos décadas de cooperativas
de vivienda por ayuda mutua, 1990-2012

Lucía Abbadie • Laura Bozzo
Benjamín Nahoum • Susana Torán

LA IMPORTANCIA DE LOS COLECTIVOS

Análisis de dos décadas de cooperativas
de vivienda por ayuda mutua, 1990-2012

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic, integrada por Luis Bértola, Magdalena Coll, Mónica Lladó, Alejandra López Gómez, Vania Markarian, Aníbal Parodi y Sergio Martínez ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2019.

Esta publicación fue compilada y coordinada por los autores, integrantes del Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social-Instituto de la Construcción-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-Universidad de la República.

La misma es parte del Proyecto «El impacto habitacional del cooperativismo de vivienda de ayuda mutua de usuarios: producción, uso y apropiación del hábitat en los sectores de bajos ingresos», programa de Vinculación Universidad-Sociedad y Producción financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República y en el que actuó como contraparte social, FUCVAM. Este libro recoge tramos textuales del informe final de dicha investigación.

Participaron en la investigación de base, además, integrando el equipo, los docentes,

Horacio Álvarez, María Calone, Lorena Rodríguez, Tania Seré, Cecilia Soria y Giovanna Tedros. Sus aportes son parte fundamental del contenido de este libro

Colaboraron además en la investigación el Prof. Lic. Psic. Oscar Larroca, el Lic. Psic. Nicolás Rodríguez y el Bach. Soc. Martín Tansini.

Las fotos que ilustran este libro son de los autores, a excepción de la foto de tapa, que pertenece al archivo de FUCVAM y cuyo autor es Gustavo Castagnello.

© Los autores, 2019

© Universidad de la República, 2022

Ediciones Universitarias,
Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <ucur@udelar.edu.uy>

<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/>

ISBN: 978-9974-0-1923-2

e-ISBN: 978-9974-0-1925-6

CONTENIDO

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL.....	11
PRESENTACIÓN.....	13
INTRODUCCIÓN.....	15
PRIMERA PARTE.	
LA SITUACIÓN DEL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA EN EL PERÍODO DE ESTUDIO (1990-2012).....	19
a. El período 1990-2005.....	19
b. El período 2005-2012.....	33
SEGUNDA PARTE. LA INVESTIGACIÓN.....	43
Interés y resultados esperados.....	43
Objetivos de la investigación.....	44
El método de trabajo.....	45
TERCERA PARTE. LAS COOPERATIVAS ESTUDIADAS.....	51
Breve descripción de los casos estudiados.....	53
COFEVI.....	56
COVIAM 96.....	60
COVIBLAP.....	65
COVICIVI III.....	69
COVIDEC.....	71
COVIETEX.....	73
COVIFUSAP I.....	76
COVIMAG 3.....	82
COVIN.....	85
COVIPASO.....	88
COVIPAY.....	91
COVITER 2.....	94
COVI 30 de Setiembre.....	100
ICOVI.....	102
Inchalá.....	104

CUARTA PARTE.

COMPROBACIONES, APRENDIZAJES Y ALGUNAS CONCLUSIONES Y PROPUESTAS..... 109

El aspecto social..... 109

El aspecto físico..... 115

El aspecto económico..... 118

Consideraciones generales 128

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 133

Agradecimientos

Los autores agradecen a los integrantes de las cooperativas estudiadas y a FUCVAM, por el apoyo brindado a nuestro trabajo, que hizo posible la investigación realizada y la elaboración de los documentos de comunicación correspondientes, entre los cuales se encuentra este libro.

Asimismo, agradecen a las autoridades y funcionarios del MVOTMA y de la ANV por la valiosa información y las opiniones aportadas, y a los miembros de los IAT y a otros referentes consultados.

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

Vivimos en una sociedad atravesada por tensiones y conflictos, en un mundo que se encuentra en constante cambio. Pronunciadas desigualdades ponen en duda la noción de progreso, mientras la riqueza se concentra cada vez más en menos manos y la catástrofe climática se desenvuelve cada día frente a nuestros ojos. Pero también nuevas generaciones cuestionan las formas instituidas, se abren nuevos campos de conocimiento y la ciencia y la cultura se enfrentan a sus propios dilemas.

La pluralidad de abordajes, visiones y respuestas constituye una virtud para potenciar la creación y uso socialmente valioso del conocimiento. Es por ello que hace más de una década surge la colección Biblioteca Plural.

Año tras año investigadores e investigadoras de nuestra casa de estudios trabajan en cada área de conocimiento. Para hacerlo utilizan su creatividad, disciplina y capacidad de innovación, algunos de los elementos sustantivos para las transformaciones más profundas. La difusión de los resultados de esas actividades es también parte del mandato de una institución como la nuestra: democratizar el conocimiento.

Las universidades públicas latinoamericanas tenemos una gran responsabilidad en este sentido, en tanto de nuestras instituciones emana la mayor parte del conocimiento que se produce en la región. El caso de la Universidad de la República es emblemático: aquí se genera el ochenta por ciento de la producción nacional de conocimiento científico. Esta tarea, realizada con un profundo compromiso con la sociedad de la que se es parte, es uno de los valores fundamentales de la universidad latinoamericana.

Esta colección busca condensar el trabajo riguroso de nuestros investigadores e investigadoras. Un trabajo sostenido por el esfuerzo continuo de la sociedad uruguaya, enmarcado en las funciones que ella encarga a la Universidad de la República a través de su Ley Orgánica.

De eso se trata Biblioteca Plural: investigación de calidad, generada en la universidad pública, encomendada por la ciudadanía y puesta a su disposición.

Rodrigo Arim

Rector de la Universidad de la República

Presentación

El modelo de cooperativa de vivienda por ayuda mutua uruguayo es hoy, indudablemente, una de las formas más eficientes y eficaces de acceso a la vivienda de los sectores de menores ingresos. Consolidado hace más de cinco décadas, cuando fue incorporado al marco legal y al sistema de financiamiento habitacional de nuestro país, el cooperativismo de vivienda tiene hoy una importante experiencia acumulada, que sin embargo no ha sido suficientemente sistematizada ni analizada con la profundidad necesaria.

Una y otra cosa —la presencia y la ausencia— son muy importantes, porque si bien el modelo reconoce claros antecedentes, en Uruguay y en la región, su combinación es sumamente original y propia del país (sobre todo en las modalidades de ayuda mutua y de propiedad colectiva) y su estudio y perfeccionamiento son, por lo tanto, necesarios y son tareas que nos atañen. En particular, somos conscientes de que si bien existen esfuerzos muy meritorios al respecto en la Universidad, esta tiene un deber en la materia.

Convencidos de la fortaleza del modelo cooperativo y de la importancia de evaluar las políticas y el desarrollo de los programas, como insumo imprescindible para generar su mejora continua, en 2013 nos propusimos estudiar las realizaciones de las dos décadas que en aquel momento culminaban, particularmente en la modalidad señalada de ayuda mutua y de tenencia como usuarios, para lo cual obtuvimos el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

El trabajo llevó dos años y al culminarlo le dimos a sus resultados toda la difusión que estuvo a nuestro alcance (particularmente entre los actores involucrados en este importante problema del acceso a la vivienda), pero quedó pendiente la publicación de los materiales generados. Es esa la etapa que emprendimos en 2020, coincidiendo con la celebración de los cincuenta años de la Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM), que agrupa a este tipo de cooperativas, y seguros de que esos materiales siguen manteniendo vigencia e interés, si bien muchas circunstancias han cambiado.

En este período el equipo investigador también ha sufrido cambios y está encarando otras investigaciones sobre programas de vivienda, por lo que no era sencillo —a pesar de su indudable interés— actualizar el trabajo a esta fecha, que además hubiera insumido recursos de los que no disponíamos y un tiempo que postergaría la posibilidad de difundir las conclusiones ya alcanzadas.

Por todo eso, nuestra estrategia ha sido tomar el material tal como fue elaborado, producción que implicó muchas jornadas de discusión dentro del equipo investigador y de intercambio con otros actores, en especial cooperativistas y técnicos, que fue lo que le dio una parte sustantiva de su valor.

Solo hemos hecho algunas actualizaciones, frecuentemente mediante la introducción de notas al pie, cuando aspectos que señalamos en el texto como modificaciones necesarias ya fueron contemplados de alguna manera o cuando hayan surgido nuevos puntos a considerar.

De todos modos, como la investigación procuró ir a lo sustantivo más que a lo anecdótico, y lo sustantivo no ha variado esencialmente, consideramos que su divulgación sigue siendo de gran utilidad y esa es la razón de este esfuerzo.

Quienes integramos el equipo investigador, así como las autoras y el autor de este trabajo, no somos ajenos a la materia investigada ni la miramos con indiferencia: varias y varios de nosotros somos parte de él y todos le hemos dedicado muchas horas de búsqueda y reflexión. Pese a ello nos hemos esforzado para que nuestro trabajo tuviera la necesaria rigurosidad científica y para que esa pertenencia no influyera a la hora de resaltar fortalezas o señalar dificultades.

No fue nuestro propósito hacer una apología, sino una revisión en profundidad, sin saltearnos los matices, seguros de que lo segundo ayuda más al crecimiento y a la consolidación del sistema que el solo destaque de todo lo bueno que tiene, lo que también está, desde luego, en este libro.

Esperamos que este trabajo sea visto desde esta perspectiva y que, en definitiva, consiga en alguna medida contribuir a la finalidad para la que fue realizado: ayudar, con el estudio cuidadoso de una etapa fundamental de este, al desarrollo y fortalecimiento del sistema cooperativo de vivienda en general, y del de ayuda mutua y propiedad colectiva en particular.

LOS AUTORES

Introducción

La presente publicación recoge la información recabada y las conclusiones obtenidas, así como la metodología empleada en el Proyecto de Investigación de Vinculación Universidad-Sociedad y Producción *El impacto habitacional del cooperativismo de vivienda de ayuda mutua de usuarios: producción, uso y apropiación del hábitat en los sectores de bajos ingresos*, llevado adelante por el Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social del Instituto de la Construcción (IC) de la entonces Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, entre 2013 y 2015, con el apoyo de la CSIC y de FUCVAM.

Como es sabido, la generación de soluciones de vivienda y hábitat para sectores de bajos ingresos aparece hoy como un desafío central para nuestra sociedad y es el objetivo de los programas públicos de vivienda. Ello impone no solo una reflexión acerca de las líneas de acción al respecto, sino una revisión crítica y puesta en común de las experiencias desarrolladas en nuestro medio, sus realizaciones y los alcances e impactos producidos por ellas.

Dentro de los sistemas de producción utilizados en el país, sin duda el cooperativismo de vivienda ocupa un lugar preeminente, particularmente en la modalidad en la que el aporte de los destinatarios se hace mediante el trabajo en obra y la propiedad es colectiva, o sea que pertenece a la persona jurídica cooperativa, la que otorga a cada familia socia el derecho de uso y goce sobre una vivienda.

Este sistema surge a mediados de la década del sesenta, a partir de tres experiencias piloto promovidas por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), utilizando fondos volcados al Gobierno nacional por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros organismos de cooperación europea, y fundamentalmente con el aporte en mano de obra y gestión de los propios cooperativistas.

Revelada prontamente como exitosa, la modalidad es incorporada en la Ley de Vivienda de 1968 (n.º 13.728) y a partir de allí toma un formidable empuje que la lleva en pocos años, en 1975, a representar el 50% de los préstamos solicitados al Fondo Nacional de Vivienda (FNV) para construir nuevas unidades.

La dictadura (1973-1985) impone al cooperativismo de vivienda un largo ostracismo, lo que baja el porcentaje de participación de todo el sistema cooperativo a menos del 5% del total de la inversión pública. Sin embargo, el sistema mantiene su vigencia a partir de las cooperativas ya construidas, las obras en aquel momento en construcción y la articulación del movimiento a través de sus federaciones, especialmente de FUCVAM.

El retorno a la democracia no se condijo con un apoyo adecuado al sistema desde el Estado, y se mantuvieron bajos porcentajes de financiamiento para las cooperativas. Debió esperarse hasta 2010 para que la priorización cambiara francamente, al establecerse en el Plan de Vivienda 2011-2015 que los recursos del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVU) financiarían preferentemente la autoconstrucción individual y colectiva.

De cualquier forma, los recursos disponibles siguen siendo insuficientes para cubrir una demanda acumulada muy importante, del orden de las veinte mil familias si se suman las cooperativas agrupadas en la FUCVAM, en la Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo (FECOVU), la Federación COVIPRO (por ayuda mutua, de propietarios) y las formadas con base en el Programa de Vivienda Sindical auspiciado por el Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) (también fundamentalmente de ayuda mutua, pero de propietarios).

En estas cinco décadas de cooperativismo en el país, se han acumulado muchas realizaciones desde las lejanas experiencias piloto, pero ello no ha ido en paralelo con la investigación y el conocimiento sobre el sistema por parte de la academia. Es así que son escasos los trabajos originales que estudian el tema y se han necesitado muchos años para que este entre en los currículos universitarios, y todavía solamente en materias opcionales, seminares o cursos de posgrado.

Lo hecho abarca todo el país y un muy amplio espectro: conjuntos de pequeña, mediana y gran escala, como las *Mesas*, el José Pedro Varela o, más recientemente, el barrio Veintiséis de Octubre; obras de nueva planta y reciclaje; construcción a pie de obra y uso de distintos sistemas de prefabricación de partes; tipologías desde uno a siete niveles y más, etcétera.

En todo este lapso la presencia de FUCVAM ha sido determinante: para defender el sistema: ante el ataque de la dictadura, que pretendió eliminar la propiedad colectiva para potenciar la capacidad de las cooperativas, como colectivo de colectivos, en experiencias tan importantes como la Central de Suministros de los setenta y la Planta de Prefabricado de los ochenta — ambas finalmente frustradas por las restricciones de financiamiento al sistema—; para formar decenas de nuevas cooperativas en todo el país, y para ser la síntesis, en fin, de cincuenta años de trabajo y experiencias que hoy se trasladan a los nuevos grupos.

No se debe perder de vista tampoco que, debido a la situación económica de los sectores de menores ingresos y al déficit de vivienda del país, cada vez se hace más necesario impulsar líneas de investigación que procuren optimizar los costos en la producción de viviendas y abatir los gastos ocasionados por su mantenimiento o por la obtención de niveles mínimos de confort y de satisfacción de las necesidades de los usuarios.

Asimismo, es indudable la influencia de los distintos modos de producción habitacional en la construcción de ciudad y ciudadanía, y cómo ello ha

ido cambiando con el tiempo en la medida en que se han ido modificando los patrones culturales y que desde el Estado se promueven unos u otros modos de producción. Este es, también, un tema a y por explorar.

A estos efectos, la evaluación de programas y tecnologías para la vivienda de interés social es una de las metodologías recomendadas en el mundo para permitir una mejora continua en los emprendimientos en esa materia. En nuestra región en particular, se han realizado diversos foros del Mercado Común del Sur (Mercosur), recogiendo las recomendaciones emanadas de Hábitat II (la conferencia mundial bidecenal de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos) tendientes a la mejora de la calidad y la productividad en vivienda. En el que se llevó a cabo en Santiago de Chile en 2001, con amplia participación de los sectores involucrados en el tema y con representación gubernamental, se acordó dentro de las conclusiones del foro, la recomendación de aplicar las metodologías de evaluación desarrolladas en la región, en particular el modelo presentado por Uruguay, elaborado por el IC de la Facultad de Arquitectura de la Udelar.

Ese esfuerzo se inscribe, por otra parte, en las búsquedas generales para el mejoramiento de procesos y productos, que han tenido notoriedad a través de la norma ISO 9000 y correlativas (en las que el IC ha participado de diversas maneras y se propone seguir haciéndolo), así como en la producción de otros servicios de la Facultad de Arquitectura, como el Instituto de Historia de la Arquitectura y la Unidad Permanente de Vivienda, y en los trabajos que sobre el aspecto social se han llevado a cabo en otros ámbitos universitarios y particularmente en la Unidad de Estudios Cooperativos (UEC) del Servicio Central de Extensión y Actividades con el Medio (SCEAM).

El indudable interés que tendría hacer una evaluación de la producción social, arquitectónica y urbana y económica de las realizaciones del cooperativismo, para aprender de sus fortalezas y dificultades y para poder transmitir esas enseñanzas a las nuevas generaciones de cooperativistas y profesionales se robusteció por el hecho de que el año 2012, en el que se presentó el proyecto al que refiere esta publicación, fue declarado internacionalmente como el Año del Cooperativismo.

Una meta tan ambiciosa, que incluiría un universo de centenares de conjuntos habitacionales y decenas de miles de viviendas, así como la actuación de numerosísimos equipos técnicos interdisciplinarios y realizaciones de muy diferentes características y modalidades, debe conjugarse, sin embargo, con las posibilidades materiales de tiempo, recursos humanos y dedicación disponibles. Por otro lado, es claro que para efectuar un trabajo de ese tipo es fundamental contar con la colaboración de los actores correspondientes: cooperativas y técnicos participantes.

Es por ello que se entendió conveniente en el proyecto acotar el trabajo al período considerado y a tres o cuatro departamentos, de los cuales uno debía ser indudablemente Montevideo, donde se concentra muy buena parte de

la producción cooperativa del país, y los otros se determinarían como parte del trabajo del proyecto, entre aquellos en los que existe un importante desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda, con continuidad y relevancia. En cuanto al período estudiado, no se apuntó a analizar las cinco décadas de producción cooperativa en el país, sino un lapso más reducido, pero muy importante, puesto que lo cruzan dos filosofías diferentes que se tradujeron en políticas también distintas: la del período 1990-2005 y la que le siguió y continuaba hasta el momento de realización del estudio.

Se procuró asimismo incluir en los casos de estudio realizaciones encuadradas en distintas normativas y asesoradas por diferentes institutos de asistencia técnica, como forma de contemplar reglas, prácticas y concepciones distintas, tanto desde el punto de vista social y organizativo como de las ideas sobre lo constructivo y la gestión de las obras.

A su vez, la adopción del cooperativismo de ayuda mutua de usuarios como sujeto de estudio tuvo que ver no solamente con que es una de las bases del modelo que FUCVAM adopta, sino también con que, sin olvidar la importancia de las realizaciones de otras modalidades (en especial las del cooperativismo de ahorro previo), aquel es el que introduce en los hechos una mayor cantidad de elementos innovadores y que puede considerarse como una experiencia que realmente ha alcanzado sus mayores niveles de desarrollo en Uruguay, desde donde se ha transmitido a otros países y regiones.

Era y es intención del equipo investigador extender este trabajo en futuras etapas a la labor de otros colectivos técnicos, así como cubrir modalidades y lugares que por las posibilidades del momento debieron dejarse de lado en esa propuesta. Entendemos que la experiencia recogida en esta etapa será fundamental para el abordaje futuro de ese más amplio desafío.

Primera parte.

La situación del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua en el período de estudio (1990-2012)

Los conjuntos estudiados en el trabajo que se comenta fueron producidos mayoritariamente hacia mediados de la década del noventa, inscriptos en las políticas que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MVOTMA) desarrolló en el período que va desde su creación, en 1990, hasta 2005. Si bien en ese lapso dichas políticas sufrieron variaciones y ajustes, básicamente se aplicó una estrategia diseñada en los primeros años de actuación del ministerio y mantenida durante los tres gobiernos de coalición que se desarrollaron a partir de entonces.

Es por ello que nos pareció importante estudiar el período en el cual se iniciaron al menos la mitad de los proyectos analizados (y se programó algún otro) y durante el que se establecieron los lineamientos que, con matices, señalan el telón de fondo de su realización.

El lapso que sigue, que comienza en 2005 con la llegada al Gobierno del Frente Amplio (FA) y se prolonga hasta el final del intervalo de tiempo estudiado, muestra una orientación política distinta, en particular en lo referido al cooperativismo, y aunque los casos estudiados en el trabajo son bastantes menos (porque los cambios se producen casi al final del período analizado, y por lo tanto tienen una menor representación en él) también es de interés estudiarlos, sobre todo por la comparación que puede hacerse entre los resultados de una y otra orientación.

Como todo análisis de este tipo, lo que se señala a continuación no es una descripción aséptica de hechos y fechas, sino que contiene una interpretación y unas valoraciones acerca de las estrategias que condujeron a la adopción de las políticas llevadas adelante en cada período. Es, por consiguiente, esencialmente discutible y admite otras lecturas desde ópticas distintas. No sucede lo mismo, desde luego, con la información sobre la que el análisis se apoya.

a. El período 1990-2005

A este momento corresponden hechos tan significativos como la propia creación del MVOTMA, la introducción del Núcleo Básico Evolutivo (NBE), por la Ley n.º 16.237 (Uruguay, 1992); la división de «clientelas» y responsabilidades entre el Ministerio y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), y el interés

por la utilización de sistemas prefabricados e industrializados, que tuvo una especial etapa de auge que llevó incluso a efectuar licitaciones exclusivamente para ese tipo de soluciones.

Esa búsqueda fue abandonada posteriormente y esos sistemas pasaron a ocupar una posición que no corresponde a una especial preferencia —ni tampoco lo contrario—, sino que simplemente constituyeron una alternativa más a usar, o no, en función de sus ventajas e inconvenientes, pese a que periódicamente aparecen quienes pretenden encontrar en la prefabricación una solución mágica.

Otro cambio importante en el sistema se dio dentro de las mismas cooperativas. En un país desindustrializado por la política económica neoliberal de la dictadura, con sindicatos que recién estaban empezando a fortalecerse luego de doce años de ostracismo, sin el imán aglutinador de la negociación de las condiciones laborales en los consejos de salarios, el origen gremial de los grupos cooperativos, que fue el modelo anterior a la dictadura, se había desdibujado considerablemente y con ello el activo de la experiencia organizativa y el entrenamiento en el funcionamiento democrático. Es así que los obreros y empleados pasaron a ser sustituidos por cuentapropistas y por otros trabajadores independientes, y el nacimiento de los grupos empezó a reconocer orígenes muy distintos, lo que se agravó porque los largos procesos de trámites obligaban a recomponerlos una y otra vez, y esto impactó en el corazón de las cooperativas, que es su base social.

i. La creación del Ministerio de Vivienda

El mvotma (o simplemente Ministerio de Vivienda, como se lo designa popularmente) se creó por Ley n.º 16.112, de junio de 1990, apenas iniciada la administración del presidente Dr. Luis Alberto Lacalle de Herrera (Partido Nacional [PN], marzo 1990-febrero 1994).¹

La existencia de un organismo político que condujera la vivienda en el país había sido desde tiempo atrás una reivindicación de algunos partidos políticos y de organizaciones sociales, y ya existían en el Parlamento proyectos en ese sentido. Pero la voluntad política se logró recién al comenzar la administración Lacalle, y no sin que antes tuviera que prevalecer en una curiosa puja: puesto que la Constitución de la República establecía entonces que habría once ministerios y ya existían diez, y además se manejaba también la creación de un Ministerio de Deportes, debió dilucidarse previamente cuál de los temas revestía mayor interés para darle rango ministerial, antes que la inclinación de la balanza por la vivienda permitiera la creación del mvotma.

1 En realidad fue una recreación, pues en la década del setenta existió un Ministerio de Vivienda y Promoción Social. Los objetivos de uno y otro, sin embargo, tenían significativas diferencias.

En ese momento se instauraba en el país el primer gobierno de coalición entre el PN y el Partido Colorado (PC), experiencia que se reiteraría en los dos períodos siguientes, bajo presidencias coloradas. La coalición permitía obtener mayorías parlamentarias que el oficialismo no alcanzaba por sí solo y, como consecuencia, se compartía también la responsabilidad de gobernar.

Es así que el primer ministro de Vivienda del gobierno blanco fue colorado, y su designación recayó en el Dr. Raúl Lago, dirigente de peso de esa fracción política, que ocuparía en el período 2000-2004 (presidencia del Dr. Jorge Batlle) el importante cargo de secretario de la Presidencia de la República.²

De lo dicho antes puede comprenderse que el tema de la vivienda no ocupaba un lugar preponderante ni en el programa del partido vencedor de las elecciones ni en el de su ocasional rival y luego socio. De ahí que lo que se fuera a hacer en la materia se fuera construyendo sobre la marcha, hasta quedar finalmente delineado con claridad un par de años después, en 1992, cuando se aprobaron dos piezas clave en la definición de esa política: una nueva modificación de la Ley de Vivienda de 1968 que creó el espacio para la producción de NBE, y el decreto de «división de aguas» del mismo año, que separó funciones entre el Ministerio de Vivienda y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

ii. La creación de los NBE y otras modificaciones a la ley de 1968

La primera de esas medidas, en orden cronológico, fue la aprobación, a principios de 1992, de la Ley 16.237, que introdujo una serie de modificaciones muy importantes en el texto de la Ley de Vivienda, y entre las cuales se destaca un cambio en la definición de *vivienda de interés social*, que desde entonces pasó a ser no solamente la definida como *económica* o *media* por aquella ley, sino también

...aquella designada como Núcleo Básico Evolutivo, entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial que debe cumplir con las siguientes condiciones:

- A) Que su superficie no sea inferior a treinta metros cuadrados;
- B) Que esté construida en un predio cuya superficie no sea inferior a cien metros cuadrados;
- C) Que permita como mínimo la ampliación de doce metros cuadrados, con un dormitorio adicional;

2 Y los siguientes ministros, hasta 2005, fueron casi todos blancos, aun bajo gobiernos del PC.

- D) Que para el caso de estar constituida por un ambiente y cuarto de baño, admita una subdivisión posterior de aquel en dos;
- E) Que su valor de construcción no supere los límites máximos establecidos por la reglamentación.³

Esta nueva redacción del artículo 26 de la ley original implicó algunos cambios conceptuales de gran trascendencia:

- el área de esta *vivienda mínima*, que no cumple con las exigencias para el mínimo habitacional establecidas en el artículo 18 de la ley n.º 13.728 original, no depende ya de la integración del núcleo familiar, sino que será posible asignarla tanto a las familias que por su número requieran solamente de un *monoambiente* (que eso, en definitiva, es el NBE) como a aquellas de tres, cuatro o más integrantes que necesitaran como mínimo dos dormitorios y, en otros casos más, de acuerdo a la necesidad de separación de sexos y edades que establece el artículo 14 de la ley. Se satisfaría así el derecho a la vivienda decorosa de que habla el artículo 45 de la Constitución, por una suerte de *vivienda promiscua*;
- este tipo de vivienda sería la solución para las familias más carenciadas, con lo cual el concepto de *derecho* deja su lugar al de *mercancía*, ya que la satisfacción de aquel pasará a depender de cuánto pueda pagar cada familia y no de cuánto necesite;
- esto se refuerza por la condición establecida en el literal e: el requisito no es que la vivienda se adecue a las necesidades del núcleo que la habitará, sino que su costo no debe superar determinado valor;
- puede pensarse que los conceptos anteriores se relativizan por el hecho que de esta vivienda se otorga como «solución habitacional inicial» y que el inciso final del artículo 26, en su nueva redacción, establece que «...dichos Núcleos Básicos se destinarán exclusivamente a atender situaciones de carencias habitacionales graves que requieran proveer en forma urgente una solución habitacional inicial». Sin embargo, al no financiarse en los hechos la evolución de la vivienda⁴ y extenderse indiscriminadamente el empleo de los NBE

3 El Plan de Vivienda 1995-1999 establecería posteriormente exigencias algo mayores para la vivienda evolutiva, que podían ser: a) [la] ubicada en un predio de una superficie mínima de 120m², [contando] con un área mínima construida de 32m², un dormitorio definido y la cimentación para su ampliación en 14m²; b) en altura, con un área mínima de 40m² más terraza de servicio y un dormitorio definido. A esto se dio en llamar Núcleos Básicos Mejorados (NEM).

4 Aunque, en rigor, la Ley n.º 16.237 establecía que los planes debían prever recursos destinados a programas de préstamos a acordarse a los beneficiarios de NBE, a fin de financiarles los materiales necesarios para construir uno o dos dormitorios adicionales, de

a la gran mayoría de los programas que desde entonces impulsó el Ministerio,⁵ esas salvedades quedaron como tributos al tránsito parlamentario, más que como verdaderas condicionantes.

La modificación, por la misma Ley n.º 16.237, del artículo 48 del texto original, está en línea con estos conceptos: «Los planes quinquenales deberán establecer *para cada categoría de ingresos familiares*: [...] los tipos de solución habitacional, con áreas mínimas de superficie, valor de construcción y valor de tasación» (las cursivas son nuestras). La solución, por lo tanto, debería estar de acuerdo con la capacidad de pago y esa era la preocupación central del momento.

Entre otras modificaciones al texto de 1968, la Ley n.º 16.237 trajo otra especialmente trascendente: la eliminación de la disposición de la ley original (art. 121) que permitía a los gobiernos departamentales

...reclamar una participación de hasta el cincuenta por ciento de las metas departamentales del plan del sector público, por la vía de los convenios [...], siempre que en las fechas que se estipulen presenten programas y proyectos adecuados, aportando a su costo las tierras necesarias urbanizadas y dotadas de servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, pavimentos y energía domiciliaria y demostrando su capacidad de realización (Uruguay, 1968).

En el nuevo texto «podrán reclamar una participación» fue sustituido por «podrán celebrar convenios», con lo que se recortó fuertemente la autonomía de gestión de los gobiernos departamentales en la materia y la posibilidad de descentralizar la definición y puesta en marcha de las políticas.⁶

Tampoco es menor la eliminación de hecho (por la modificación del artículo 95 de la Ley n.º 13.728) de la exclusividad que poseía el BHU para el otorgamiento de préstamos para vivienda. Se abrieron así las puertas a la intervención de la banca privada en la franja solvente, única que aseguraba la rentabilidad buscada por aquella, e incluso a su extranjerización, dado que en

acuerdo con la estructura del núcleo familiar, en los plazos y condiciones que establezca la reglamentación. Pero esta disposición fue solamente, como dijimos antes, una contribución a un tránsito parlamentario menos conflictivo, porque, una vez construidos, nadie se ocupó demasiado de financiar su evolución.

5 Un análisis de la época señalaba que la propuesta de Plan Quinquenal 1991-1995 enviada por el Poder Ejecutivo al Parlamento simultáneamente con el proyecto que luego sería la Ley n.º 16.237, estaba constituida, prácticamente en forma total, por excepciones.

6 Quizá esta modificación no deje de estar relacionada con que, en 1990, el primer gobierno de izquierda de Montevideo sí presentó su propuesta de programas de vivienda para el período, cumpliendo con los requisitos que la ley establecía. El Gobierno departamental nunca obtuvo respuesta a su planteo, salvo por la modificación ya señalada del artículo 121.

ese momento la mayor parte de la banca privada estaba (y aún lo está hoy) en manos de capitales extranjeros.

Finalmente, y para citar solo aquellas modificaciones operadas por la aprobación de la Ley n.º 16.237 que trajeron cambios relevantes desde el punto de vista que estamos analizando, mencionemos que se derogó también la disposición del texto original (artículo 115), que establecía que

...los organismos que participen en el sistema público de producción de viviendas prestarán preferente atención al desarrollo de programas de construcción de viviendas por esfuerzo propio y ayuda mutua, así como a estimular la construcción y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales.

Este artículo, programático, expresaba la voluntad del legislador de impulsar un sistema que se avizoraba valioso y que la experiencia había mostrado capaz de hacer un aporte fundamental a la solución del problema habitacional del país. Su derogación constituyó todo un mensaje que, unido a la apertura a la banca privada que comentamos en el párrafo anterior, estaba indicando claramente la apuesta por el sector privado empresarial.

Poco tiempo después de aprobada la Ley n.º 16.237, una fractura parcial de la coalición gobernante de la que se escindió el sector de la Lista 15, liderado por Jorge Batlle, llevó a la dimisión de Lago, de su subsecretario, el Arq. Walter Graíño y del director nacional de Vivienda, Arq. Saúl Irureta, quien había sido el inspirador de las modificaciones comentadas y en especial de la creación de los NBE. En particular, Graíño se retiró sin que su proyecto de creación de un laboratorio tecnológico de la vivienda, del que fuera firme defensor y que había llegado a incluirse en el Plan de Vivienda 1991-1995, pasara de ser un interesante propósito.

Graíño consiguió sin embargo sentar las bases para la realización, en 1993, del Conjunto Demostrativo V Centenario, experimentación a nivel de prototipos que llegó a ensayar más de una docena de nuevos sistemas y tecnologías, con el apoyo del Gobierno de España como parte de la celebración de los quinientos años de la llegada de los españoles a América.

Aunque la concreción de la idea tuvo muchos aspectos deficitarios (el principal: reducir la experiencia a la construcción de una sola unidad por sistema) fue el antecedente de una búsqueda, dentro del período, de nuevas alternativas tecnológicas para la vivienda de interés social, que después generaría experiencias como el llamado a licitación exclusivo para ese tipo de sistemas o los programas piloto de la Intendencia de Montevideo (IM) y, ya a partir de 2011, una reglamentación específica para los sistemas de construcción y gestión innovadores.

iii. El decreto de «división de aguas»

El nuevo ministro de Vivienda, el Arq. José María Mieres Muró, había participado durante muchos años de la Comisión Honoraria del Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR) y fue su presidente luego de la muerte de su fundador, el Dr. Alberto Gallinal Heber. Había integrado además, con los Arqs. Julio Abella Trías y Francisco Crispo Capurro, una comisión especial ejecutora que tuvo a su cargo el realojo de los ocupantes de tres antiguos hoteles tugarizados de Ciudad Vieja, experiencia modélica en cuanto a su eficacia operativa, pero también por el olvido de ciertos principios fundamentales como la importancia de no desarraigar a la población desalojada: los traslados, en efecto, se hicieron a lugares tan alejados y diferentes del barrio de origen como la Gruta de Lourdes.

Quizá fue la particular visión del tema habitacional del Arq. Mieres, impregnada del sentido social pero también del paternalismo que caracterizaba por entonces a la obra del MEVIR, unida a una sintonía muy relativa con las autoridades del BHU, presidido por el veterano político colorado Esc. Pedro Cersósimo, lo que haya estado detrás del decreto que dividió funciones entre el MVOTMA y el BHU.

Tampoco puede olvidarse que el BHU vivía un período de problemas económicos graves, resultado del descalce en los años ochenta de la unidad reajutable (UR),⁷ en la que se prestaba, ligada a los salarios, frente al dólar (en el que captaba la mayoría de sus recursos) y a un creciente férreo contralor por parte del Banco Central (BCU), presidido entonces por un neoliberal *duro* como el Dr. Ramón Díaz, que lo obligó a ceñirse a las normas bancocentralistas y a los criterios del Consenso de Basilea⁸ sobre la actuación de los bancos, normas que hasta ese entonces el BHU había seguido con cierta laxitud.

Lo cierto es que, en junio de 1992, a poco de asumir Mieres, el Poder Ejecutivo aprobó un decreto (n.º 239/92) que establecía que la «planificación, ejecución y adjudicación de viviendas de interés social, destinadas a los sectores cuyos ingresos no excedan las 60UR mensuales por núcleo familiar» sería competencia del MVOTMA, sin perjuicio de que también pudiera elaborar, ejecutar y adjudicar viviendas para núcleos de ingresos mayores que estuvieran igualmente comprendidas dentro del concepto de *vivienda de interés social*. A su vez, se establecía que el BHU «podrá seguir actuando en materia de vivienda, para beneficiarios con ingresos superiores a 60UR mensuales por

7 Moneda ficta, cuyo valor sigue al índice medio de salarios (IMS) y que se emplea para establecer los valores de costos, préstamos y repagos en operaciones con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FNV).

8 El Consenso de Basilea, llamado así por la ciudad en que se concretó, en 1988, fue un acuerdo entre las grandes potencias económicas, que fijó reglas para la actuación de los bancos.

núcleo familiar» hasta la concreción definitiva de la política de vivienda que tendría a su cargo el Ministerio.

La concreción definitiva no llegó o no cambió estos parámetros: de allí en adelante, ambos organismos entendieron que sus áreas de actuación estaban separadas, por lo que le correspondía operar con los sectores de menores ingresos que requirieran algún tipo de subsidio al Ministerio y con la *demandas pudiente*, que podía pagarle los costos de mercado al BHU.

El Banco se quedó así sin el FNV (ahora llamado de Vivienda y Urbanización, lo que le incorporó una gigantesca tarea, pero no nuevos recursos) y, por consiguiente, sin la posibilidad de otorgar subsidios y operar con préstamos sociales. El Ministerio, a su vez, asumió una tarea para la que no tenía condiciones para llevar adelante, carente como estaba de infraestructura, de personal y hasta de experiencia. Este esquema perduraría, sin embargo, hasta la llamada Ley de Fortalecimiento del BHU de 2002 y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) en 2007.⁹

iv. La creación del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda

El corto período de Mieres Muró como ministro fue sucedido por el del Arq. Manuel Romay, hombre de confianza del ex y futuro intendente de San José, Juan Chiruchi, quien aparentemente era el elegido por el presidente Lacalle para ocupar la cartera y que a su vez lo reemplazaría en ese puesto en 1995, al ocupar la presidencia por segunda vez el Dr. Julio María Sanguinetti.

Es en este período que se da forma al Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAB), se estructuran y ponen en marcha los programas que formarían parte de este y se establece una nueva reglamentación para el sistema cooperativo.

Un folleto de la época presenta al SIAB (Dígame Sí a la Vivienda) como «un sistema combinado de préstamos y subsidios del Estado que pretende dar solución habitacional a los grupos familiares con ingresos inferiores a 60 UR».

Inicialmente, el SIAB contemplaba cuatro situaciones, para las que presentaba diferentes alternativas según los ingresos familiares mensuales, que se ilustran en el cuadro 1 (todos los valores económicos están en UR y de acuerdo a la información original).

9 Por las leyes n.º 17.596, del 13.12.2002 y n.º 18.125 del 27.4.07, respectivamente.

Cuadro 1. Alternativas del SIAV según ingresos familiares mensuales

Tramo de ingreso	Nivel de subsidio	Costo máximo solución	Ahorro previo mínimo	Monto de subsidio	Monto de préstamo	Plazo de repago (años)	Cuota
0 a 30	NBE	1.000	5	995	—	5	2
31 a 44	I	1.300	65	715	520	hasta 15	según crédito
45 a 54	II	1.500	165	555	780	hasta 15	según crédito
55 a 60	III	1.700	372	374	954	hasta 15	según crédito

Fuente: MVOTMA

El Cuadro 1 requiere algunas precisiones y comentarios:

- las soluciones están en función de los ingresos, de acuerdo con la filosofía de la época: cada familia tendría la vivienda que pudiera pagar;
- se recurría al sistema de subsidio de capital, entonces favorito de los organismos multilaterales de crédito: se prestaba en condiciones de mercado y para abatir la cuota se hacía una quita al capital, en todas las franjas, si bien los subsidios eran tanto menores cuanto mayor fuera el ingreso;
- en todos los casos se exigía un ahorro previo: desde uno casi simbólico para la franja de menores ingresos hasta un 22% del costo total en la franja superior;
- en el nivel *NBE* supuestamente no había un préstamo, pero el costo se integraba con el ahorro y el subsidio más el aporte del destinatario en los cinco años posteriores. En los hechos, esto equivalía a que habría un crédito a tasa cero. Este criterio fue modificado luego, así como los costos tope de las soluciones.

Las adjudicaciones se hacían de acuerdo a un puntaje que se estableció teniendo en cuenta el esfuerzo de ahorro, su antigüedad y la integración del núcleo familiar (en la que se daba especial peso a los hijos menores de veintiún años, a los hijos discapacitados de cualquier edad y a las personas a cargo de la jefatura de hogar). Para octubre de 1993, pocos meses después de implantado el sistema, las inscripciones en el SIAV alcanzaban a más de dieciséis mil familias, de las cuales casi la mitad correspondían al nivel *NBE* y una tercera parte al *nivel I*, de modo que el 80% del total estaba por debajo de las 44UR mensuales de ingreso familiar.

Para satisfacer esta demanda se apostaba fundamentalmente a la construcción por empresas: es así que en agosto de 1993 se abrió una licitación pública internacional para adjudicar 5900 núcleos básicos en todo el país.

La construcción por empresas obedecía, por un lado, a una opción política (por entonces se imponía el concepto, predicado también desde los organismos multilaterales, de que el rol del Estado en el campo de las políticas sociales debía ser el de «facilitador» que pavimentara el camino para la acción privada), pero también porque de esa manera se pensaba obtener una respuesta masiva y rápida.

Por la misma razón se depositó una importante expectativa en la utilización de sistemas prefabricados e industrializados, que vivieron en aquellos años su momento de auge, y se recurrió al sistema de «llave en mano», por el cual las empresas suministraban el terreno y el proyecto y se encargaban de la construcción y de todos los aspectos de la tramitación (permisos municipales, conexiones, fraccionamiento en propiedad horizontal, etcétera).¹⁰

Se buscaba de ese modo llevar al mínimo las pérdidas de tiempo por trabas burocráticas y también solucionar el problema de la carencia de suelo urbanizado de propiedad pública sobre el que construir las viviendas. Entre las consecuencias urbanísticas de esta decisión que, sin llegar a los extremos del paradigmático (y catastrófico) caso chileno, fueron graves, se cuentan la extensión no planificada de las manchas urbanas y el agravamiento de la fragmentación urbano-residencial.

Aunque popularmente se conoció como SIAV al programa de núcleos básicos (que eran la enorme mayoría de lo producido por este) y especialmente a los NBE construidos por empresas, en realidad, como sistema integrado que pretendía ser, el SIAV incluía otras líneas de acción: las cooperativas de ayuda mutua y ahorro previo; la obra del MEVIR; los convenios con intendencias Municipales y el programa de Crédito para Materiales (CREDIMAT) canalizado a través de varias organizaciones no gubernamentales (ONG) y de algunas intendencias, y otros.¹¹

10 Se trata de un sistema semejante al de los programas precio-proyecto-terreno (PPT) implantado y extensamente usado en el quinquenio anterior.

11 Posteriormente se crearon otros programas como parte del SIAV, pretendiendo diversificar la oferta para contemplar otras situaciones y en parte también para ampliarla, dado que la producción de unidades nuevas no cubría la amplia demanda generada. Así se pusieron en marcha los *certificados SLAV* para compra de vivienda usada; los *SLAV grupos*, que buscaron nuclear una demanda que se encontraba muy dispersa y de alguna manera presentarse también como una opción a las cooperativas; el sistema *Casa SLAV*, y un registro de empresas para construir NBE en lotes aislados propiedad de los destinatarios, que no llegó a tener un desarrollo significativo.

Las condiciones del sistema cooperativo¹² en particular eran diferentes a las de la producción por empresas y se muestran en la tabla 1.

Tabla 1.

Cooperativas	Franja					
	1	2	3	4	5	6
Ingresos mínimos/mes (UR)	20,9	28,3	35,6	43,0	50,4	57,7
Valor de tasación (UR)	1.150	1.400	1.650	1.900	2.150	2.400
Subsidio (UR)	374	374	374	374	374	374
Ayuda mutua (15%) (UR)	173	210	248	285	323	360
Inversión (préstamo+subsidio) (UR)	604	816	1.029	1.241	1.454	1.666
Cuota (25 años, tasa 7%) (UR)	4,27	5,78	7,28	8,79	10,29	11,80

Fuente: MVOTMA

Se debe señalar que la tabla 1 corresponde a un momento en el que el costo de construcción del NBE se había elevado a 1150UR, de modo que su valor coincidía con el correspondiente a la Franja 1 de cooperativas. Caben similares consideraciones que las planteadas antes para las condiciones generales, con una importante diferencia: curiosamente, en este caso, el subsidio de capital era igual para todas las franjas.

Estas condiciones de financiamiento creaban una marcada disparidad entre las familias de ingresos menores a 30UR que integraban cooperativas, las que, recibiendo prácticamente el mismo dinero o menos, debían pagar durante veinticinco años una cuota de entre 4 y 6UR, y las que accedían a la vivienda mediante el subsidio nivel NBE, que solo debían pagar durante cinco años una cuota de 2UR.

Las condiciones para las cooperativas mejoraron algo a partir de 1997, cuando la tasa de interés se llevó, para los buenos pagadores (atraso menor o igual a tres cuotas) de 7 a 4,5 (RM 287/97) y, sobre todo, desde el año siguiente, cuando se bajaron al 2% histórico (RM 232/98). La disminución de intereses del 7 al 2% implicó una reducción de la cuota del 40%.

El aspecto positivo que podría señalarse es que no se imponía un criterio rígido en cuanto al tamaño de la vivienda ni al número de dormitorios: se trataba simplemente de que lo que se proyectaba pudiera construirse con el financiamiento. Esto le permitió a muchas cooperativas sacrificar algunos

12 Las referidas condiciones no fueron objeto de una resolución ministerial ni de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), sino simplemente de un instructivo interno. Una versión de este que circuló ampliamente, tenía fecha 1994, por lo que muchas veces se la alude como Reglamentación 94. La fecha real, que consta en otros documentos, sin embargo, es 1993.

aspectos, como el costo de las terminaciones, para optar por construir más metros cuadrados, lo que les daba una mayor flexibilidad en el uso posterior, sobre todo al crecer las familias.

v. Los recursos

Los recursos públicos asignados al sector vivienda, luego de las fuertes inversiones de principios de los ochenta por el gobierno de la dictadura (continuadas, aunque en menor escala, en el período 1985-1990, último de la hegemonía del BHU), cayeron fuertemente a partir de 1990.

Si bien en aquel momento los cuantiosos fondos vertidos se utilizaron muy mal, produciendo, a través del sector privado empresarial, viviendas caras y para sectores de ingresos medio altos y altos, la salida de ese despilfarro condujo a una atonía.

Comenzó un período de bajas y muy bajas inversiones, menores al 1 % del producto interno bruto (PIB) que continuaron hasta el final de este período y se prolongaron durante el siguiente y hasta la actualidad. Y aunque la población objetivo de las políticas públicas se trasladó, con la creación del MVOTMA, a la población de menores ingresos mediante la producción masiva de vivienda mínima y el escenario pasó de la costa a las zonas suburbanas, el esfuerzo ahora resultaba insuficiente, nuevamente mal aplicado e insatisfactorio.

vi. Las realizaciones del sistema cooperativo en el período

El gráfico 1 muestra la evolución de las realizaciones del MVOTMA en el primer período considerado y durante un par de los años siguientes. La información proviene del sitio web del Ministerio, hasta la fecha que allí figura, y se trata de viviendas terminadas. A este respecto es importante señalar que para analizar la evolución de lo hecho deben tomarse valores consistentes: las viviendas terminadas, las que están en ejecución, las iniciadas en el año analizado o las que escrituraron sus préstamos, etc., pero lo que no debe hacerse es sumar esas cantidades, mezclando etapas diferentes, porque entonces la misma vivienda puede ser contabilizada varias veces: al escriturar su préstamo, en cada uno de los años de obra, al terminarse, etcétera.

Como se ve, se parte de valores muy reducidos que corresponden a una nueva operativa que se estaba implantando, los que se van incrementando a medida que las realizaciones puestas en marcha en los primeros tramos del programa SIAV se fueron concluyendo. Luego se produce un nuevo descenso que da lugar a otro crecimiento hacia fines de la década, que se detiene a su vez con la crisis de 2002 y sus preámbulos.

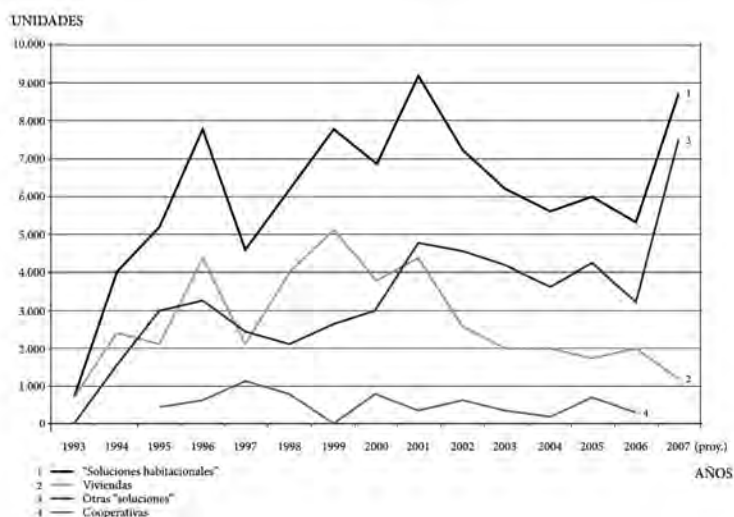
Es de destacar que a partir de ese momento se produce una marcada disminución de la cantidad de viviendas construidas, al tiempo que crece el

número de *soluciones habitacionales*, que suman a la producción de vivienda nueva otras operaciones como la compra de vivienda usada, los préstamos para refacciones y, en el último tiempo, las canastas de materiales.

De cualquier manera, en ningún momento del período se llegó a una producción de vivienda de promoción pública cercana a la demanda primaria estimada (viviendas necesarias para cubrir el crecimiento vegetativo de la población y posibilitar la reposición por obsolescencia).

Todo esto, unido a la crisis del sistema de arrendamientos, explica el crecimiento en flecha de los asentamientos precarios que, según estudios encomendados por el propio MVOTMA y las cifras de los censos nacionales realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), presentaban en este período un crecimiento anual de más del 10% en número de viviendas, incremento más de diez veces mayor al del resto de la trama urbana.

Gráfica 1.
Realizaciones del PNV 1993-2007



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MVOTMA

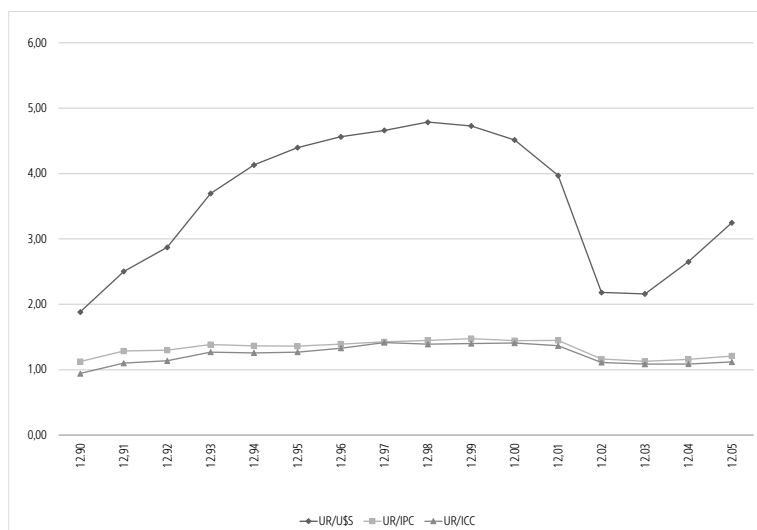
Se destaca también la escasa incidencia del sistema cooperativo, sometido a una especie de hibernación por la escasa cantidad de créditos otorgados. En efecto, el número total de viviendas con financiamiento del MVOTMA terminadas en el período 1996-2004 apenas supera las cinco mil, con un promedio de menos de seiscientos por año, lo que no llega a ser el 20% del total de lo construido en ese período. Esos números, aun siendo mayores que los de los años finales de la dictadura, están muy lejos de los que se habían alcanzado antes de la suspensión de préstamos de 1975.

vii. La evolución de los indicadores económicos

La evolución de la UR durante el período en que se realizaron los programas en estudio muestra un acompañamiento del índice del costo de la construcción (ICC) con la UR, con una relativa valorización de esta, hasta la crisis financiera de 2002, momento en el que se registra una importante pérdida de valor de la UR con relación al costo de construcción, del orden del 20%, que se mantiene hasta el final del período —y que originaría que el MVOTMA volviera al sistema de partidas por mayores costos que antes usaba el BHU, por RM 11/04—.

Con relación al índice de precios del consumo (IPC), que mide la inflación, el andamio es similar. La importancia de esta evolución estriba en que los recursos presupuestales, que se establecen en pesos corrientes, se ajustan cada primero de año por la inflación.

Gráfica 2.
Evolución de la UR en relación con el ICC, el IPC y el dólar



Fuente: elaboración de los autores a partir de datos del INE

En lo que respecta a la relación de la UR con el dólar, hay una permanente valorización de la UR hasta 1998, que llega hasta casi el 50%, pero luego se produce una caída leve que se hace estrepitosa en 2002-2003, cuando se vuelve prácticamente al punto de partida con una pérdida del orden del 50% respecto al año anterior; pérdida de valor que recién empieza a revertirse en 2004.

La aleatoriedad de la relación entre la UR y la divisa estadounidense muestra que también era aleatorio lo que iban a terminar costando programas contratados en dólares, como los de las empresas privadas: los que se

aprobaron en momentos de bajas cotizaciones de esta moneda resultarían posteriormente un buen negocio para el Estado mientras esta continuó bajando (primeros años de la década) y uno pésimo cuando el dólar se valorizó (hasta 2001) y luego duplicó su precio en pocas semanas.

b. El período 2005-2012

Con la asunción del Gobierno del FA, en 2005, se producen cambios importantes en la política de vivienda en general y, en particular, en lo relativo a las cooperativas. Estos cambios abarcan tanto lo conceptual como lo normativo y lo operacional.

i. Los cambios institucionales

Comprometidos los recursos presupuestales hasta 2008 por la inercia propia de los programas de vivienda —que tienen un tiempo de gestación y ejecución prolongados, del orden de por lo menos tres a cuatro años—, el nuevo gobierno destinó los tres primeros años de su mandato a ajustar la estructura institucional y normativa mientras se concluían los proyectos en ejecución.

Es así que, en 2007, se crea la ANV, por la Ley n.º 18.125, que además completa la reasignación de funciones del BHU que había comenzado quince años antes con el decreto de «división de aguas» entre el Banco y el MVOTMA, y continuado en 2002 con la Ley n.º 17.596, de «fortalecimiento» del BHU. Se atendía así la preocupación de los organismos multilaterales de crédito (especialmente el Fondo Monetario Internacional [FMI]) por la situación financiera del BHU que, como consecuencia de sus desastrosas operaciones durante la dictadura, estaba prácticamente quebrado.

Para sanear al BHU, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) compró su cartera morosa, que pasó a ser administrada por la ANV, quien además ejercería las funciones de implementación de los planes del MVOTMA que antes tenía el propio BHU, heredadas a su vez del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), al suprimirse este en dictadura.

Otro hecho importante fue la aprobación por el Parlamento en 2008 de la Ley n.º 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), que sistematiza la normativa sobre esos temas al crear nuevas figuras e imponer condiciones, derechos y deberes que debían matizar en el futuro el desarrollo de los territorios. Un aspecto que incide directamente en el cooperativismo de vivienda es la creación de las carteras de tierras públicas tanto en la órbita del MVOTMA como de los gobiernos departamentales. Esto ya se había materializado para Montevideo en 1990 y también en 2008 se había creado la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) por la Ley de Rendición de Cuentas n.º 18.362.

ii. Las modificaciones normativas. La reglamentación de 2008

En primer lugar, si bien no se deroga la disposición que en 1992 creó los NBE, en los hechos estos desaparecen del escenario al no hacerse nuevos llamados para su construcción. En segundo lugar, se revisa toda la política de créditos y subsidios, así como las características de los productos a construir, por la Resolución Ministerial 539 de 2008. La 540, a su vez, conocida como Reglamentación 2008 (R 2008) establece las nuevas condiciones de crédito para las cooperativas, que reemplazan a las aprobadas en 1993.

Una diferencia sustancial entre ambas reglamentaciones tiene que ver con el financiamiento previsto. Mientras que en la R 1993, como ya se vio, este se establecía en función de la capacidad de pago de los destinatarios, con un subsidio de capital constante y una tasa de interés que terminó teniendo un fuerte subsidio a partir de 1997, en la R 2008 se parte de un producto y un financiamiento uniformes y el subsidio se establece directamente sobre el valor final de la cuota y en función del ingreso e integración del núcleo familiar (en definitiva, del *ingreso por persona* del hogar), de acuerdo a la tabla 2. Como la canasta básica alimenticia (CBA) tiene diferentes valores para Montevideo, el interior urbano y el interior rural, los límites de las franjas son distintos en cada caso.

Tabla 2.

Cálculo valores máximos de cuota según ingresos e integración núcleo familiar en las reglamentaciones de 2008 y 2011

% de afectación	Número de integrantes de la familia		
	1	2	3 y más
0	0 a 3,0	0 a 1,5	0 a 1,0
10	3,1 a 5,0	1,6 a 3,0	1,1 a 2,5
14	5,1 a 7,0	3,1 a 4,5	2,6 a 3,5
18	7,1 a 9,0	4,6 a 6,0	3,6 a 4,5
21	9,1 a 11,0	6,1 a 7,5	4,6 a 5,5
25	> 11,0	> 7,5	> 5,5

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MVOTMA.

Se entra a la tabla por el ingreso por persona en CBA.

Ingreso por persona = Ingreso familiar/n.º de integrantes del núcleo familiar; a partir del cuarto, se contabiliza 0,6 por cada nuevo integrante

En cuanto al monto del préstamo y del subsidio otorgados, la comparación no es simple, porque en la R 1993 no había un valor único y porque además, a partir de la crisis económico-financiera de 2002, el monto inicial ya estaba afectado por un complemento para cubrir la fuerte depreciación sufrida por la UR. A su vez, en la R 2008 el monto depende del número de dormitorios necesario de acuerdo a la reglamentación.

Tabla 3. Valores de tasación R 1993 ajustados a agosto de 2008

Franja	1	2	3	4	5	6
Ingresos mínimos	20,9	28,3	35,6	43,0	50,4	57,7
Valor de tasación (UR)	1357	1652	1947	2242	2537	2832

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MVOTMA y del INE

Tomando, para esa comparación, agosto de 2008, fecha de la aprobación de la R 2008, se tiene que el complemento de actualización en ese momento era de un 18% del valor original. Por lo tanto, los valores de tasación, si se tiene en cuenta esta partida de mayores costos, eran los de la tabla 3, en UR.

A su vez, la R 2008 establecía inicialmente valores de tasación de 2000, 2500 y 3000UR según si la vivienda era de dos, tres o cuatro dormitorios. Sin embargo, aunque la vivienda promedio de las cooperativas estaba en general cerca del promedio entre dos y tres dormitorios, la R 2008, con su determinación del número de dormitorios a partir de una fotografía fija del núcleo familiar con su composición inicial, penalizaba a las viviendas de más dormitorios y llevaba la relación a un 70-80% de unidades de dos dormitorios. Por lo tanto, el financiamiento promedio en la R 2008 sería de unas 2125UR, o sea. aproximadamente a su vez un promedio entre las franjas 3 y 4 de la R 1993. O, lo que es lo mismo, un 75% del máximo que se daba en esta (Franja 6), pero asimismo algo más de un 50% más que el mínimo en aquella reglamentación (Franja 1).

La R 2008 introdujo además un elemento desfavorable: no se puede dedicar a la construcción más del 90% del valor de tasación (VT), ya que el resto debe destinarse para terreno, pero si el terreno no llegara al 10%, la diferencia no se deriva a la obra, sino que se resta del préstamo. En un estudio hecho por FUCVAM sobre 25 cooperativas, el porcentaje de incidencia del terreno varía entre el 2 y el 13%, con un promedio del 5%. Tomando este valor promedio, resultaría que en la R 1993 se podía asignar a la obra el 95% de préstamo más subsidio, mientras que la R 2008 no permite volcar más que el 90%.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que a partir de 2008, por la Resolución Ministerial n.º 539/08, la construcción del salón comunal o de usos múltiples (SUM) se exige para cooperativas con veinte viviendas o más, pero no se financia, mientras que en la R 1993 ni se exige ni está financiada. Esto disminuye los recursos de que se dispone para construir las viviendas, en ambos casos, puesto que, exigible o no, el salón comunal es imprescindible para el funcionamiento de una cooperativa de vivienda, puesto que allí se desarrolla parte importante de las actividades sociales y de la vida democrática del grupo.

Un aspecto a destacar de la R 2008 es que incorpora la partida de mayores costos desde el principio, como hacía originalmente el BHU, con lo cual la compensación se hace automáticamente cuota a cuota. Esto fue una gran dificultad de la R 1993, ya que al no prever el mecanismo, se debía hacer un nuevo trámite, con su correspondiente escritura, lo que demoraba varios meses, por lo cual las cooperativas recibían los refuerzos de rubros mucho después de cuando los necesitaban. Asimismo, se reincorporó el mecanismo del anticipo (antes llamado *capital de giro*), que se descuenta durante todo el proceso de obra, y no en tres o cuatro meses, como sucedía con aquel, por lo que se siente menos en la economía de la cooperativa.

A su vez, en la R 2008 la previsibilidad del comienzo de la obra es mucho mayor que en la R 1993, puesto que los tiempos están más pautados —e incluso prevén plazos para los propios organismos del Estado para la tramitación—, lo cual permite preparar mucho mejor a la cooperativa para la obra, en particular mediante los trabajos de preobra.

A pesar de eso, dada la insuficiencia del presupuesto del MVOTMA —que se comenta más adelante—, salvo en la primera adjudicación de 2009, en los años sucesivos la demanda superó siempre los cupos disponibles presupuestalmente. Debíó recurrirse entonces a un sorteo con el que quedaba la mitad —o aun más— de los grupos postulantes fuera de las adjudicaciones, con lo que debían esperar al siguiente sorteo, seis meses después, para volver a postularse. Como esta situación era constante, podía repetirse en los siguientes sorteos: cada cooperativa podía perder hasta tres sorteos antes de que se le adjudicara directamente el préstamo, en el llamado siguiente, y pudiera continuar el trámite, escriturar y recibir los fondos para iniciar su obra. Esto implica, en los hechos, una demora en el trámite de hasta dos años.¹³

La R 2008 plantea también que la cooperativa debe presentar un proyecto cooperativo que incluye, desde luego, el urbanoarquitectónico, pero también un proyecto social y uno económico. El proyecto social, en particular, si es elaborado correctamente y llevado adelante como corresponde permite una mucho mejor preparación y cohesión del grupo para enfrentar la obra, la que también tendrá consecuencias económicas, y sobre la convivencia posterior, enormemente positivas.

También, aunque casi al final del período, cabe mencionar que en 2011 se abrió una nueva línea de financiamiento a cooperativas de vivienda, por Resolución Ministerial n.º 555 (R 2011) que apostó a la utilización de sistemas constructivos y modalidades de gestión no tradicionales, con lo que se

13 Una idea de la magnitud del problema la da el ejemplo de lo sucedido en 2019: según información oficial del MVOTMA, al primer sorteo —en julio— se presentaron solicitudes para financiar 3300 viviendas, con un cupo para 784; en el segundo sorteo —diciembre—, la demanda llegaba a casi 3400 viviendas con un cupo para 581, luego ampliado a 649. Esto implica relaciones de aproximadamente una de cuatro y una de cinco.

pretendía abatir los costos de construcción y optimizar así el resultado de las inversiones. El financiamiento que se otorgaba para estos programas era 40% menor al correspondiente a la R 2008.

Para garantizar el resultado físico de los nuevos materiales y procedimientos a emplear, se estableció al mismo tiempo la necesidad, para utilizarlos en programas financiados por el MVOTMA, de obtener un Documento de Aptitud Técnica (DAT). En los hechos, se presentó una cantidad significativa de propuestas de sistemas constructivos innovadores, la mayoría de las cuales obtuvo esa certificación, aunque solo una consiguió abatir los costos a los niveles esperados. Esa propuesta, que mereció importantes observaciones en cuanto a su calidad, era el sistema NOX, que hoy no figura entre los reconocidos por el Ministerio.¹⁴

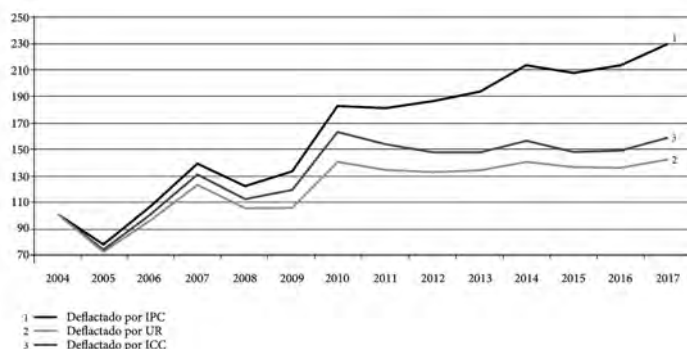
iii. Los recursos

Las gráficas 3 y 4 muestran la evolución de las inversiones públicas en vivienda en el período considerado y casi hasta la actualidad. La gráfica 3 presenta su andamio en valores constantes de 2018, tomando como parámetro de ajuste el IPC. La misma gráfica presenta los resultados cuando se toman como deflatores el ICC o, en su caso, el valor corriente de la UR. La gráfica 4 presenta la variación de la relación de las inversiones respecto al PIB en el mismo lapso considerado.

Las gráficas 3 y 4 muestran que se parte de valores muy bajos, más aun después del recorte presupuestal de 2005, aplicado al último año del presupuesto anterior, que experimentan un repunte en los dos años siguientes, que se pierde en parte en 2008 y en 2009, para pegar un salto en el primer año del gobierno de José Mujica (FA, 2010-2015), del 30% o más en todos los parámetros. Al año siguiente se verifica un nuevo descenso, esta vez menor, y le sigue luego un tramo en palier, en el que prácticamente no hay modificaciones en las relaciones fundamentales: la de la inversión en relación con el costo de construcción (que es la que mide lo que se puede construir con el dinero recibido) y en relación con el PIB, que es la que muestra cuál es el esfuerzo que está haciendo el país en el campo considerado.

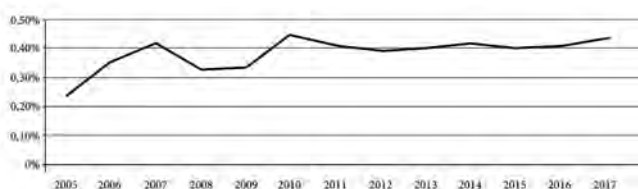
14 El sistema NOX es una variante del antes denominado EQUINOX, fabricado por la misma empresa, UMISSA, y fue empleado en la construcción de núcleos básicos entre 1990 y 2005. Los sistemas empleados durante ese lapso en programas del MVOTMA, incluido el EQUINOX, fueron estudiados por la Facultad de Arquitectura, a través del Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social del IC, investigación recogida en su libro *¿La tecnología, es la solución? Evaluación integral de las viviendas realizadas por el MVOTMA (1993-2002) empleando sistemas innovadores* (Alonso, Bozzo, Calone, Nahoum, Recalde y Tedros, 2016). La lista de los sistemas con aprobación actualmetne vigente se puede ver en www.mvotma.gub.uy.

Gráfica 3.
Variación de la inversión del FNV en moneda constante, 2004-2018



Fuente: presentación de Daniel Olesker,¹⁵ a partir de datos de rendiciones de cuentas 2004-2018

Gráfica 4.
Evolución de la inversión del FNC con relación al PIB, 2005-2018



Fuente: presentación de Daniel Olesker, a partir de datos de rendiciones de cuentas 2005-2018 y del BCU

Aunque escapa al período que estamos analizando, es preciso señalar que hay un nuevo repunte en 2018, que obedece a un refuerzo presupuestal otorgado al MVOTMA para cubrir el sobregiro producido fundamentalmente en el programa cooperativas, y establecido para financiar las adjudicaciones directas a cooperativas que ya habían perdido tres sorteos, lo que no estaba previsto presupuestalmente.

En definitiva, y más allá del interés de estudiar la evolución de las inversiones en los distintos momentos y con los sucesivos gobiernos, lo que evidencia la prioridad dada o no al tema, lo más importante es señalar los bajos valores

15 Esta gráfica y la siguiente están tomadas de una conferencia dictada por el Ec. Daniel Olesker en un curso de posgrado sobre Cooperativismo de Vivienda a cargo del Espacio de Formación Integral Cooperativismo e Interdisciplina, integrado por docentes de las facultades de Arquitectura y de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

absolutos de la inversión, muy lejos del 2-3% (por momentos, la décima parte y nunca más de la quinta) que se recomienda habitualmente.

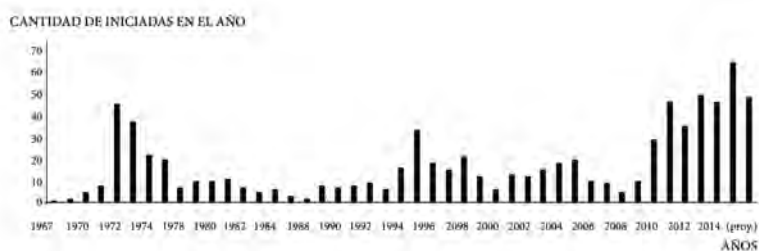
De cualquier manera, debe destacarse que dentro del escaso presupuesto del que se dispuso, se les dio importante prioridad a las cooperativas, que llegaron a recibir cerca de la mitad de la inversión total, un porcentaje semejante al que habían alcanzado antes de la dictadura.

IV. Las realizaciones del sistema cooperativo en el período

La gráfica 5 muestra la evolución del número de cooperativas iniciadas por año desde las primeras experiencias piloto y la aprobación de la Ley n.º 13.728, incluyendo el período estudiado, hasta algunos años posteriores.

Las diferencias con la gráfica 1 de realizaciones que figura en el subperíodo 1990-2005 son que aquí se cuentan las viviendas iniciadas en vez de las terminadas, y las cooperativas en lugar de las viviendas. La primera diferencia hace que los valores de un gráfico y otro para el mismo año no coincidan (solo lo harían si todas las obras duraran lo mismo), pero esto, que puede ser relevante cuando se analiza un año concreto no lo es en un período más o menos extenso, ya que no es más que un desfase. La otra diferencia sí es muy importante, porque hasta 1979, año de la aprobación de la Orden de Servicio 7000 del BHU, no existía otro límite para el número de viviendas de una cooperativa que el que marcaba la ley: cada una no podía tener más de doscientos socios, aunque con los conjuntos intercooperativos esas cifras se sobrepasaron largamente. Pero, desde la os 7000 y hasta hoy, solo se financian, salvo excepciones, programas de hasta cincuenta viviendas, con lo que el número promedio de viviendas por cooperativa ha caído a poco más de treinta.

Gráfica 5.
Cooperativas en obra por año de inicio



Fuente: Machado (2016) a partir de datos del INE-Censo de Cooperativas y SFR (2009) y ANV (2016).

Gustavo Machado (2016) explica que aunque el número de cooperativas es mayor ahora que en los primeros años, como muestra la gráfica 5, ese fenómeno no pone en evidencia que en realidad el número de viviendas construidas todavía sigue siendo menor.

Con relación al otro momento de mayor producción (el primer quinquenio luego de la ley), este es menor en cantidad de cooperativas, pero mayor en el total de viviendas: las primeras 43 cooperativas, en 1973, representaban 3342 viviendas (Terra, 1986), mientras que las últimas 43 cooperativas que iniciaron obras nucleas solo 1267 viviendas (ANV, 2016).

De todas formas, es claro que a partir de 2005 la inversión pública en el sistema cooperativo aumenta considerablemente, en valores absolutos y, sobre todo, en el porcentaje respecto al total.

Asimismo, debe destacarse, aunque no se trate de la producción de nuevas unidades, el acuerdo al que se llegó para reestructurar las deudas de las cooperativas, primero las de las que habían escriturado con el MVOTMA (para las cuales nunca se había establecido un régimen de subsidio pero se admitían pagos a cuenta, lo que generó un gran caos administrativo), y luego las deudas de las que habían obtenido préstamos del BHU, antes de la creación del MVOTMA (a las que se había aplicado un régimen de refinanciación unilateral que generó los llamados *colgamentos*). Para ello, entre 2007 y 2011, se firmaron acuerdos del Ministerio con cada una de las tres federaciones involucradas en el problema: FUCVAM, FECOVI y COVIPRO.

v. La evolución de los indicadores económicos

Entre 2005 y 2012, y aun después, se observa una fuerte reversión de la relación entre los aumentos de salarios y la inflación. Luego de varias décadas de preminencia de esta, con algunos apartamientos puntuales que no modifican una tendencia dominante de pérdida del salario real —que, desde 1968, había llegado a cerca del 50%—, los salarios comenzaron a aumentar por sobre la inflación, lo que permitió recuperar parte de lo perdido.

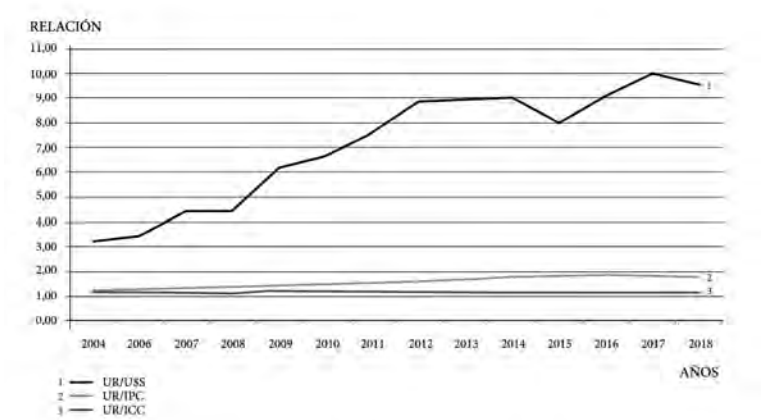
Eso se refleja en la curva que expresa la relación UR/IPC (prácticamente creciente durante todo el período) y aun más marcadamente en la que compara la UR con el dólar: en efecto, este disminuye su valor en pesos entre 2005 y 2010 un 15%, mientras la UR sube en pesos casi un 75%, de modo que el resultado de ambas tendencias es que la relación UR/US\$ se duplica.

Con respecto al costo de construcción, en cambio, como este aumenta más que la inflación promedio, su andamio se parece mucho al de la UR, por lo que la curva correspondiente a la relación UR/ICC se acerca mucho a

una recta horizontal. Aun así, la UR se valoriza casi un 6% respecto al ICC en el referido quinquenio.

Más allá de 2012, como se ve en las gráficas, las tendencias señaladas continúan, tanto para la UR como para la inflación, el dólar y el costo de la construcción.

Gráfica 6.
Evolución de indicadores económicos. Relación a diciembre de cada año



Fuente: elaboración propia a partir de información de valores de UR, ICC, IPC y dólar del INE.

Segunda parte.

La investigación

Interés y resultados esperados

La investigación realizada se enmarca en el interés de FUCVAM por estudiar y sistematizar las experiencias de producción de vivienda social y hábitat por el sistema de ayuda mutua y de propiedad colectiva, desde su creación, con las primeras experiencias piloto.

En la Introducción ya se caracterizó el objeto de estudio y el interés de su abordaje, así como los efectos que las conclusiones obtenidas pueden tener en el mejoramiento y ajuste de un sistema, como el cooperativo, que constituye una de las principales herramientas de nuestro país para atacar el problema de la vivienda y del hábitat popular. Por ello, a través de esta investigación se ha buscado trabajar y promover la generación de conocimiento en torno a la producción del hábitat a partir de la sistematización, del análisis y de la evaluación de la producción desarrollada.

Se busca colaborar así en revertir la existencia de un vacío en el campo de la investigación y del estudio del cooperativismo de vivienda, que, más allá de trabajos puntuales, no ha sido estudiado con la suficiente profundidad y exhaustividad en nuestro país.

Es de interés del movimiento cooperativo verificar y evaluar sus aportes en tanto actor en la producción de hábitat y así estudiar y reproponer su actividad a futuro. Ello también interesa especialmente al equipo investigador, a lo que se agrega la posible extrapolación de los resultados correspondientes a la práctica de los institutos de asistencia técnica (IAT), así como a la reflexión y a los procedimientos de las propias cooperativas, sus federaciones y de los organismos competentes en la materia.

La metodología utilizada, por otra parte, puede constituir un importante insumo para proseguir en el futuro el trabajo, extendiendo el universo de estudio a la labor de nuevos institutos, y en otros lugares y con otras modalidades.

Como resultado esperado el proyecto desarrollado, de vinculación entre la Universidad de la República y un sector social (en este caso, FUCVAM), se propuso, mediante la colaboración de ambas partes, evaluar integralmente los conjuntos de vivienda construidos en modalidad cooperativa. Esta evaluación se llevó a cabo mediante la aplicación sistemática a casos representativos —no en el sentido estadístico, pero sí de su diversidad— de los modelos de evaluación elaborados y puestos a punto en las investigaciones y asesoramientos

realizados por el IC de la Universidad de la República. No se empleó una metodología innovadora, puesto que se trabajó con una herramienta diseñada por nuestro equipo hace ya varios años (en sí misma, innovadora para nuestro medio), pero, en cambio, su uso permite comparar resultados con otros estudios que la utilizaron, tanto de producción cooperativa como llevada a cabo por otros medios, como por ejemplo empresas constructoras.

La evaluación fue integral, es decir que incluyó los aspectos tecnológicos, económicos y sociales, sin los cuales la conceptualización como vivienda social sería incompleta.

Creemos que las conclusiones del estudio aportan elementos importantes para adoptar decisiones en materia de producción de vivienda de interés social y contribuyen a optimizar los resultados con relación a la inversión de recursos económicos, humanos y sociales. Para ello se evaluaron las experiencias, no solamente en términos absolutos, sino en comparación con otras modalidades tradicionales o de uso extendido en la actualidad. A su vez, los resultados del proyecto complementan los conocimientos adquiridos hasta el momento en relación con los sistemas constructivos empleados en nuestro país, obtenidos mediante anteriores evaluaciones, de manera de poder asesorar en forma más certera al respecto.

Esperamos que las referidas conclusiones sean de provecho tanto para FUCVAM, copartícipe del proyecto, como para otras instituciones, públicas y privadas, vinculadas a la problemática de la vivienda de interés social y para las organizaciones de destinatarios como las cooperativas de vivienda, participantes de programas de realojos, etcétera.

Objetivos de la investigación

El objetivo general de la investigación fue propender al mejoramiento de la calidad de vida de la población (en particular en lo que hace a la vivienda y al hábitat y a los sectores de menores ingresos) mediante la generación de conocimiento en torno a la producción social del hábitat, a partir de la sistematización, el análisis y la evaluación del trabajo desarrollado por el cooperativismo de ayuda mutua y de propiedad colectiva.

Sus objetivos específicos fueron:

- I. Determinar cuáles han sido las debilidades y las fortalezas en el trabajo de las cooperativas, como insumo para optimizar los proyectos futuros: la relación entre los costos y la satisfacción de las necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de los núcleos familiares considerados; la caracterización de las comunidades creadas y de la incidencia del proceso grupal en el desarrollo de capacidades organizativas y de gestión; la participación de los destinatarios tanto en la construcción en sí misma como en la gestión y la administración

de los bienes sociales obtenidos; la relación entre la gestión cooperativa y el asesoramiento técnico; la utilización de tipologías, materiales y sistemas constructivos distintos; la existencia y el uso de equipamientos colectivos, y las diferentes formas de organización de los colectivos.

2. Formular propuestas, con base en lo anterior, para el perfeccionamiento del sistema cooperativo y en particular de la labor de asistencia técnica en los aspectos organizativos, normativos y técnicos.
3. Socializar la información y las conclusiones obtenidas, en particular entre autoridades, técnicos, organizaciones de destinatarios, academia, etc., como forma de que sirva para el mejoramiento del sistema habitacional en general y del cooperativo en particular.

El método de trabajo

Como se afirma en las bases conceptuales y metodológicas para la construcción del modelo de evaluación con que trabaja el IC desde hace más de veinticinco años, si hubiera que definir en una sola frase el conjunto de aspectos a considerar para que una alternativa de construcción de vivienda social sea válida, quizás ella sería «adecuación a nuestras condicionantes» (Gilboa *et al.*, 1999): adecuación económica, adecuación técnica, adecuación social, adecuación cultural. El concepto involucra por consiguiente no solo un juicio técnico, sino también el punto de vista de diversos agentes sociales cuya participación es primordial en el proceso, especialmente en la definición de los satisfactores que expresarán más apropiadamente esas ideas de adecuación.

Un proceso de evaluación integra una serie de juicios y valoraciones técnicas efectuados por especialistas de cada una de las disciplinas o campos involucrados, pero también la opinión de los diferentes actores y, en particular, de los destinatarios. Esta participación de distintos agentes hace necesaria la coordinación de la intervención de cada uno de ellos y la definición clara de las etapas y las modalidades a través de las cuales intervienen.

El marco teórico desde el que se desarrolla este proceso ha sido extensamente trabajado por nuestro equipo, a partir de antecedentes, especialmente de la región y fue puesto a prueba en diferentes situaciones. Sus lineamientos fundamentales están expuestos en el libro *La vivienda social. Evaluación de programas y tecnologías* (Gilboa *et al.*, 1999), publicado en el marco del Convenio entre la Facultad de Arquitectura de la Udelar y la Sociedad de Arquitectos del Uruguay para la difusión de investigaciones realizadas por aquella. Ejemplos de aplicación de esta modalidad de evaluación pueden verse, por ejemplo, en Alonso *et al.* (2016).

Luego, esta metodología fue complementada y ajustada con los aportes de integrantes de la Unidad de Estudios Cooperativos del Servicio Central

de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la Udelar y de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura, con motivo de la investigación apoyada por la CSIC, *Comparación del impacto de dos procesos de producción, uso y apropiación del hábitat en sectores de bajos ingresos*, recogida en Alonso *et al.* (2016b).

En el trabajo que refleja este libro, el modelo se aplicó recogiendo esos ajustes y con las adaptaciones necesarias al caso estudiado. Se hizo una evaluación integral de los programas seleccionados, considerando aspectos físicos, sociales y económicos, con un enfoque multidimensional y de carácter cualitativo y cuantitativo.

En una primera etapa se hizo una evaluación basada en los recaudos y documentos de los respectivos programas, de la que se obtuvieron resultados primarios y se pudieron definir cuestiones a profundizar en una segunda etapa mediante inspecciones técnicas y encuestas, entrevistas colectivas y otras reuniones con los usuarios. La complementación y comparación de los resultados de una etapa y la otra permitieron analizar asimismo en qué medida se cumplieron las previsiones del proyecto.

El *aspecto físico* a analizar incluyó en principio los siguientes criterios: seguridad estructural; seguridad frente al fuego; impermeabilidad; durabilidad; confort térmico; confort acústico; funcionalidad; emplazamiento, e imagen urbana. El estudio del *aspecto económico*, a su vez, incluyó en principio el del costo total, el costo de mantenimiento, la mano de obra ocupada, la incidencia de insumos nacionales e importados y el tiempo de obra. Del *aspecto social*, finalmente, se analizó la respuesta que dan la vivienda y su entorno a las necesidades de las familias destinatarias desde el punto de vista del ámbito de integración cooperativa, y del familiar ajustado al primero; el apoyo social previsto y efectivamente aportado, y la apropiación del hábitat producido por parte de sus destinatarios.

Del procesamiento de toda esta información, de acuerdo al marco teórico utilizado, surgió una primera síntesis que constituyó el insumo para discutir con los involucrados: FUCVAM y los destinatarios intervinientes en la ejecución de las viviendas, es decir, los cooperativistas. Las conclusiones de esa discusión sirvieron de base, a su vez, para un reprocesamiento del trabajo que permitiera arribar al informe final.

La investigación se abordó a partir de estudios de casos considerados relevantes. Se trabajó con representantes de FUCVAM con miras a preseleccionar el universo de casos a estudiar, y se definieron para ello tipos diferentes según aspectos de interés: localización, implantación, escala del conjunto, tipologías de viviendas, tecnologías utilizadas y desarrollo en el tiempo de estos en correspondencia con diferentes etapas del período. Como se dijo antes, no se trata de una muestra estadística, sino de una selección que procuró contemplar la diversidad del universo estudiado.

Resultó fundamental para el equipo de investigación disponer del material gráfico y de registros (planos y memorias constructivas, fotos, padrones sociales, informes, historias y relatos, bibliografía y documentación producida por las cooperativas e institutos, y bibliografía externa vinculada a ellos), para lo cual fue clave la colaboración de la contraparte, las cooperativas estudiadas, y también de los institutos técnicos respectivos, y este fue un factor para elegir los casos.

Se promovió un abordaje interdisciplinario con instancias de intercambio de los integrantes del equipo investigador con miembros de FUCVAM e integrantes de las cooperativas evaluadas.

Nos propusimos indagar tanto en los resultados físicos y económicos a las diferentes escalas como en la vivencia colectiva de los protagonistas de los proyectos en cuestión y en la percepción de los actores comunitarios respecto a variables vinculadas al relacionamiento de los colectivos con su entorno.

En lo *sociourbano* se analizaron aspectos como

- la inserción urbana del proyecto;
- la implantación en el terreno;
- el uso por parte de los colectivos del equipamiento urbano del barrio;
- el acceso de la comunidad circundante a la infraestructura y a los servicios producidos por los colectivos;
- la relación con el espacio público, los límites y los espacios intermedios;
- la presencia de los colectivos en ámbitos de participación vecinal e institucional ya existentes en la comunidad (órganos de gobierno local, comisiones temáticas, instancias gremiales del movimiento cooperativo);
- la promoción y el acompañamiento, desde los colectivos, de iniciativas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad de pertenencia.

En lo que refiere al *desarrollo tipológico*, se buscó investigar:

- las condicionantes tipológicas de los proyectos seleccionados;
- las áreas de las viviendas y su variación en el tiempo;
- la previsión de crecimiento y flexibilidad de la forma y del uso;
- la relación espacio interior/exterior;
- la relación con la tecnología y la apropiación de esta;
- las formas de asociación;
- los usos de espacios domésticos residenciales o productivos;
- las modificaciones de su estructura espacial y las terminaciones.

Se procuró relevar aspectos vinculados al *origen* y a la *dinámica interna de los grupos* estudiados, considerando:

- la caracterización de la situación socioeconómica y política del país en las distintas fases de desarrollo del proyecto;

- la caracterización socioeconómica y cultural del padrón original con respecto al actual;
- la rotación del padrón social y sus causas;
- la evolución de la familia dentro del grupo (rotación interna, permanencia de familiares, evolución del núcleo familiar respecto al momento de ingreso);
- los ingresos y egresos posobra (motivos, condiciones, características socioeconómicas y culturales de los nuevos socios);
- las características de la organización e integración de los colectivos estudiados.

En referencia a las *tecnologías utilizadas*, se analizó:

- el diseño, la gestión, la producción, los factores posibilitantes y los limitantes;
- el diseño estructural;
- el desempeño en el tiempo de las tecnologías aplicadas: producción de patologías, mantenimiento y reposición de elementos, flexibilidad para modificaciones y crecimientos;
- la repercusión en los modos de producción del empleo de tecnologías innovadoras y en especial prefabricación, y su incidencia en la optimización de los recursos humanos y económicos disponibles (mano de obra benévola, mano de obra especializada, técnicos, financiación, etcétera);
- la flexibilidad y posibilidades de adaptación en el tiempo de las distintas tecnologías utilizadas.

Todos estos análisis tenían como finalidad responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué elementos se pueden objetivar y transmitir como importantes para resolver eficazmente el problema de la producción de vivienda de interés social a partir de la experiencia existente en materia de conjuntos y proyectos terminados?
- ¿Cuáles de las alternativas utilizadas justifican su continuidad y cuáles deberían modificarse o abandonarse?
- ¿Cuál ha sido la influencia del trabajo social con los grupos y en qué forma el apoyo a su organización ha incidido en el éxito de los programas?
- ¿En qué medida el acceso al suelo y su calidad urbana han sido determinantes en los resultados finales de los proyectos?
- ¿Cómo han influido la tecnología y el proyecto urbano-arquitectónico en los resultados finales obtenidos?

En cuanto a las *actividades específicas realizadas*, sintéticamente se resumen en las siguientes:

1. elaboración de un inventario con datos generales de las realizaciones, discriminando por localidad, período, IAT, tecnología utilizada y características tipológicas de las viviendas;
2. definición, junto con FUCVAM, de los criterios para la selección de las experiencias a evaluar;
3. elección de las experiencias a ser evaluadas;
4. realización de los estudios, análisis, inspecciones y encuestas necesarios para la evaluación de dichas experiencias;
5. evaluación de las experiencias seleccionadas mediante el modelo establecido por el equipo responsable del proyecto (a partir de encuestas, entrevistas individuales y colectivas, reuniones, inspecciones y ensayos hechos o por hacer);
6. análisis y comparación de resultados desde el equipo multidisciplinario, elaboración de conclusiones preliminares;
7. las mismas acciones pero junto con FUCVAM;
8. conclusiones finales sobre las experiencias evaluadas: elaboración de propuestas de ajustes y modificaciones a las metodologías, procedimientos y normativas;
9. difusión de las conclusiones: devolución de los resultados a los agentes involucrados, desarrollo de un seminario, publicaciones, inclusión en la enseñanza de grado y posgrado, mesas redondas, entrevistas, etcétera.

Tercera parte.

Las cooperativas estudiadas

En el Cuadro 2 en la página siguiente se presenta el listado de las quince cooperativas estudiadas, con sus características principales, que en el apartado siguiente se analizan caso a caso.

Cuadro 2. Cooperativas estudiadas

Cooperativa	Información general								
	N.º de socios/ viviendas	Departamento	Localidad	Reglamentación	Instituto asesor	Fecha afiliación a FUCVAM	Fecha escritura	Fecha última certificación	Fecha inauguración
COVIPASO	49	Montevideo	Capital	1993 Franja IV	INVIPO	1/10/1989	11/5/1998	14/5/2001	s/d
COVIAM 96	35	Montevideo	Capital	2008	ITACOV	1/5/1997	1/6/2010	27/8/2012	26/5/2012
COVITER 2	26	Montevideo	Capital	2008	INVIPO	1/10/1999	1/6/2010	18/12/2012	15/12/2012
COVIPAY	56	Paysandú	Paysandú	1993 Franja IV	CCU	1/3/2000	1/4/2010	14/9/2012	11/8/2012
ICOVI	30	Montevideo	Capital	1993 Franja IV	COVIMA	1/11/1999	1/9/2010	13/12/2012	s/d
COVIFUSAP	27	Salto	Salto	2008	IPAC	1/7/2006	1/4/2010	16/8/2012	27/9/2012
COVITEX	28	Montevideo	Capital	1993 Franja IV	CCU	1/8/1997	29/1/2003	12/1/2005	s/d
COVIGVI 3	24	Montevideo	Capital	1993 Franja IV	CAEESU	1/8/1999	27/6/2005	15/1/2009	13/12/0208
COVIDEC	24	Canelones	Canelones	1993 Franja IV	INTEC	1/4/1999	1/9/2007	1/9/2009	5/9/2009
COVIN	25	Salto	Salto	1993 Franjas IV-V	IPAC	1/5/2003	30/6/2005	17/9/2007	s/d
COFEVI	91	Montevideo	Capital	1993 Franja IV	COVIMA	1/8/1993	14/1/2000	14/10/2002	19/10/2002
COVIMAG 3	32	Paysandú	Paysandú	1993 Franja IV	CCU	1/11/1999	17/9/2007	19/10/2009	15/9/2009
30 de Setiembre	26	Montevideo	Capital	1993 Franja IV	COVIMA	1/10/1996	16/10/2005	13/8/2008	21/6/2008
Inchalá	14	Montevideo	Capital	1993 Franja IV	Hacer-Desur	1/9/1999	18/3/2005	18/5/2010	1/6/2010
COVIBLAP	45	Canelones	Las Piedras	1993 Franja III	COVIMA	1/5/1991	29/12/1998	16/7/2001	7/6/2001
Origen Información	BHU-ANV	FUCVAM	FUCVAM	Elaboración propia s/datos BHU-ANV	BHU-ANV	FUCVAM	BHU-ANV	BHU-ANV	FUCVAM

Fuente: elaboración propia, en base a informaciones de FUCVAM, MVOTMA, BHU, ANV, BPS, entrevistas con las cooperativas y relevamientos propios.

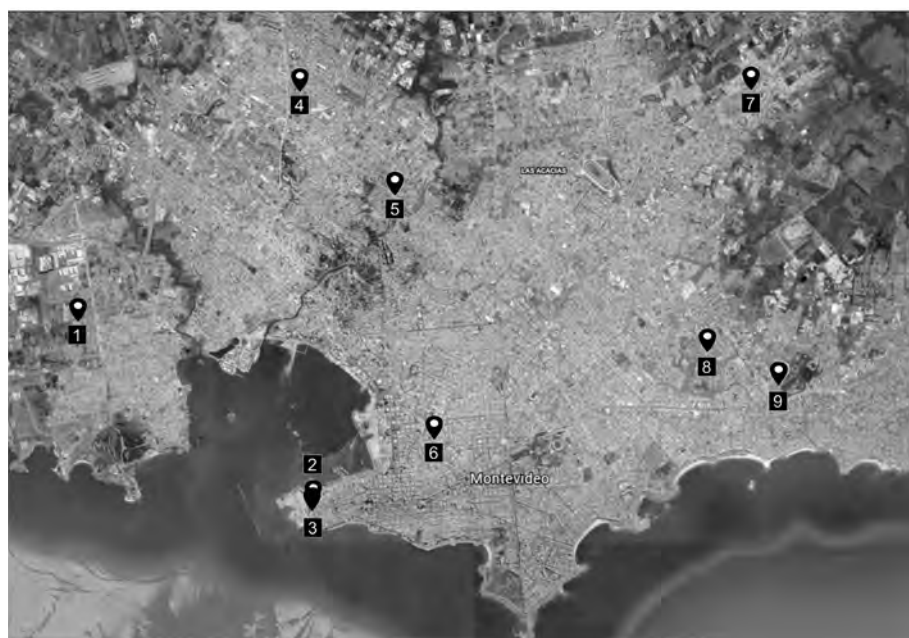
Nota: El significado de las siglas es el siguiente: en todos los casos covi corresponde a la abreviación de «cooperativa de vivienda», a lo que se agrega la sigla o abreviatura del nombre de la cooperativa: COVIBLAP, «Batalla de las Piedras»; COVIMAG, «Magisterial»; COFEVI, «Ferroviaria»; COVIN, «Interior»; COVIDEC, «de Canelones»; COVICVI 3, «Ciudad Vieja»; COVITEX, «Empleados Textiles»; COVIFUSAP, «Funcionarios de Salud Pública»; ICOVI, «Ideal»; COVIPAY, «Paysandú»; COVITER 2, «Terminal»; COVIAM 96, «Ayuda Mutua 96»; COVIFASO, «Paso Carrasco».

El número que sigue al nombre se debe a la existencia de otra cooperativa con igual nombre, o a que se trata de unidades de la misma matriz, gremial o territorial.

Breve descripción de los casos estudiados

A continuación se presenta una breve reseña de las características físicas y sociales de cada uno de los casos estudiados. En lo correspondiente al aspecto físico, se parte de la información del expediente correspondiente de la ANV, así como de los datos obtenidos en los relevamientos en sitio; para el aspecto social, la información proviene fundamentalmente de las entrevistas colectivas en cada cooperativa. Respecto al aspecto económico los datos de cada programa se incluyen en la cuarta parte de este libro, junto con las comparaciones respectivas.

Ubicación de las cooperativas en Montevideo



1 COVI 30 DE SETIEMBRE

2 COVICIVI 3

3 INCHALÁ

4 COFEVI

5 COVIAM 96

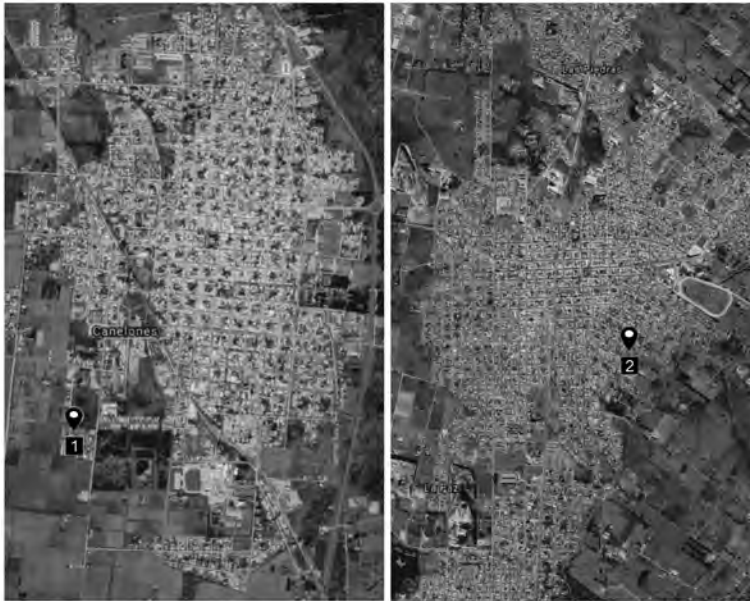
6 COVITER 2

7 COVIETEX

8 ICOVI

9 COVIPASO

Ubicación de las cooperativas en el Interior Canelones



1 COVIDEC

2 COVIBLAP

Paysandú



1 COVIPAY

2 COVIMAG

Salto



- 1 COVIN
- 2 COVIFUSAP

COFEVI



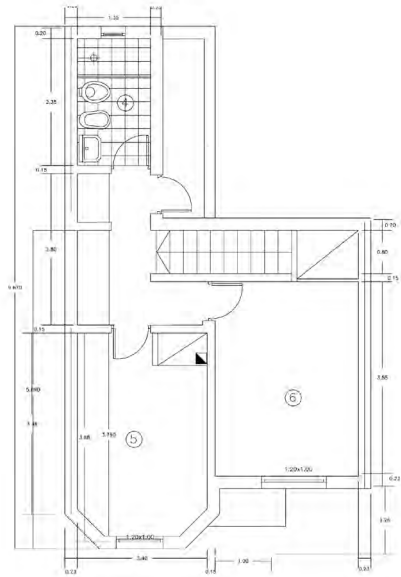
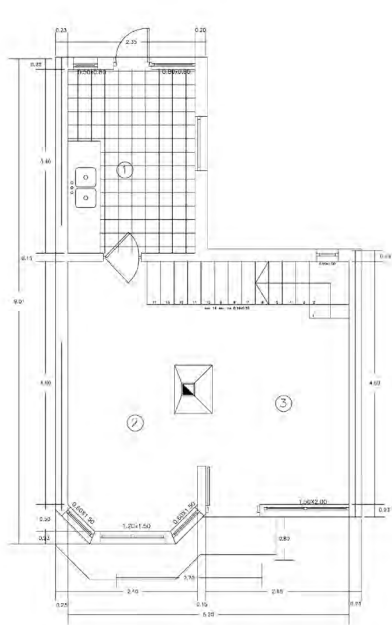
Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COFEVI
Barrio y dirección	Peñarol. Edison 5149 entre Badajoz y calle proyectada
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	91
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples, es un comodato con AFE en lo que antiguamente era el Club de Polo.
Forma de Producción	Cooperativa de ayuda mutua.
Actores intervinientes	MVOTMA, COFEVI, IAT COVIMA.
Sistema constructivo	Tradicional
Fecha de inauguración	2002
Aspecto físico	
Tipología	Unidades en tira de dúplex (5 viviendas por tira).
Fundación	Dados de hormigón ciclópeo y vigas de hormigón armado descalzadas.
Estructura	Pilares y vigas de hormigón armado.

Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo de campo o chorizo a la vista.
	Muros interiores	Revoque interior y pinturas a la cal y al agua.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m, y revoque hasta el cielorraso.
	Cocina	Azulejos 4 hiladas sobre mesada y en nicho de cocina.
	Pisos	Baldosa cerámica en estar, baño y cocina.
		Alisado de arena y portland en dormitorios.
	Cubierta	Membrana impermeable.
	Cielorrasos	Losa de hormigón armado, revocada y pintada.
Instalaciones	Puertas	Puerta de entrada con barniz. Puertas interiores con esmalte.
	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido.
		P.A. Desagüe suspendido

Tipología 2 dormitorios

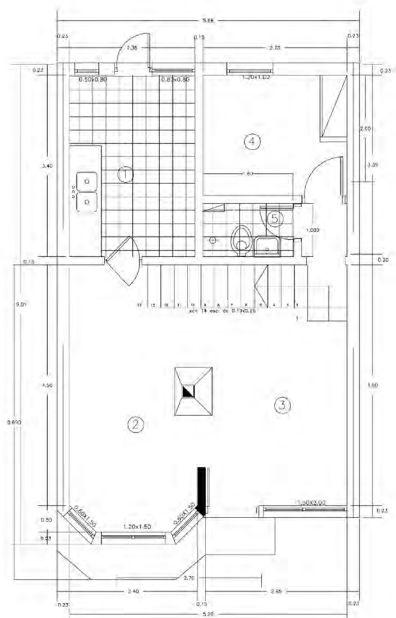
Planta baja

Planta alta

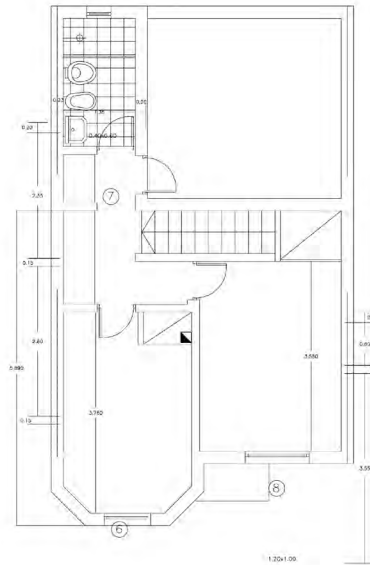


Tipología 3 dormitorios

Planta baja

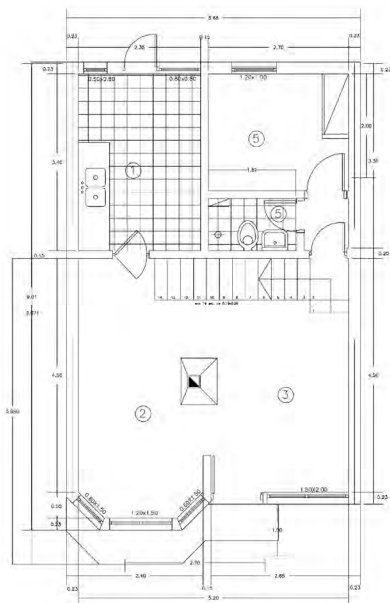


Planta alta

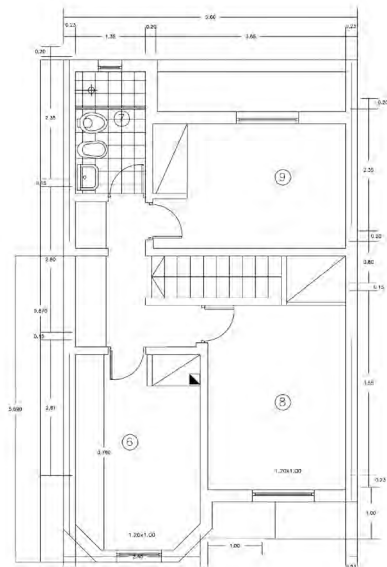


Tipología 4 dormitorios

Planta baja



Planta alta



Aspecto social

Origen

Es una cooperativa que se conforma a partir de un grupo de trabajadores de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), en actividad, jubilados y excedentarios. En 1988 comienza la lucha para conseguir un predio para construir viviendas en la zona y, a través de AFE, luego de varias tratativas, se consigue. A la primera reunión, convocada por la Unión Ferroviaria fueron seiscientas personas interesadas que pertenecían a AFE y a los barrios linderos. De a poco se fue definiendo que fuera una cooperativa.

Obra

Antes de comenzar la obra pasaron diez años de trámite. Esto generó una alta rotación del padrón social y por ello se integraron socios no ferroviarios. Debido al vínculo con el ferrocarril identifican que lograron conseguir mejoras en las compras. Se hicieron varios convenios con proveedores, entre ellos de cemento portland, así como consiguieron también donaciones de piedra y rieles.

Indican que había distintos grupos durante el proceso de obra y señalan como un déficit la falta de trabajo grupal por parte de los trabajadores sociales durante esta etapa, hecho que entienden que hubiese mejorado la relación en este período.

Convivencia

El 75% de los entrevistados indicó que mantenía una buena relación con sus vecinos, mientras que solo el 1% indicó tener una mala relación. Sin embargo, identifican que es necesario mantener la voluntad de hacer el mantenimiento de las viviendas y que hay poca participación de los socios en general.

Ante la pregunta de si recomendarían a otras personas integrar una cooperativa, el 95% contestó que sí, y el 69% indicó que si se diera la ocasión se incorporaría a otra cooperativa de ayuda mutua.¹⁶ Estos indicadores muestran que el nivel de conformidad con el sistema de cooperativas de vivienda por ayuda mutua (CVAM) es alto.

Durante los primeros años de convivencia no funcionó la comisión de fomento, que se organizó luego de unos seis años de estar viviendo en la cooperativa. A grandes rasgos, identifican que en COFEVI hay dos grupos: uno de los que ingresaron antes de la obra y otro de los que ingresaron después de

¹⁶ Se encuestaron 77 personas de 91 viviendas.

comenzada esta. De cualquier forma, identifican lazos de solidaridad entre todos los vecinos.

Salón comunal

Consiguieron el salón comunal a través de un comodato con AFE, ya que no estaba previsto ni financiado en la reglamentación. Señalan que se usa poco.

COVIAM 96

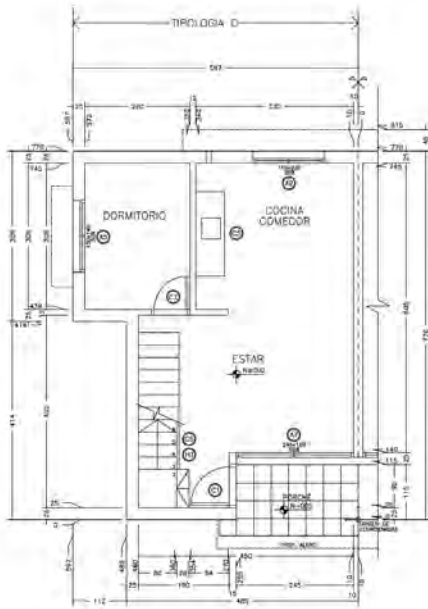


Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIAM 96
Barrio y dirección	Lavalleja. Br. José Batlle y Ordóñez 5170 esq. Alberto Zubiría
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	35
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIAM, IAT ITACOVÍ
Sistema constructivo	Tradicional. Muros de ladrillo. Cubierta de losa maciza de hormigón armado.
Fecha de inauguración	2012

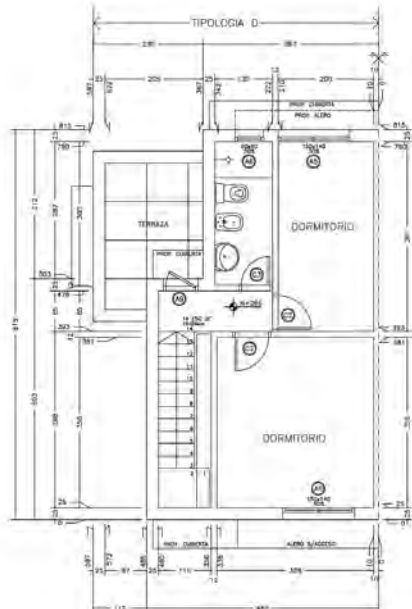
Aspecto físico		
Tipología		Unidades en tira de dúplex
Fundación		Pilotes perforados de 25cm de diámetro en las 4 primeras tiras de viviendas y salón comunal. En la tira posterior, de acuerdo con el informe de cateos, patines de hormigón armado. Vigas de cimentación realizadas en sitio y descalzadas. Cimentación de muros de patios de los fondos de las viviendas: dados de hormigón ciclópeo y vigas de hormigón armado apoyadas en ellos.
Estructura		Pilares y vigas de hormigón armado.
Muros		Ladrillo de campo con revoque bolseado interior. Impermeabilización de arena y portland con hidrófugo 2,5cm, poliestireno expandido de 2cm y revestimiento de chorizo de campo a la vista de 7cm de espesor.
Cubierta		Losa de hormigón armado
Aberturas		Ventanas de aluminio. Puerta exterior principal e interiores en madera. Puerta en balcón, de aluminio.
Terminaciones	Muros exteriores	ladrillo a la vista o revocados y pintados, según indicación en los gráficos.
	Muros interiores	Revoque bolseado y pintado; revoque interior en baños sobre nivel de revestimientos hasta el cielorraso.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m
	Cocina	Azulejos hasta 1,50m
	Pisos	Baldosa cerámica de 33 × 33cm, grado 4 o 5. Membrana impermeable.
	Cubierta	Membrana asfáltica
	Cielorrasos	Losa de hormigón armado, pintada.
	Aberturas	Puertas de entrada con barniz marino semimate; aberturas interiores con esmalte sintético semimate.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido.
		P.A. Desagüe suspendido.

Tipología 2 dormitorios

Planta baja

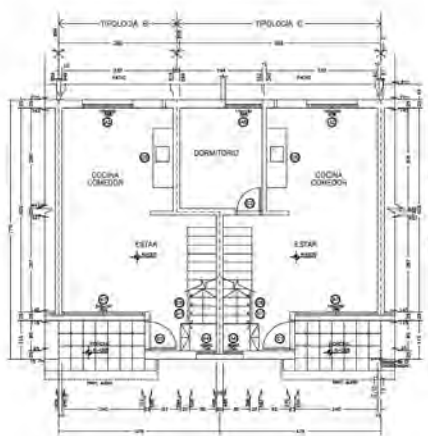


Planta alta

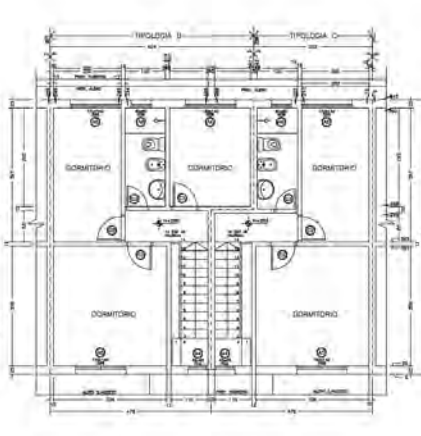


Tipología 3 dormitorios

Planta baja



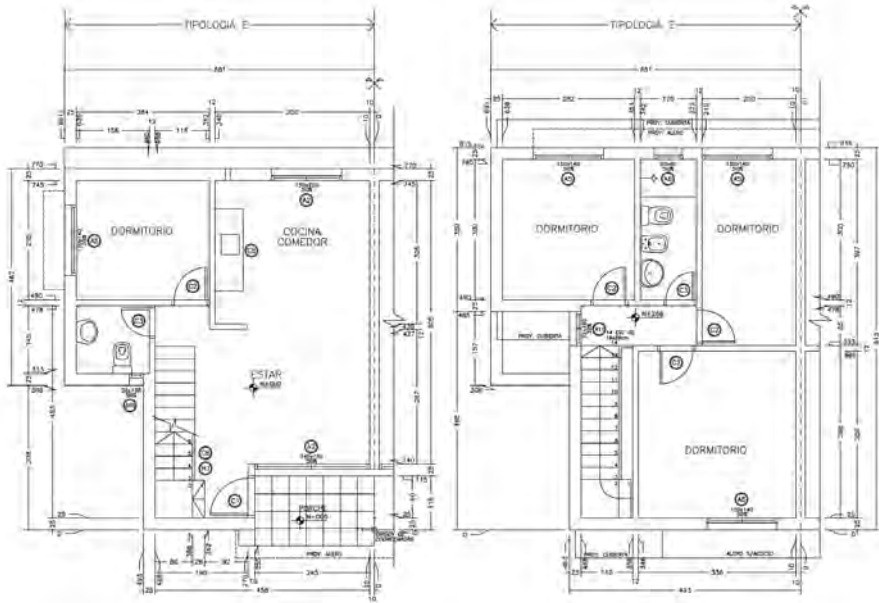
Planta alta



Tipología 4 dormitorios

Planta baja

Planta alta



Aspecto social

Origen

La cooperativa se crea en 1996, pero debido a la dificultad para conseguir préstamos en esa época, el padrón va rotando. Al comienzo eran veinte socios. El cooperativista más antiguo está desde 2005 y recuerda que en esa época se reunían todos los sábados y mantenían una militancia activa en FUCVAM. Cuando se presentaban los socios, primero debían pasar un período de tres meses como aspirantes y si eran aceptados pasaban a ser socios. Muchos de estos socios provenían del barrio o de los barrios cercanos: Peñarol, Cerrito, Sayago, La Unión. Recién en el verano de 2009 la cooperativa llega a tener los 35 socios que preveía el proyecto. El préstamo les fue otorgado en 2010.

Obra

Nosotros, diez meses antes de empezar la obra formamos todas las comisiones, aparte de las tres, fomento, fiscal y directiva, estatutarias, ya empezamos a trabajar con todas las otras comisiones: administrativa, obra, trabajo y todas trabajando como si estuviéramos en obra.

Hubo un grupo que estaba muy involucrado con el proceso cooperativo. Se planificó y realizó una preobra de forma organizada. Muchos de los socios tenían conocimiento de obra: construcción, soldadores, carpinteros, y eso facilitó el trabajo de obra. Esto colaboró en que al final pudieran realizar terminaciones.

Tuvieron alguna demora con la entrega del dinero certificado y en una ocasión debieron aportar de sus ahorros para saldar pagos a proveedores por este hecho. En la etapa final, para cumplir con el cronograma de obra, llegaron a cumplir treinta y una horas de trabajo semanal. Las horas solo las podían hacer los integrantes del núcleo.

Al pasarse a la R 2008, tuvieron que pasar muchos compañeros de viviendas de tres dormitorios a viviendas de dos dormitorios. Esto afectó la posibilidad de algunos de ellos, que preveían futuros crecimientos de sus núcleos.

Convivencia

...la convivencia a nosotros nos pasa la factura: la cooperativa se forma, se hace la obra y se inaugura, pero para mí arranca la cooperativa cuando se inaugura; la cooperativa en sí es un proceso y ahí arrancás realmente a ser cooperativista...

En el relato no están del todo conformes con su situación en cuanto a la convivencia. Identifican que hay grupos dentro del colectivo y que de esa forma funcionan, pero sienten que no hay unión entre ellos. Por ser R 2008 hay un 60% del padrón subsidiado y algunos identifican que esto abona las diferencias dentro de la cooperativa.¹⁷

Salón comunal

Lo tienen y utilizan para cuestiones individuales, o de grupos pequeños y una vez al año realizan una actividad que les nuclea a todos.

17 Este tema fue uno de los que generó más discusión en el marco de la entrevista colectiva.

COVIBLAP



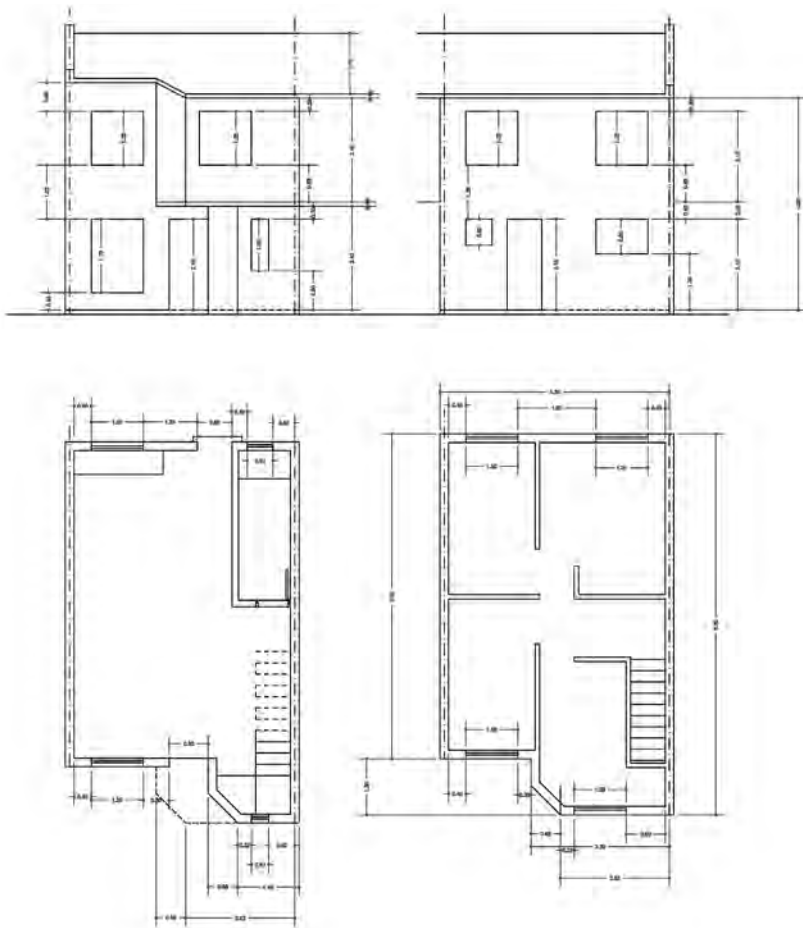
Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIBLAP
Barrio y dirección	Sección Judicial 21. ^a 18 de Mayo esq. Colonia
Localidad	Las Piedras
Cantidad de viviendas	45
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIBLAP, IAT COVIMA
Sistema constructivo	Tradicional. Muros de ladrillo. Cubierta de losa nervada.
Fecha de inauguración	2001

Aspecto físico		
Tipología		Unidades en tira de dúplex
Fundación		Sector más bajo, cimiento corrido de hormigón ciclópeo que conforma un marco cerrado. Sector más alto, pilotines perforados de 40cm de diámetro realizados con una Bobcat y rellenados y compactados a mano. Sobre la zanja (relleno de basura y agua abundante), 85 pilotes de hinca.
Estructura		Pilares y vigas de hormigón armado.
Muros		Ladrillo de campo con revoque bolseado interior. Hidrófugo, poliestireno expandido de 2cm y revestimiento de medio ladrillo cortado en obra con junta rehundida.
Cubierta		Viguetas y bovedillas cerámicas, visto interior. Carpeta de 6cm de hormigón armado, poliestireno expandido 3cm, alisado de arena y portland, pintura cementicia hidrófuga y tejas tipo romana.
Aberturas		Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Puertas exterior e interiores en madera.
Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista o revocados y pintados, según indicación en los gráficos
	Muros interiores	Revoque bolseado y pintado; revoque interior en baños sobre nivel de revestimientos hasta el cielorraso
	Baños	Cerámica hasta altura reglamentaria.
	Cocina	Cerámica hasta altura reglamentaria.
	Pisos	Baldosa cerámica en planta baja; alisado de arena y portland en planta alta.
	Cubierta	Tejas tipo romana.
	Cielorrasos	PB: losa de hormigón armado, pintada. PA: Viguetas y bovedillas cerámicas vistas.
	Aberturas	Puertas de entrada con barniz marino semimate; aberturas interiores con esmalte sintético semimate.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido. Bombeo a colector a 400m de la cooperativa.

Tipología 2 dormitorios

Planta baja

Planta alta



Aspecto social

Origen

La cooperativa se crea a partir de un grupo de vecinos de Las Piedras, parte de ellos provenientes de un asentamiento irregular llamado CORFRISA, que comienzan a reunirse en 1991. Luego de muchas gestiones consiguieron un terreno donado por la Intendencia de Canelones. La etapa de preobra fue larga, entre otras razones porque el terreno que habían conseguido tenía una cañada que había que canalizar para conseguir realizar la obra. En esta etapa se construye el salón de usos múltiples (SUM) con dinero que los cooperativistas iban recaudando en distintas jornadas que organizaban, en especial a

través de la venta de tortas fritas. En 1998 logran escriturar el préstamo y comenzar la obra.

Obra

La obra comenzó en febrero de 1999. Una vez comenzada, se encontraron con dificultades como la conexión al saneamiento y la irregularidad del terreno. La mayoría de las que trabajaban eran mujeres y ellas explican cierto atraso de obra por este factor.

Las llaves les fueron entregadas el 7 de julio de 2001.

Convivencia

Identifican que en los primeros años hubo buena convivencia, pero que, pasado un tiempo, y a partir de la incorporación de nuevas familias, por la partida o fallecimiento de socios, ya no se logró ser un grupo tan unido. La cooperativa no tuvo la capacidad de incluir a los nuevos socios y se armaron dos grupos, el de los recién llegados y el de los antiguos cooperativistas.

Salón comunal

Fue de las primeras obras que hicieron en el terreno. Fue construido con ahorros de los cooperativistas, ya que en la R 1993 no estaba financiado. Sirvió de obrador (cuenta con vestuarios) y lo siguen utilizando con frecuencia para actividades de confraternización.

COVICIVI III



Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVICIVI III
Barrio y dirección	Ciudad Vieja. Cerrito 115 entre Guaraní y Lindolfo Cuestas
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	24
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples propuesto.
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua.
Actores intervinientes	MVOTMA, COVICIVI III, IAT CAEESU
Sistema constructivo	Muros portantes de ladrillón de época. Cubierta de bovedilla cerámica sobre perfiles de acero.
Fecha de inauguración	2008
Aspecto físico	
Tipología	Reciclaje de cuatro fincas de 1890, unidades dúplex muy variadas.
Fundación existente	Cimentación corrida de piedra (y parte del muro del fuerte).
Fundación nueva	Directa sobre el terreno.
Estructura	Pilares y vigas de hormigón armado.
Muros exteriores existentes	De ladrillo de campo (30 × 13 × 5) con revoque bolseado interior. Azotada con arena y portland con hidrófugo, revoque grueso y fino, pintura.
Muros exteriores nuevos	Ladrillo de campo (30 × 13 × 5) con revoque bolseado interior. Azotada con arena y portland con hidrófugo, poliestireno expandido de 3cm y revestimiento ladrillo espejo espesor 5cm. Bolseado exterior.
Entrepisos existentes	Viguetas de acero y bovedillas cerámicas, vistas al interior. Reforzados con una carpeta de compresión de 5cm de hormigón con Mallalur y baldosa cerámica.
Entrepisos nuevos	Hormigón armado con un alisado de arena y portland y fieltro encima.

Cubierta		Viguetas de acero de 16 a 18cm de altura y mampuesto cerámico hueco (22 × 10 × 5) vistos al interior. Reforzados con una carpeta de compresión de 5cm de hormigón con Mallalur y aislaciones correspondientes. En sectores transitables con baldosas de portland.
Aberturas		Ventanas a calle Cerrito de madera recicladas. Ventanas interiores madera o aluminio anodizado. Puerta exterior e interiores de madera recicladas.
Escaleras		Estructura en perfiles de acero y escalones de madera dura.
Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo revocado y pintados.
	Muros interiores	Revoque bolseado y pintado; revoque interior en baños sobre nivel de revestimientos hasta el cielorraso.
	Baños	Azulejos hasta altura reglamentaria.
	Cocina	Cerámica hasta altura reglamentaria.
	Pisos	Baldosa calcárea en pasillos. Pisos de madera sobre tirantes y en baños cerámica monococción en PB; baldosa cerámica y fieltro sobre alisado de arena y portland en planta alta.
	Cubierta	Baldosas de portland.
	Cielorrasos	PB y PA: viguetas y bovedillas cerámicas vistas.
	Aberturas	Puertas de entrada con barniz marino semimate; puertas interiores con barniz mate.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Aspecto social

Si bien esta cooperativa fue parte de la muestra, el grupo no accedió a la entrevista en el marco de la investigación, por lo cual no se pudo recabar esta información.

COVIDEC



Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIDEC
Barrio y dirección	Sección Judicial 1. ^a Camino Las Violetas
Localidad	Canelones
Cantidad de viviendas	24
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples proyectado
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIDEC, IAT INTEC
Sistema constructivo	Tradicional. Cubierta liviana.
Fecha de inauguración	2009
Aspecto físico	
Tipología	Unidades en tira de un nivel.
Fundación	Pilotes perforados de 25cm de diámetro
Estructura	Pilares y vigas de hormigón armado
Muros exteriores	Revestimiento de ladrillo de campo visto con juntas rehundidas.
Muros interiores	Bloques de hormigón levantados a junta llena. Revoque de arena y portland con hidrófugo. Cámara de aire. En muros de orientación Sur se coloca en la cámara de aire aislación térmica poliestireno expandido, espesor 3cm.
Cubierta	Estructura de PN8 que sostienen la chapa galvanizada Econopanel calibre 24, poliestireno expandido de 3cm de espesor y yeso.
Aberturas	Puerta exterior e interiores de madera. Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Cortinas exteriores de pvc en dormitorios.

Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista
	Muros interiores	Balai fratazado.
	Baños	Cerámica hasta 1,80m en todas las paredes.
	Cocina	Cerámica de hasta 0,60m sobre mesada y en nicho de cocina.
	Pisos	Cerámicas en toda la vivienda.
	Cubierta	Chapa galvanizada Econopanel, pintada.
	Cielorrasos	Yeso pintado
	Aberturas	Puerta de entrada barnizada; aberturas interiores con pintura semimate.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Aspecto social

Origen

Aunque la cooperativa se creó varios años antes, recién escrituraron su préstamo en 2005, ya que estuvieron algún tiempo en busca de terreno. Trataron de comenzar la obra lo antes posible, una vez escriturado. Hubo rotación de socios antes de comenzar la obra.

Obra

La comisión directiva tuvo un papel importante en la obra. Sucedieron algunos problemas con respecto al tema financiero durante el tiempo de obra.

Convivencia

Todas las casas son de tres dormitorios y los cooperativistas identifican que eso ha sido una fortaleza para la convivencia porque todos acceden al mismo tipo de casa y deben pagar una cuota similar.

Salón comunal

Si bien estaba proyectado, no fue posible construirlo por la falta de recursos específicos. Lo sienten como una necesidad, pero en general utilizan los espacios abiertos para llevar adelante las asambleas de la cooperativa.

COVIETEX

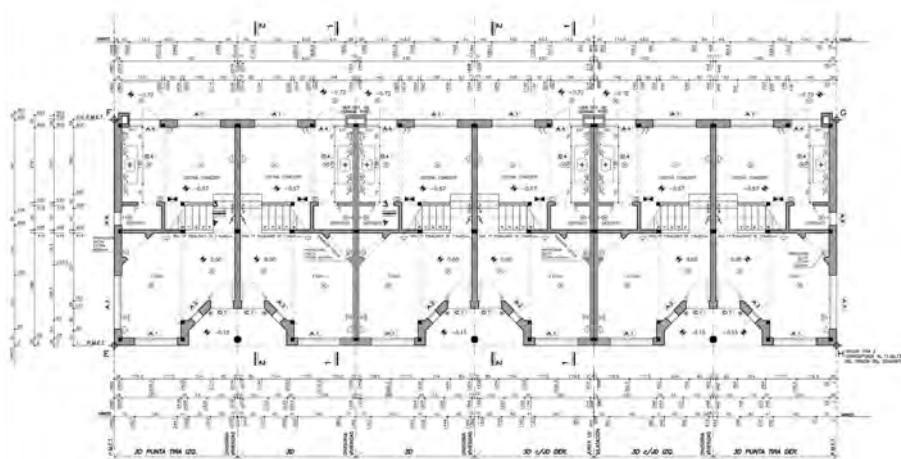


Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIETEX
Barrio y dirección	Punta de Rieles. Aparicio Saravia 2621 y Archidona
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	28
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples proyectado, pero no realizado por no estar incluido en el financiamiento
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIETEX, IAT CCU
Sistema constructivo	Tradicional. Muros de ladrillo de campo. Cubierta de losetas cerámicas y sobretecho de chapa de fibrocemento.
Fecha de inauguración	2004
Aspecto físico	
Tipología	Unidades en tira de dúplex.
Fundación	Dados
Estructura	Pilares y vigas de hormigón armado.
Muros	Ladrillo de campo con revoque bolseado interior. Revoque de arena y portland, poliestireno expandido de 2cm y revestimiento ladrillo de campo a la vista.
Cubierta	Losetas de cerámica armada y carpeta de hormigón. Contrapiso de hormigón de cascotes, alisado de arena y portland con hidrófugo, poliestireno expandido 2cm, correas de madera sobre pilastras de hormigón armado y chapa de fibrocemento de 8mm de espesor.
Entrepiso	Losetas de cerámica armada y carpeta de hormigón. Alisado de arena y portland.
Aberturas	Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Puertas exterior e interiores en madera

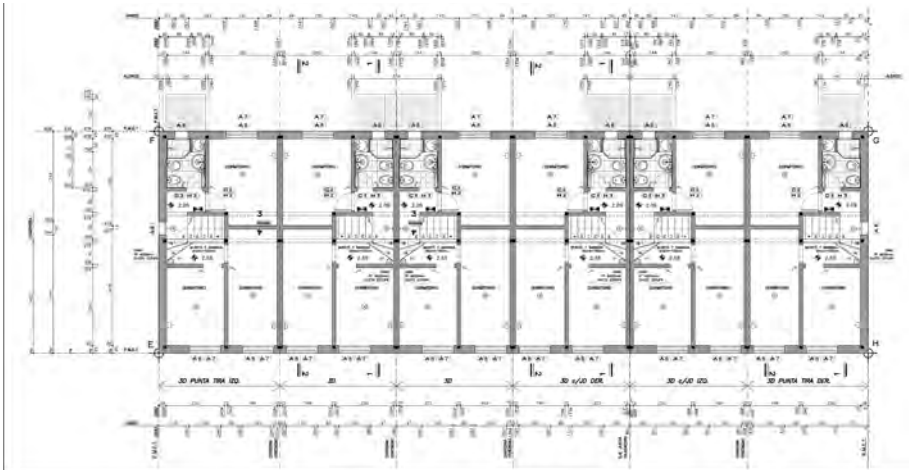
Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista.
	Muros interiores	Ladrillo con revoque bolseado.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m
	Cocina	Azulejos hasta 1,50m
	Pisos	Baldosa cerámica. En dormitorios, piso flotante y zócalos de madera.
	Cubierta	Chapa de fibrocemento de 8 mm de espesor.
	Cielorrasos	PB: Yeso. PA: Losetas de cerámica armada.
	Aberturas	Puertas barnizadas.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Tipología

Planta baja



Planta alta



Aspecto social

Origen

La cooperativa se crea a partir de la agrupación de funcionarios de la fábrica textil DANCOTEX, ubicada en Malvín Norte, hacia mediados de la década del noventa. Al comienzo había unos doscientos interesados en conformar una cooperativa. El grupo buscó terrenos, en principio cerca de la antigua fábrica y consiguieron un terreno en Punta de Rieles.

Obra

«...siempre hay un grupo mayoritario que es el que lleva adelante al grupo y los otros van acompañando...»

En 2002 comenzó la obra, que se desarrolló en un plazo menor al estipulado en el cronograma. Se realizó en diecisiete meses, pero demoraron cuatro meses más en concretar la conexión de la instalación eléctrica. La comisión de obra tenía un control estricto sobre las horas trabajadas, las sereneadas y la participación.

Convivencia

A pesar de haber inaugurado en 2004, aún hoy mantienen la comisión de obra, lo que les ha permitido hacer mejoras en los espacios comunes y tareas de mantenimiento.¹⁸ Expresan que tienen una buena convivencia.

Salón comunal

A pesar de que la comisión de obra sigue funcionando no han logrado levantar un salón comunal (no estaba incluido en el proyecto, por reglamentación) y usan para las asambleas y reuniones su antiguo obrador.

COVIFUSAP 1

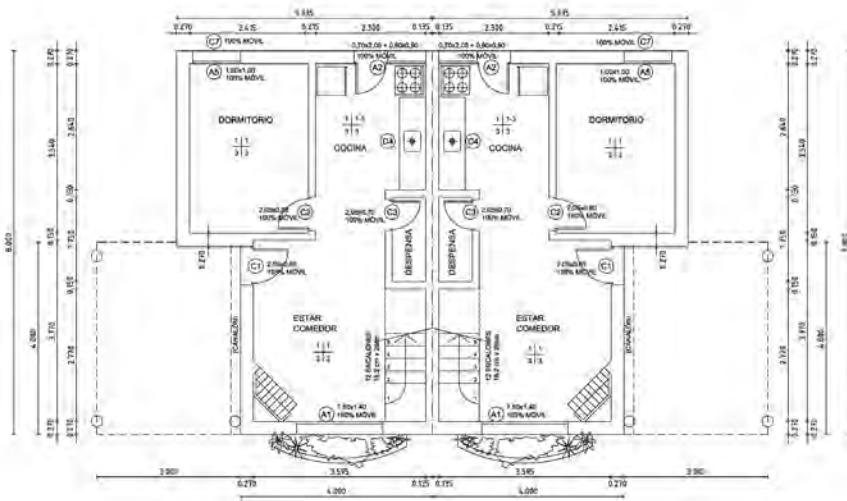


Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIFUSAP 1
Barrio y dirección	Los Ingleses. Av. Gobernador de Viana 1451
Localidad	Salto
Cantidad de viviendas	27
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIFUSAP 1, IAT IPAC
Sistema constructivo	Tradicional. Cubierta liviana.
Fecha de inauguración	2012
Aspecto físico	
Tipología	Dúplex apareadas, escalonadas entre sí, sobre la Avenida y lindero oeste.

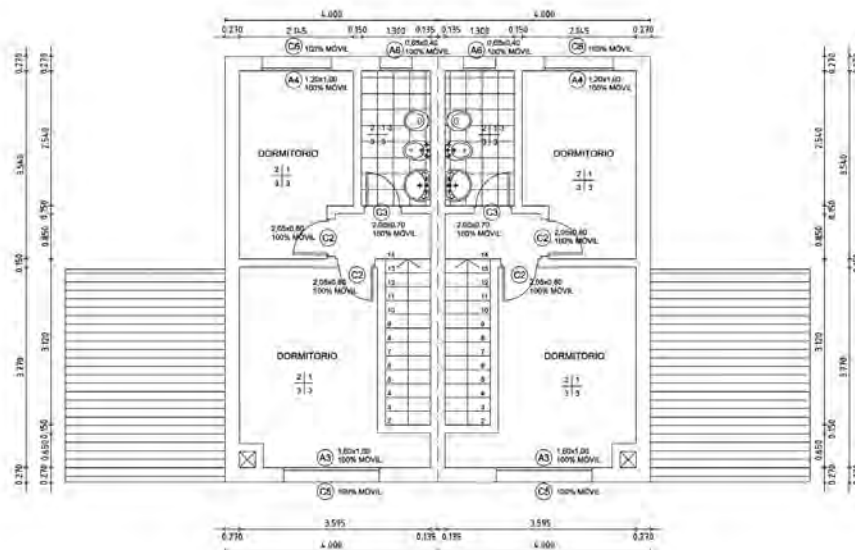
¹⁸ Es de destacar que de los catorce núcleos que asistieron a la entrevista colectiva, solamente fue una mujer y estaba acompañando a su marido. Esta pareja eran los últimos en haber ingresado en la etapa de posobra.

Fundación		Dados de hormigón ciclópeo y vigas de hormigón armado
Estructura		Muro portante
Muros		Ladrillo de campo con revoque bolseado interior. Revoque de arena y portland con hidrófugo y Asfalkote, poliestireno expandido de 2cm y revestimiento ladrillo de campo a la vista.
Cubierta		Techo liviano de tejas cerámicas apoyadas y clavadas en tirantería de madera vista. Con fieltro de lana de vidrio de 5cm como aislante térmico y cielorraso de tablas de pino machihembradas de 1cm de espesor. Por sobre este cielorraso se extiende la membrana asfáltica de 3mm.
Entrepiso		Entramado de viguetas pretensadas y relleno de bovedillas cerámicas, con una carpeta de compresión, espesor 5cm de hormigón y Mallalur 15 × 15cm, de diámetro 4,2mm.
Aberturas		Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Puerta exterior e interiores en madera. Postigones de madera.
Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista.
	Muros interiores	Ladrillo bolseado en PB y revoque a dos capas en PA
	Baños	Cerámicos hasta 2m
	Cocina	Cerámicos 4 hiladas sobre mesada y en hueco de cocina y heladera, hasta el piso.
	Pisos	Baldosa cerámica. En dormitorios, piso flotante y zócalos de madera.
	Cubierta	Teja cerámica.
	Cielorrasos	PA: Cielorraso machihembrado, madera de pino.
	Aberturas	Puerta exterior zaguán y postigones dos manos de pintura tipo STAIN e interiores una mano de tinta y terminación de dos manos de barniz semimate.
Escalera		Vigas zancas de perfiles de acero y escalones de madera dura, contrahuella de contrachapado
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido.Desagüe embutido. Saneamiento a colector. Desagües de pluviales al cordón de la vereda.

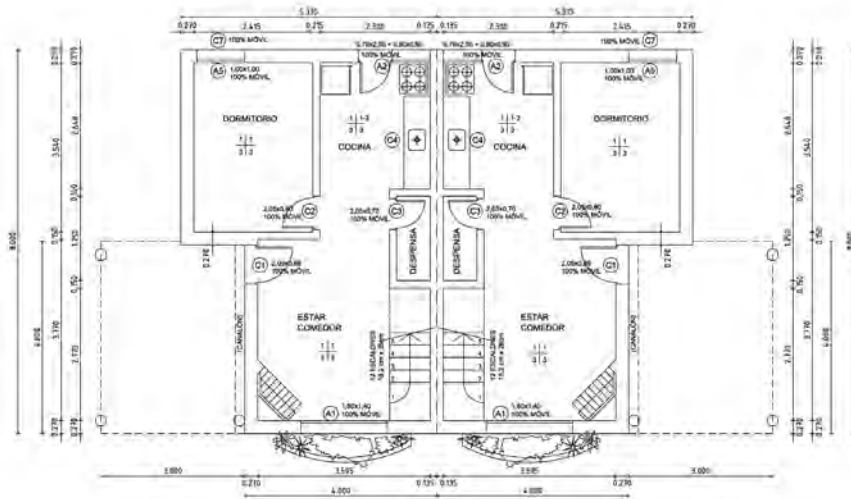
Tipología 2 dormitorios Planta baja



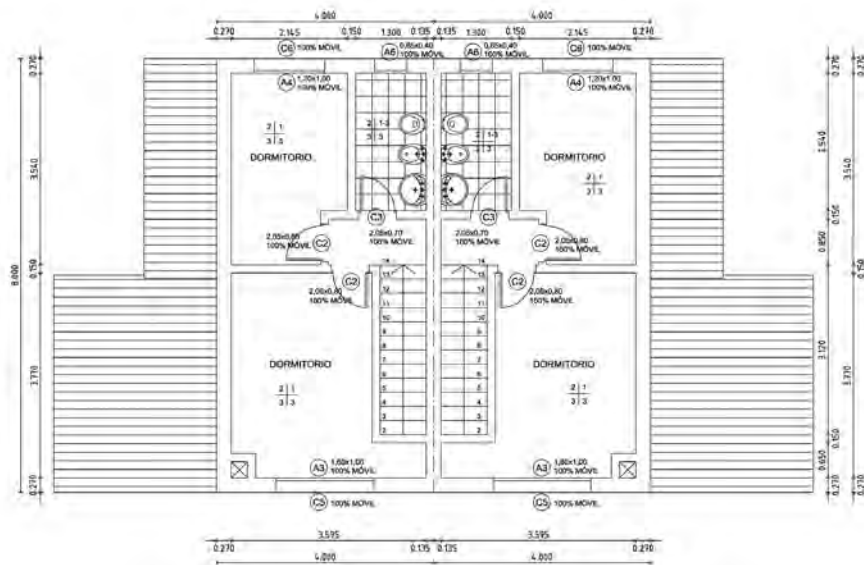
Planta alta



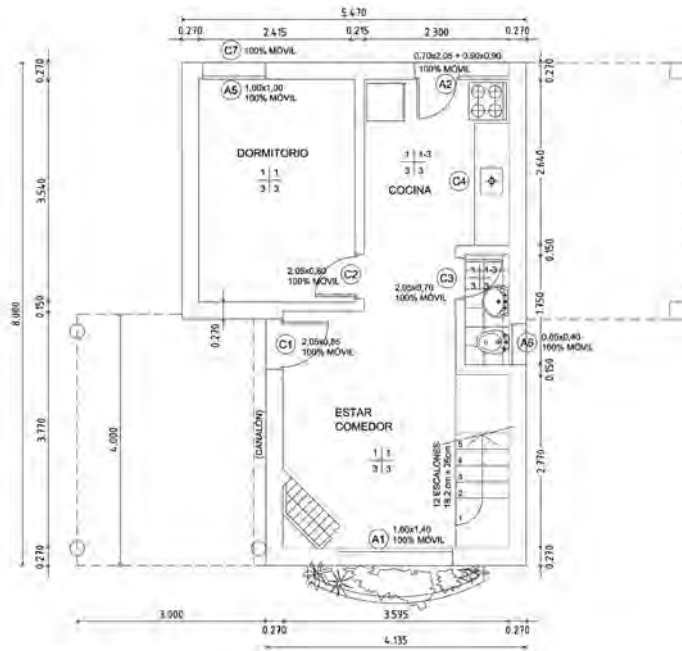
Tipología 3 dormitorios Planta baja



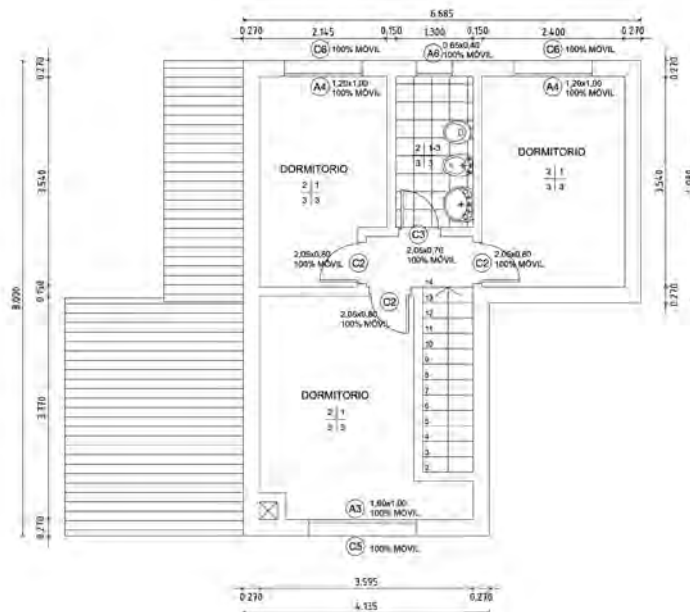
Planta alta



Tipología 4 dormitorios Planta baja



Planta alta



Aspecto social

Origen

La cooperativa se forma en el Hospital de Salto, con funcionarios de este, en agosto de 2005. Al comienzo eran setenta los interesados. En 2007 se armó un proyecto para 27 viviendas, cuando en ese momento eran 34 socios, por lo que algunos debieron desvincularse. Compraron el terreno a un privado en cuotas que pagaban vendiendo comida (pollo, empanadas, pasteles).

Obra

Tuvieron una ocupación de la obra por los contratados, por un conflicto con el capataz, y eso generó demora en el cronograma de obra, además de un conflicto con la mesa departamental de FUCVAM. Sienten que al ser muchas mujeres fue complicado trabajar con el capataz y los oficiales, que priorizaban la mano de obra masculina.

Convivencia

Explicitan problemas por el monto de la cuota con 5% de interés (R 2008), además de las dificultades que esto trae a la interna del colectivo, por las diferencias en los subsidios. Hay solo cuatro socios que no tienen subsidio. Como las viviendas quedaron con terminaciones por hacer, los socios se dedicaron a terminar cada uno su casa como podía y esto no ayudó en la integración cooperativa.

Salón comunal

Tienen salón comunal (previsto en el proyecto) y lo utilizan.

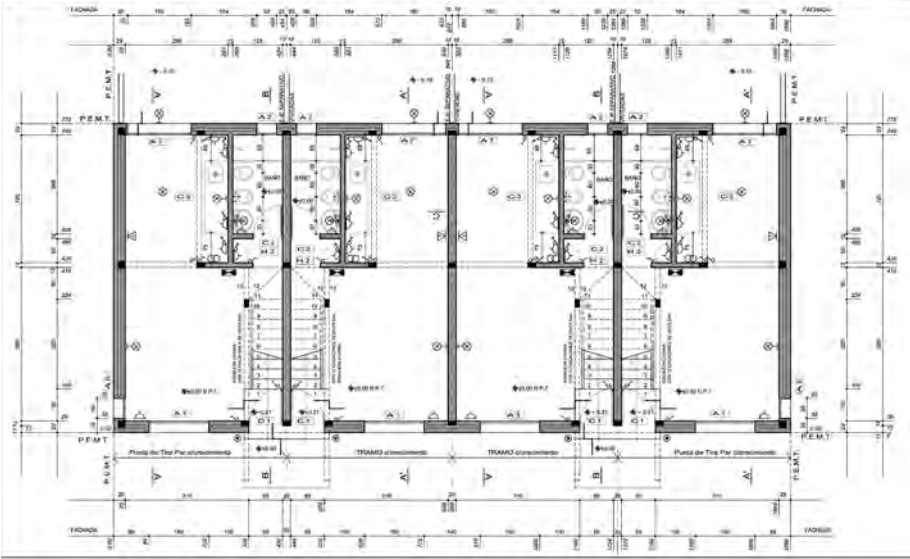
COVIMAG 3



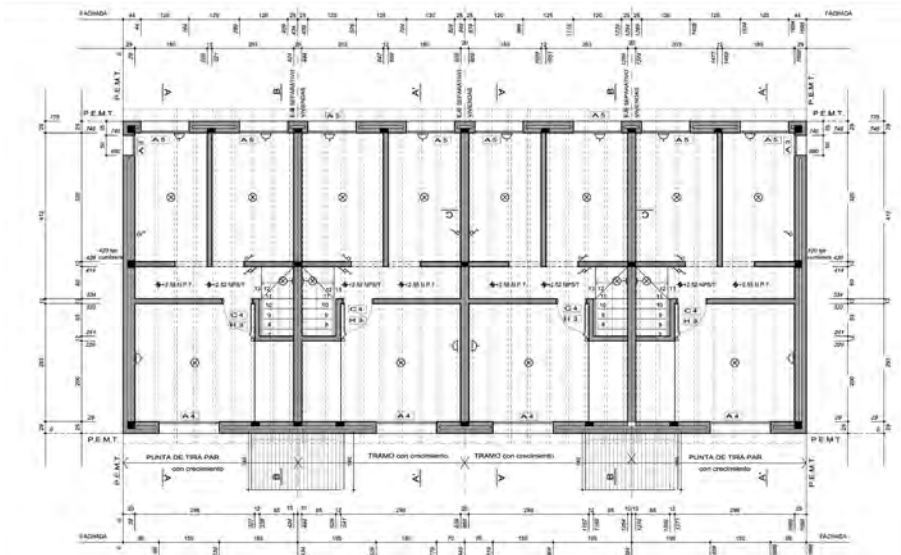
Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIMAG 3
Barrio y dirección	Capitán Francisco Bicudo esq. San Martín
Localidad	Paysandú
Cantidad de viviendas	32
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples proyectado. Ejecución por presupuesto participativo.
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua.
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIETEX, IAT CCU
Sistema constructivo	Tradicional. Muros de ladrillo de campo. Cubierta metálica liviana.
Fecha de inauguración	2009
Aspecto físico	
Tipología	Unidades en tira de dúplex.
Fundación	Dados
Estructura	Pilares y vigas de hormigón armado.
Muros	Ladrillo de campo con revoque interior. Revoque de arena y portland, poliestireno expandido de 2cm y revestimiento ladrillo de campo a la vista.
Cubierta	Cubierta liviana sobre estructura de madera. Entramado de viguetas pretensadas y relleno de bovedillas.
Entrepiso	Hormigón armado.
Aberturas	Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Puertas exterior e interiores en madera.

Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista.
	Muros interiores	Revoque pintado.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m
	Cocina	Azulejos completa en área de mesada.
	Pisos	Baldosa cerámica.
	Cubierta	Chapa de fibrocemento de 8mm de espesor.
	Cielorrasos	PB: revoque. PA: madera sobre estructura de madera.
	Aberturas	Puertas barnizadas.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Tipología 3 dormitorios Planta baja



Planta alta



Aspecto social

Origen

La cooperativa se conforma a finales de los noventa con trabajadores de magisterio sanduceros. En 2000 se hacen gestiones para conseguir el terreno. Por ese entonces la cooperativa estaba compuesta por 36 socios. Luego de un largo período de espera y en 2007 se escrituró el préstamo.

Obra

El proceso de obra fue acorde en cuanto a plazos. La cooperativa se inauguró en setiembre de 2009.

Salón comunal

Al momento de la investigación estaba proyectado pero no hecho, por falta de financiamiento.

COVIN

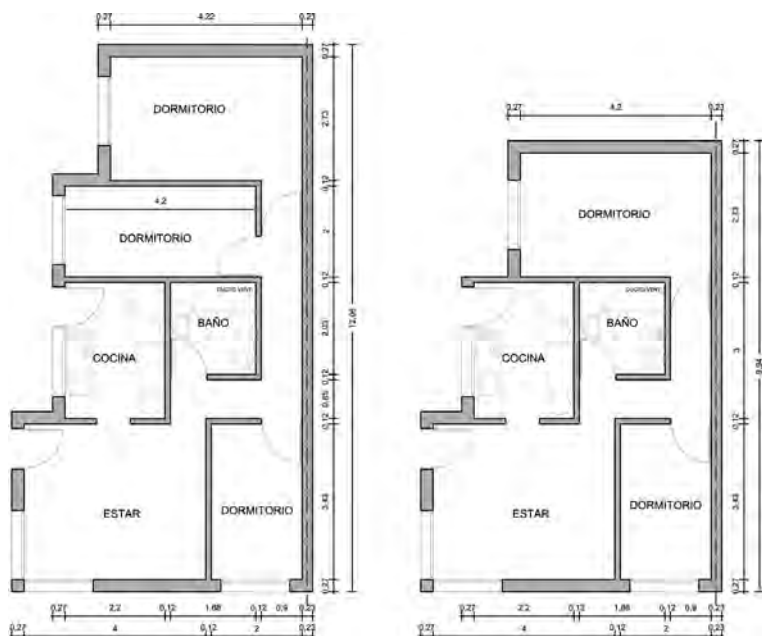


Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIN
Barrio y dirección	Los ingleses. Av. Gobernador de Viana 1498
Localidad	Salto
Cantidad de viviendas	25
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIN, IAT IPAC
Sistema constructivo	Tradicional. Cubierta liviana.
Fecha de inauguración	2012
Aspecto físico	
Tipología	Unidades apareadas de un nivel y dúplex en tiras escalonadas entre sí.
Fundación	Dados de hormigón ciclópeo.
Estructura	Muro portante.
Muros	Ladrillo de campo con revoque bolseado interior. Revoque de arena y portland con hidrófugo y Asfalkote, poliestireno expandido de 2cm y revestimiento ladrillo de campo a la vista.
Cubierta	Teja romana sobre estructura de madera de eucalipto. Cielorraso inclinado de pino de 1/2", con membrana asfáltica y fieltro de lana de vidrio, 5cm
Entrepiso	Losa de hormigón armado
Aberturas	Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Puerta exterior e interiores en madera. Postigones de madera y rejas.

Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista.
	Muros interiores	Ladrillo con revoque bolseado.
	Baños	Cerámicos hasta 1,80m., todas las paredes. Revoque pintado hasta nivel del cielorraso.
	Cocina	Cerámicos, sobre mesada y nicho de cocina
	Pisos	Baldosa cerámica en baño y cocina. En el resto cada socio puso el tipo de piso de su preferencia.
	Cubierta	Teja romana.
	Cielorrasos	Viviendas de un nivel: lambriz de pino, barnizado, otras con tablero osb. Viviendas de dos plantas: PB: losa de hormigón armado pintada. PA: lambriz.
	Aberturas	Puertas barnizadas.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido. Saneamiento a colector.

Tipología viviendas de un nivel de 3 y 2 dormitorios

Planta



Aspecto social

Origen

La cooperativa se origina a partir de cuatro familias que se reúnen en marzo de 1998. A partir de allí convocan a interesados a través de avisos en periódicos y radios para integrar la cooperativa. El 17 de agosto de ese año se hace la asamblea de fundación de la cooperativa y en diciembre señan el terreno, que compran a un privado en cuotas. A partir de la crisis económica de 2002, se hicieron jornadas de venta solidaria para poder pagar las cuotas del terreno. La etapa previa a la obtención del préstamo fue dura y generó una alta rotación del padrón social. Como parte de la preobra limpiaron el terreno e hicieron el pozo de agua.

Nosotros visitábamos otras cooperativas que estaban en obra, hacíamos jornadas solidarias, alcanzando un ladrillo, alcanzando un balde y eso nos motivó también, porque decíamos: «Si esta gente puede, ¿por qué no nosotros?».

Obra

Confeccionaron un reglamento de obra tomando de ejemplo el de otras cooperativas y formaron una comisión de trabajo, en la que se llevaba el control de la gente que trabajaba: los socios, el personal contratado que trabajó durante todo el período de obra. Realizaron veinticuatro horas semanales de trabajo y tenían una bolsa de horas para cubrir eventualidades.

Convivencia

Identifican que la convivencia es buena. Se consideran buenos vecinos. Han tenido algunos conflictos vinculados a terminaciones de obra y a la tenencia de mascotas.

Salón comunal

Tuvieron una ampliación de préstamo por mayores costos y gracias a eso pudieron construir el salón comunal, que formaba parte del proyecto. Lo utilizan para diferentes actividades.

COVIPASO

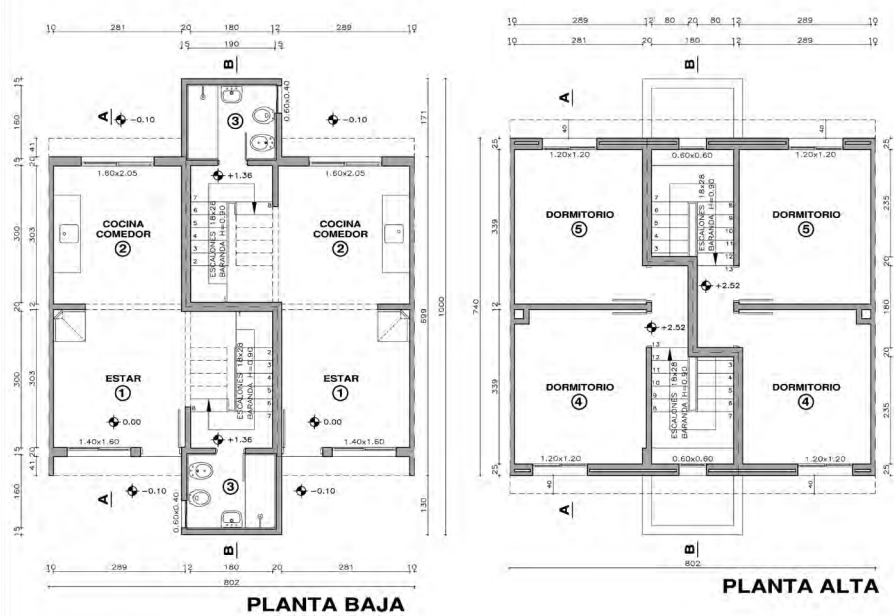


Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIPASO
Barrio y dirección	Las Canteras. Alberto Zum Felde 1908 esq. Av. Italia.
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	49
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples.
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua.
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIPASO, IAT INVIPO
Sistema constructivo	Tradicional.
Fecha de inauguración	Sin dato
Aspecto físico	
Tipología	Unidades en tira de dúplex.
Fundación	Pilotes entubados a 2,6m de profundidad, con cabezales de 40 × 40 cm y 20cm de altura, por presencia de napa freática.
Estructura	Muro portante
Muros	Sistema racionalizado de bloques de hormigón vibrocompactados, con ladrillo visto y revocado pintado. En muros de orientación sur se coloca en la cámara de aire aislación térmica de 2cm.
Cubierta	Losa de hormigón armado a dos aguas, placas de poliestireno expandido de 3cm de espesor, alisado de arena y portland con malla metálica 3cm, membrana impermeable, nylon de 150 micras.
Aberturas	Puerta exterior e interiores en madera. Puerta de cocina y ventanas de aluminio, con cortina de enrollar.

Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista o revocado.
	Muros interiores	Ladrillo con revoque bolseado.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m en todas las paredes y revoque.
	Cocina	Cerámicos hasta 1,80m y revoque.
	Pisos	Baldosa cerámica, dureza grado 4. Dormitorios, parqué.
	Cubierta	Teja romana.
	Cielorrasos	Revoque fratazado, pintado.
	Aberturas	Puertas de madera, barnizadas. Herrería, pintada con esmalte sintético.
Escalera		Vigas zancas de perfiles de acero y escalones de madera dura.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe suspendido en medio nivel.

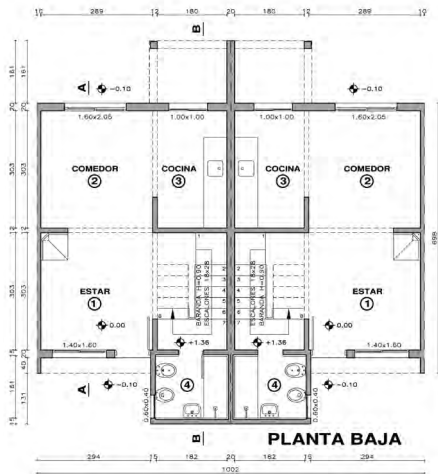
Tipología 2 dormitorios dúplex

Planta baja Planta alta

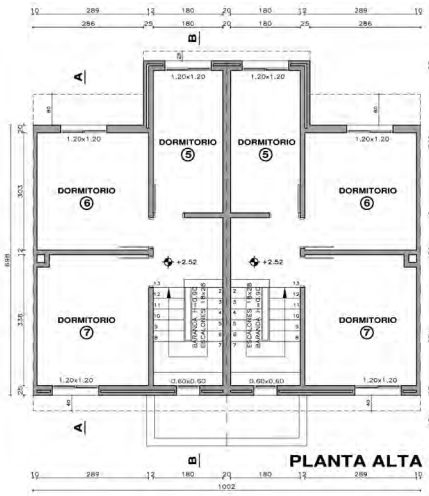


Tipología 3 dormitorios dúplex

Planta baja



Planta alta



Aspecto social

Origen

El origen de la cooperativa está vinculado a reuniones en el frigorífico Carrasco, de Paso Carrasco, en 1988. A partir de entonces se ocupó la tierra junto con otras dos cooperativas como parte de una medida gremial de FUCVAM. Luego de obtenido el terreno se fue conformando el grupo social. Se hicieron muchas actividades para recaudar fondos hasta 1998, cuando lograron escriturar. Hicieron una etapa de preobra de casi dos años, con acondicionamiento del terreno y en ese momento comenzaron a ingresar socios capacitados en construcción, y empezaron a cimentar.

Obra

«...nos llevó muchas horas de reuniones y mucha discusión, porque fue mucha mano de obra de nosotros para mejorar las viviendas...»

Participaron socios que tenían calificación en herrería, carpintería y eléctrica, por lo que solamente se contrataron oficiales para la albañilería. Hubo alta participación de mujeres en el proceso de obra y se especificaron las tareas en función de lo que cada socio hacía mejor.

Había un comité de trabajo que controlaba las horas realizadas, que se habían fijado en 21 horas semanales, los materiales y las herramientas. También

funcionó una comisión administradora que, junto con el capataz, hacía las compras y elegía los materiales, que se sometían a votación en asamblea.

A través del aporte de mano de obra y la gestión lograron hacer mejoras al proyecto inicial, cambiando incluso la cubierta por techo de tejas y piso de parqué en los dormitorios.

Convivencia

Al comienzo hubo una buena convivencia, pero luego se fue deteriorando. Hubo conflictos con un núcleo específico y eso generó dificultades. Plantean la discusión de hasta qué punto la cooperativa puede involucrarse cuando hay conflictos sociales entre una familia y el resto de la cooperativa y cuando hay un marco legal difuso para intervenir sobre temas sociales.

Salón comunal

Tienen salón y al momento de la investigación estaban analizando mejorarlo.

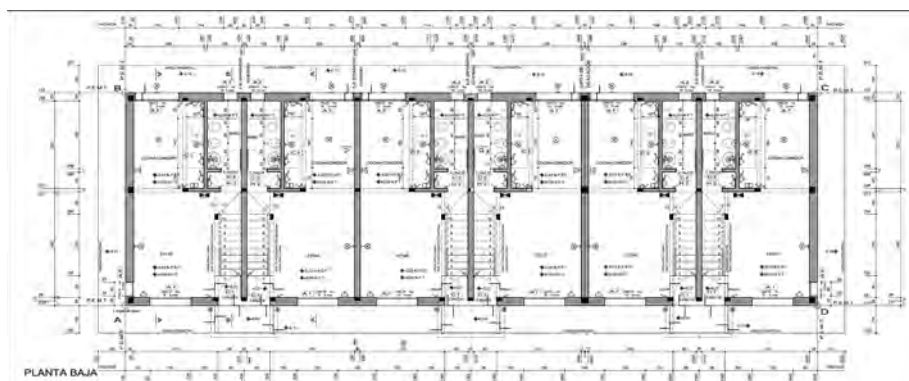
COVIPAY



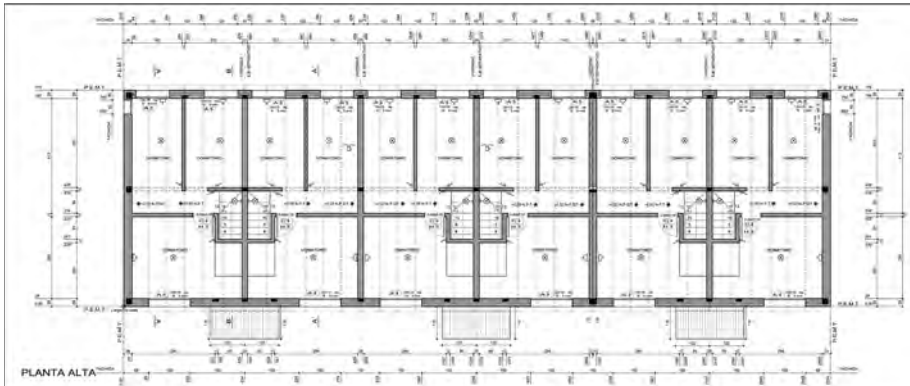
Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVIPAY
Barrio y dirección	Juncal 1662 esq. Éxodo
Localidad	Paysandú
Cantidad de viviendas	55
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples proyectado.
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua.
Actores intervinientes	MVOTMA, COVIPAY, IAT CCU
Sistema constructivo	Tradicional. Muros de ladrillo de campo. Cubierta metálica liviana.
Fecha de inauguración	2012

Aspecto físico		
Tipología		Unidades en tira de dúplex.
Fundación		Patines de hormigón armado.
Estructura		Muros portantes. Pilares y Vigas de hormigón armado.
Muros		Ladrillo de campo con revoque interior. Revoque de arena y portland, poliestireno expandido de 2cm y revestimiento ladrillo de campo a la vista.
Cubierta		Cubierta liviana sobre estructura de madera.
Entrepiso		Hormigón armado.
Aberturas		Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Puertas exterior e interiores en madera.
Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista o revocado.
	Muros interiores	Ladrillo revocado.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m
	Cocina	Azulejos hasta 1,50m
	Pisos	Baldosa cerámica
	Cubierta	Chapa de fibrocemento de 8mm de espesor.
	Cielorrasos	PB: revoque. PA: madera sobre estructura de madera.
	Aberturas	Puertas barnizadas.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Tipología 3 dormitorios Planta baja



Planta alta



Aspecto social

Origen

La cooperativa se conforma a finales de los noventa con trabajadores de magisterio sanduceros. En el año 2000 se hacen gestiones para conseguir el terreno. Por ese entonces la cooperativa estaba compuesta por 36 socios. Hay un largo período de espera y en 2007 se escritura el préstamo.

Obra

El proceso de obra fue acorde en cuanto a plazos. La cooperativa se inauguró en setiembre de 2009.

Salón comunal

Al momento de la investigación estaba proyectado pero no hecho, por falta de financiamiento.

COVITER 2



Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVITER 2
Barrio y dirección	Goes. Batoví 2126 esq. Quito
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	26
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples.
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua.
Actores intervinientes	MVOTMA, COVITER 2, IAT INVIPO
Sistema constructivo	Tradicional.
Fecha de inauguración	2012

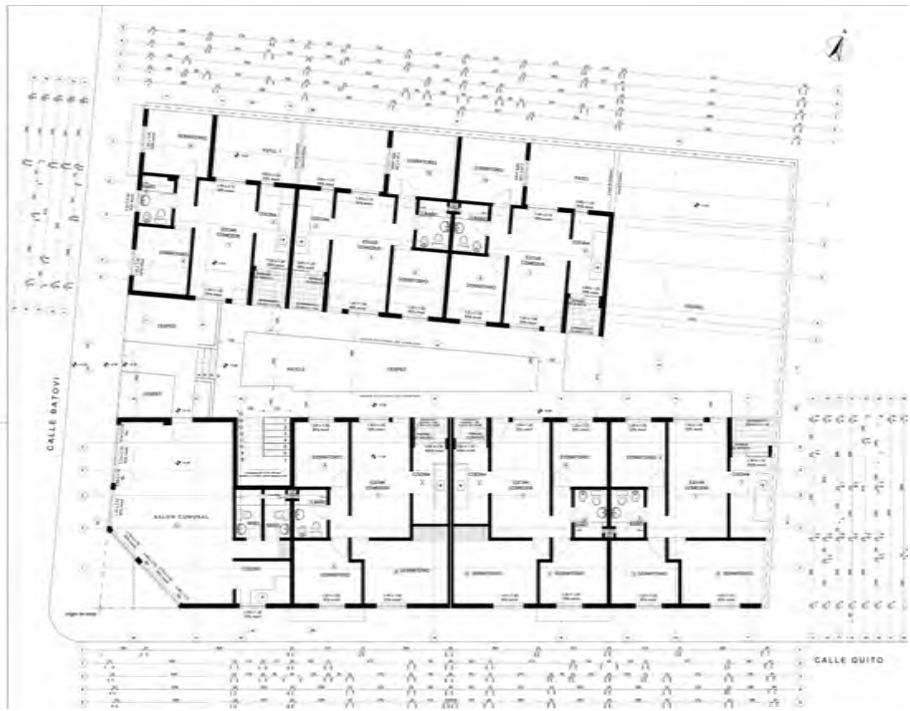
Aspecto físico		
Tipología		En tres y cuatro niveles
Fundación		Pilotes perforados y cabezales de hormigón armado
Estructura		Pilares y vigas de hormigón armado
Muros		Ladrillo de campo con revoque bolseado interior. Revoque de arena y portland con hidrófugo, poliestireno expandido de 1cm y revestimiento ladrillo de campo a la vista o revocado.
Cubierta		Losa de hormigón armado, relleno de hormigón de cascotes para dar pendiente, sobre el cual se coloca alisado de arena y portland 4 × 1, barrera de vapor de emulsión asfáltica, membrana asfáltica de 4mm con aluminio, placas de poliestireno expandido de 4cm de espesor de 21 a 24kg/m³ de densidad y terminación con una capa de mortero de arena y portland de 3cm de espesor formando panes de 1 × 1 m con junta de trabajo cada 3m.
Aberturas		Ventanas y puerta de cocina de aluminio. Puerta exterior e interiores en madera.
Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista o ticholo revocado
	Muros interiores	Ladrillo bolseado
	Baños	Cerámicos hasta 1,80m
	Cocina	Cerámicos tres hiladas sobre mesada y en nicho de cocina
	Pisos	Baldosa cerámica, dureza grado 4. Dormitorios piso flotante.
	Cubierta	Mortero de arena y portland de 3cm de espesor formando panes de 1 × 1 m con junta de trabajo cada 3m.
	Cielorrasos	Hormigón visto
	Aberturas	Puerta exterior pintada con Lusol; puertas interiores, con esmalte mate. Ventanas con antepechos de hormigón armado, hidrofugados y terminados con revoque fino con una pendiente del 10%.
Herrería		Pintada con esmalte sintético
Instalaciones	Eléctrica	Embutida
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Plantas

Planta baja



Nivel 1



Nivel 2



Nivel 3



Aspecto social

Origen

La cooperativa surge a partir de la organización de vendedores ambulantes que trabajaban en la Terminal Goes. En 1999 obtuvieron la personería jurídica y en 2004, el terreno, que era un edificio que había sido un frigorífico de pollos. Esto implicó hacer una demolición.

Si bien originalmente la cooperativa se había propuesto hacer diez viviendas, el terreno, céntrico, era muy costoso, por lo que hubo que adaptar el proyecto, y eso implicó crecer hasta 26 viviendas para aprovecharlo más.

Eso conllevó al ingreso de nuevos socios con otro perfil socioeconómico, aunque siempre fueron cuidadosos en cuanto a permitir socios que tuvieran una fuerte vocación de trabajo y participación. El cambio de la R 1993 a la R 2008, con la cual construyeron, tuvo como consecuencia que muchas familias jóvenes no pudieran proyectar un crecimiento familiar dentro de la cooperativa.

Obra

La obra fue dificultosa porque implicó la limpieza y demolición de un edificio industrial. Había cooperativistas especializados que aportaron mano de obra calificada, lo que ayudó a cumplir con los tiempos previstos en el cronograma de obra. Hubo una alta exigencia de horas de los núcleos y de participación.

Convivencia

Reconocen que hay una buena convivencia, aunque identifican que hay un grupo más integrado que otro.

Salón comunal

Tienen salón comunal, pero lo utilizan solamente para las asambleas y alquilar a socios.

COVI 30 de Setiembre



Datos generales	
Nombre de la cooperativa	COVI 30 de Setiembre
Barrio y dirección	La Paloma. Tomkinson
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	26
Equipamiento barrial	Galpón proyectado
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, COVI 30 de Setiembre, IAT COVIMA
Sistema constructivo	Tradicional. Muros de ladrillo. Cubierta de losa de hormigón.
Fecha de inauguración	2008
Aspecto físico	
Tipología	Unidades apareadas de un nivel.
Fundación	Dados de hormigón ciclópeo.
Estructura	Estructura portante.
Muros	Ladrillo con revoque bolseado interior. Revoque de arena y portland con hidrófugo, cámara de aire de 4,5cm. Revestimiento de ladrillo visto.
Cubierta	Losa de hormigón armado sobre la cual se coloca una barrera de vapor, placas de poliestireno, espesor de 2cm. Terminación alisado de arena y portland protegido con membrana asfáltica mineralizada.
Aberturas	Ventanas de aluminio. Puertas exterior e interiores en madera. Herrería en cocina.

Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo a la vista.
	Muros interiores	Revoque bolseado; revoque interior en baños sobre nivel de revestimientos hasta el cielorraso.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m
	Cocina	Azulejos 4 hiladas sobre mesada y en nicho de cocina.
	Pisos	Baldosa cerámica en área social, baños y cocina. Resto de la vivienda, alisado de arena y portland.
	Cubierta	Membrana asfáltica mineralizada.
	Cielorrasos	Losa de hormigón armado, pintada.
	Aberturas	Puertas de madera, barnizadas.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Aspecto social

Origen

La cooperativa se armó en 1996 y consiguieron el terreno a través de FUCVAM. El proceso de trámite fue muy largo, lo que significó una alta rotación del padrón social. La mayor parte de los socios son del Cerro. Recuerdan haber participado en jornadas solidarias y marchas de FUCVAM en un proceso de militancia activa. En noviembre de 2005 obtuvieron el préstamo.

Obra

Empezaron a construir en marzo de 2006 y tuvieron algunos problemas de financiamiento por falta de preobra. Se limpió el terreno y se hizo la cimentación ya dentro del plazo de obra. Cumplieron 21 horas semanales, priorizando que se hiciera mientras estaban los oficiales contratados. Hubo aporte de socios en trabajo calificado como el sanitario. Lograron hacer colectivamente lo básico del proyecto y los dormitorios se entregaron con pisos de arena y portland.

Convivencia

Inauguraron el 28 de junio de 2008 y aprovecharon para hacer las terminaciones de las casas: pintura y colocación de pisos en dormitorios. Dentro de la cooperativa los socios se sienten seguros y lo valoran, así como que los niños estén integrados y jueguen juntos.

Salón comunal

No tienen ya que no estaba financiado, por lo que utilizan a ese efecto lo que fue el galpón de obra.

ICOVI



Datos generales	
Nombre de la cooperativa	ICOVI
Barrio y dirección	Malvín Norte. Veracieto 2370 esq. Chiancone
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	30
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua
Actores intervinientes	MVOTMA, ICOVI, IAT COVIMA
Sistema constructivo	Tradicional. Muros de ladrillo. Cubierta de losa de hormigón armado.
Fecha de inauguración	2006
Aspecto físico	
Tipología	Unidades en altura; algunas dúplex.
Fundación	Dados de hormigón ciclópeo.
Estructura	Pilares y vigas de hormigón armado.
Muros	Ladrillo de campo con revoque bolseado interior. Revoque de arena y portland con hidrófugo, láminas de espuma de poliuretano adheridas con asfalto en frío (2cm). Revestimiento de ladrillo de campo visto o chorizo.

Cubierta		Losa de hormigón armado sobre la cual se coloca membrana asfáltica, espuma de poliuretano rígido de 3cm protegido con carpeta de 5cm con malla electrosoldada. Terminación de pintura epoxi.
Entrepiso		Losa de hormigón armado.
Aberturas		Ventanas de aluminio. Puertas exterior e interiores en madera.
Terminaciones	Muros exteriores	Ladrillo o chorizo a la vista, y revoque fratazado y pintado.
	Muros interiores	Revoque bolseado pintado; revoque interior en baños sobre nivel de revestimientos hasta el cielorraso.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m
	Cocina	Azulejos 4 hiladas sobre mesada y en nicho de cocina.
	Pisos	Baldosa cerámica.
	Cubierta	Teja cerámica.
	Cielorrasos	Losa de hormigón armado, pintada.
	Aberturas	Puertas de entrada con barniz marino semimate; aberturas interiores con esmalte sintético semimate.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido. Desagüe embutido.

Aspecto social

Origen

La cooperativa se generó a partir de un grupo que hacía el mantenimiento en la cooperativa de ahorro previo Vicman. Se formalizaron en 1999. Eran once personas al principio. El proceso de trámite fue largo y tuvieron problemas con el terreno para poder iniciar la preobra porque no tenía padrón, ya que era una fracción de otro mayor. Estuvieron dos años en gestiones para poder iniciar los trámites.

Obra

Identifican haber tenido un buen proceso de obra con altos niveles de cumplimiento, autoexigencia en el trabajo y respeto estricto por los estatutos y reglamentos. Terminaron con horas de sobra, pero hicieron muchas mejoras (revestimientos, baño en planta baja, bajomesadas, muros divisorios) que significaron endeudamiento, a pesar de que creyeron que el dinero les alcanzaría para las mejoras. Tuvieron mucha mano de obra calificada, porque había socios que trabajaban como albañiles o capataces. En algunos momentos llegaron a hacer treinta horas semanales.

Convivencia

La convivencia se ha visto afectada por las dificultades para el cumplimiento de los compromisos económicos. También hubo problemas por electricidad y agua comunitarias. Se prioriza en la convivencia el lugar de los niños.

Inchalá

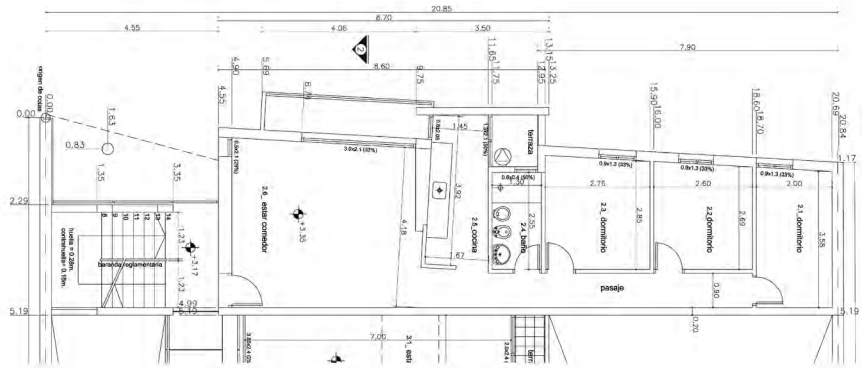


Datos generales	
Nombre de la cooperativa	Inchalá
Barrio y dirección	Ciudad Vieja. Cerrito 120 entre Guaraní y Juan Lindolfo Cuestas
Localidad	Montevideo
Cantidad de viviendas	14
Equipamiento barrial	Salón de usos múltiples previsto.
Forma de producción	Cooperativa de ayuda mutua.
Actores intervinientes	MVOTMA, Inchalá, IAT Hacer-Desur
Sistema constructivo	Tradicional
Fecha de inauguración	2010
Aspecto físico	
Tipología	Cuatro niveles con viviendas de un nivel y una tira de dúplex.
Fundación	Pilotes y patines de hormigón armado.
Estructura	Pilares y vigas de hormigón armado.
Muros	Ticholo revocado al interior y exterior.
Cubierta	Losa de hormigón armado sobre la cual se coloca membrana asfáltica, espuma de poliuretano rígido de 3cm protegido con carpeta de 5cm con malla electrosoldada.

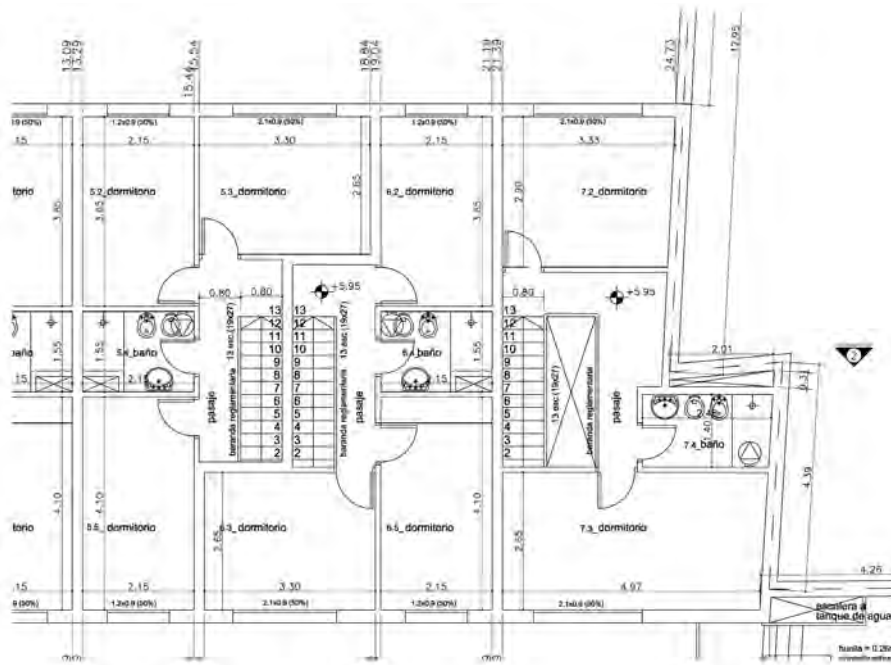
Entrepiso		Losa de hormigón armado visto.
Aberturas		Ventanas de aluminio. Puerta exterior e interiores de madera.
Terminaciones	Muros exteriores	Revoque fratazado y pintado.
	Muros interiores	Revoque bolseado pintado; revoque interior en baños sobre nivel de revestimientos hasta el cielorraso.
	Baños	Azulejos hasta 1,80m
	Cocina	Azulejos 4 hiladas sobre mesada y en nicho de cocina.
	Pisos	Baldosa cerámica en baños y cocina. Resto de la vivienda, alisado de arena y portland.
	Cubierta	Baldosones y paños de hormigón 1,30 × 1,30m
	Cielorrasos	Losa de hormigón armado visto.
	Aberturas	Puertas de entrada con barniz; aberturas con barniz.
Instalaciones	Eléctrica	Embutida.
	Sanitaria	Abastecimiento de agua embutido, PTF. Desagüe embutido en pvc.

Plantas

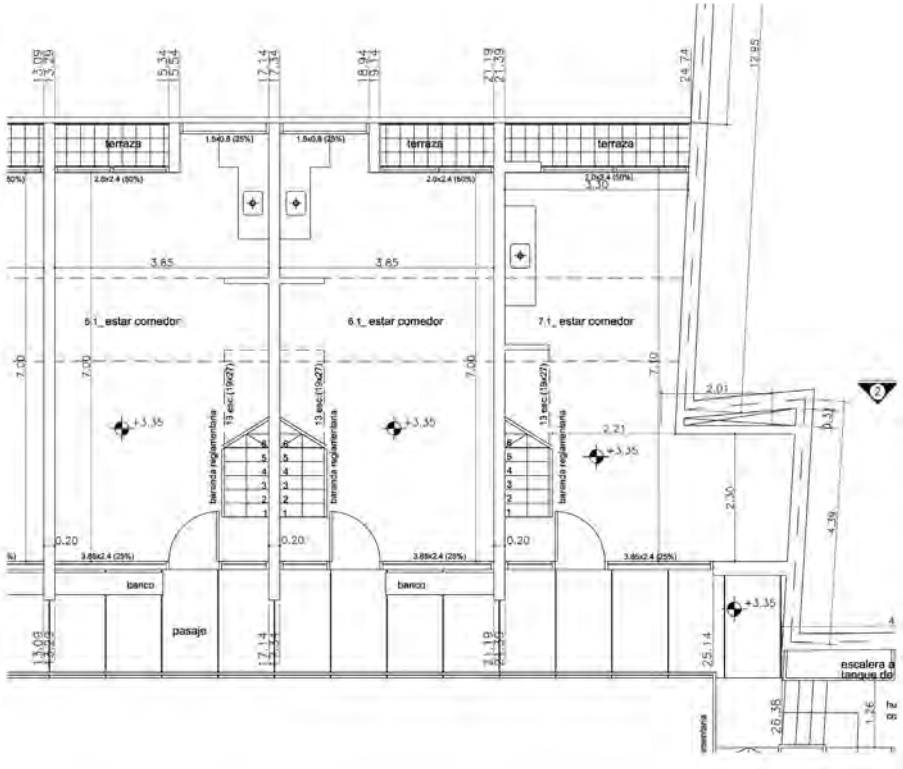
Planta baja



Nivel 1



Nivel 2



Aspecto social

Origen

La cooperativa se fundó en una guardería que se llamaba Inchalá, en 1999. Al comienzo, la idea era hacer una cooperativa de reciclaje en Goes, pero como no conseguían terreno y FUCVAM ofrecía uno de la Cartera Municipal de Tierras en Ciudad Vieja, lo aceptaron. Lo obtuvieron finalmente en 2001. En 2004, antes de comenzar la obra, demolieron.

Obra

En «...los procesos grupales, hay cosas que dice la teoría, lo que se supone que va a pasar, y otra es, en la práctica, ver cómo cada cosa que va pasando va modificando las conductas y va variando...».

La obra comenzó en 2005 y se demoró, ya que era un proyecto complejo que incluía una demolición y la cooperativa estaba compuesta por un grupo

reducido de socias, mayoritariamente mujeres. La obra se concluyó en 2009. Identifican conflictos con el IAT por diferencias en la obra.

Convivencia

Si bien consideran que la convivencia es buena y todo lo resuelven en asamblea, identifican que hay un grupo de cinco o seis personas que son quienes siempre están en el trabajo de obra, en las asambleas y en los procesos colectivos.

Al momento de realizar la entrevista, en 2014, ellos consideraban seguir en obra, seguían haciendo jornadas de trabajo y les quedaba terminar el salón comunal y los patios y arreglar espacios de pasaje comunes. Terminaron lo individual (la casa) pero no lo colectivo. En este sentido, el grupo parece formarse a partir de la necesidad de tener una vivienda, de intentar subsistir. Sentían la cooperativa como algo propio pero inacabado. Aún no sentían haber terminado y eso desgastaba enormemente el sentido de pertenencia y la cohesión grupal y se reflejaba en la falta de espacios físicos colectivos.

Cuarta parte

Comprobaciones, aprendizajes y algunas conclusiones y propuestas

Si bien el estudio de un conjunto de quince casos significó un importante esfuerzo de investigación, y para algunos temas particulares como el estudio de los plazos de obra fue considerablemente ampliado agregando datos provenientes de FUCVAM y de otras fuentes secundarias de información, dada la cantidad de variables en juego ese conjunto resultó pequeño para poder extraer conclusiones generalizables con total seguridad.

Por ello, más que relaciones causa-efecto claras y definidas, si las hubiera, las conclusiones apuntan a identificar tendencias que estudios posteriores específicos sobre más casos podrán validar o no.

El aspecto social

Al emprender la tarea de evaluar el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua es necesario no perder de vista su carácter de movimiento social, en particular en lo que a esta investigación concierne, puesto que la muestra fue seleccionada del conjunto de cooperativas afiliadas a FUCVAM. A continuación se fundamentará la razón de esta aseveración; algunas de las consideraciones que siguen no podrían aplicarse enteramente a cooperativas de vivienda por ayuda mutua no vinculadas a FUCVAM. Este hecho tendrá consecuencias que es de interés destacar.

La mayoría de las cooperativas escogidas tienen la particularidad de haber construido a partir de 2000, en condiciones que la R 2008 alteraría de forma relevante. Un elemento importantísimo es la notoria reducción de los tiempos de trámite y la previsibilidad del proceso en términos temporales que las cooperativas enfrentan a la hora de constituirse. En la R 1993, con tiempos imprecisos y dilatados, la extensión por plazos en el entorno de los diez años de los trámites fue un hecho regular (se extienden mayoritariamente entre los cinco y once años) y un proceso en el que mayoritariamente los padrones sociales experimentaron reiterados cambios y entre los que se encontró una minoría de socios fundadores.

Esto habla de una primera característica que hace a la sostenibilidad de los procesos: la variación de la integración de los grupos, mientras el terreno y la personería jurídica permanecen constantes como plataforma de los primeros. Consideramos que sobre estas bases, lo que se construyen son procesos que tienden a estabilizarse muy poco antes de obtener el préstamo, procesos

en los que las familias transitan haciendo diversos aportes —de tiempo, dinero, competencias— que se le incorporan, pero cuyos resultados pocos de todos los involucrados podrán efectivamente usufructuar.

Podemos pensar que este fenómeno de los reemplazos es un elemento de sostenibilidad del sistema en las condiciones antedichas, puesto que si los desgastes provocados por el tiempo y las diversas vicisitudes y esfuerzos asociados a la espera y las concomitantes bajas no fueran compensados por nuevos asociados que se integran en la medida en que se acerca la posibilidad del préstamo, posiblemente los proyectos sucumbirían por la deserción.

El fenómeno mencionado podría ser cuestionado desde el punto de vista de la evaluación del individuo, porque para quien se retira es un proceso trunco, pero desde el punto de vista del sistema entendemos que es una condición de sobrevivencia, en tanto los avances de los distintos grupos de asociados no se pierden, no se comienza de cero, y siempre algún grupo logrará capitalizarlos, construir y habitar. Los casos de abandono grupal de los proyectos son minoritarios en el cooperativismo de vivienda. Cuando un proyecto declina, generalmente es retomado por otro grupo de personas que se apropian de él y lo modifican en su forma, pero dándole una continuidad de existencia jurídica y social.

La variación del grupo puede analizarse también desde el ángulo de la *autoselección* del sistema. Sostener los requisitos de aporte de dinero y trabajo (este último, fundamentalmente), no es para todos quienes originalmente se acercan a las cooperativas para satisfacer su necesidad de vivienda.

Si bien están claras las condiciones y bases del funcionamiento del sistema, es cuando se incrementa el rigor en el cumplimiento de los deberes de los asociados y deja de haber lugar para las tolerancias iniciales que se incrementan las bajas por no poder o querer asumir las responsabilidades del caso. Esta autoselección se produce mayoritariamente durante el trámite y también en etapas tempranas de la obra, pero también, marginalmente, en sus etapas tardías y en la convivencia.

El tiempo de espera a la que se ven sometidos los grupos, y en especial los de la R 1993, es largo, pero no pasivo: es tiempo de militancia, de esfuerzo no reductible a términos económicos. La capitalización de las horas de ayuda mutua trabajadas es solo un escaso reconocimiento del monto de trabajo realizado por los grupos para hacer realidad sus viviendas.

Gestiones ante los organismos públicos, cuidado del terreno, movilizaciones, jornadas solidarias en otras cooperativas, tareas de preobra (no certificables pero esenciales para la viabilización de los proyectos) financiadas con ahorros derivados de la actividad colectiva son algunos de los componentes que en el relato de los colectivos aparecen por detrás de los proyectos. La postura generalizada es hacer lo que sea necesario, trascendiendo el compromiso de lo formalmente exigible.

Entre las tareas de preobra de los casos estudiados, que podemos mencionar, encontramos algunos ejemplos interesantes desde el punto de vista de recuperación del entorno, como limpieza de terreno y entubamiento de cañada en terreno calificado como inhabitable, demoliciones, desmonte y recuperación de materiales en casos de fincas preexistentes en los predios —hecho algunas veces sin condiciones de seguridad adecuadas por falta de recursos económicos—, para casos de obra nueva como de reciclaje, apertura de calles o asumir parte de los costos de llevar saneamiento al predio, para lo cual las cooperativas deben recurrir a aportes extraordinarios.

Algunas correlaciones identificadas

A partir de este estudio, hemos encontrado algunos problemas mayores en la etapa de obra (desfinanciamientos, problemas graves con el personal contratado, detención de las obras) que en general aparecen asociados a alguna de las siguientes situaciones, actuando separada o conjuntamente:

1. *Vínculo conflictivo con el IAT*. Ejemplos de relacionamientos dañados son los vinculados con retaceos de información económica por parte del grupo a los asesores, la ignorancia de recomendaciones en cuanto a contratación de mano de obra calificada como capataces u otros técnicos en la obra, así como en cuanto a la cantidad necesaria de obreros, etc. A su vez, entre las posturas de los IAT que han ocasionado dificultades encontramos los apremios a los grupos para la toma de decisiones para cumplir con los plazos de los trámites, la presentación de proyectos no adecuados a las posibilidades de la ayuda mutua o a las aspiraciones del grupo, las carencias en el trabajo social así como errores técnicos no asumidos o subsanados. En términos generales, caracterizamos estas dificultades como una falta de confianza en el relacionamiento, lo que lleva a decisiones desacertadas por parte de la cooperativa.

2. *Alta conflictividad interna asociada a luchas de poder* que se expresan en la conformación de bloques o bandos dentro de la cooperativa. Hemos encontrado este fenómeno vinculado a la alta representación de relaciones de parentesco en el grupo, a la ocupación del terreno por varios núcleos antes de la obra o a la convivencia previa en el mismo barrio en condiciones de segregación socioterritorial. Estos aspectos generan relaciones previas, a veces ya conflictivas, entre subgrupos dentro de la cooperativa. También en cuanto a este punto, la falta de confianza y la condición «fija» que adquieren los antagonismos dificulta los procesos saludables en la toma de decisiones, afectando la reflexión conjunta, obstaculizada por la ausencia de diálogo.

3. *Relación débil o conflictiva con FUCVAM*, en especial en aquellos casos en los que la cooperativa no logra generar un espacio de militancia o vínculo fuerte en la Federación. En esas situaciones, las cooperativas tienden a ver a la FUCVAM como un espacio distante, útil en algunos casos puntuales pero por el que no sienten pertenencia, no se sienten *parte de*.

Hemos encontrado a su vez una relación entre el manejo adecuado de los recursos, la posibilidad de hacer mejoras con ahorros así como el cumplimiento de los plazos previstos y alguna de las variables que siguen, además de la ausencia de los factores de cuidado antes mencionados:

1. *Grupos con líderes positivos*, convencidos de la eficiencia del modelo, formados en esa convicción y con capacidad de conducción en este sentido y militancia activa en FUCVAM.

2. *Altos niveles de autoexigencia y cumplimiento de las normas y disposición militante por buena parte del grupo*. Nos referimos con esto a aportes al colectivo, en tiempo fundamentalmente, no vinculados a la obtención de un beneficio inmediato o individual.

3. *Presencia de calificaciones en construcción o gestión en el grupo* o bien una importante disposición al aprendizaje. No todos los grupos que han obtenido buenos resultados contaban con calificaciones, pero en los que no, se explicita el importante aprendizaje en esas tareas por buena parte de sus integrantes y se destaca la voluntad puesta en la incorporación de estos conocimientos.

La influencia de la cultura organizacional: el lugar central del aprendizaje y sus elementos facilitadores

La militancia aparece como una categoría relevante en los grupos estudiados, por lo que retomamos la importancia de la cultura organizacional, en la que la pertenencia a FUCVAM da cuenta de rasgos identitarios que hacen que el esfuerzo, y hasta el sacrificio, formen parte de un perfil deseable y valorado del cooperativista-militante. Aparece así claramente la dignidad de lo que se logra con el esfuerzo propio. Los sacrificios, vistos a la distancia, se evocan regularmente con orgullo, en el contexto de un discurso alejado de consideraciones del tipo costo-beneficio.

En los grupos más autoexigentes, encontramos regularmente fuertes liderazgos, en algunos casos asociados a la actividad gremial, con un importante rendimiento a la hora de la prestación del trabajo en obra o en las tareas de gestión. También suele aparecer en estos una menor tolerancia a la permanencia de familias con dificultades para el cumplimiento y se verifican en este sentido expulsiones directas por esta causa o presiones para abandonar el proyecto a través de importantes penalizaciones. Encontramos también que, en algunos casos, esto se manifiesta en la cuidadosa evaluación y selección durante el ingreso.

Se debe tener en cuenta que encontramos un correlato en los resultados de la obra (menores tiempos, mejoras) en algunos de estos casos, aunque no podemos aseverar que se deba a una mayor exigencia.

Las poderosas significaciones sociales que permiten sostener el esfuerzo son inseparables de la autonomía que se pone en juego en estos proyectos. A modo de ejemplo, hemos observado que en la mayoría de los casos el aporte de los socios excede al que correspondería a las 21 horas de trabajo del núcleo familiar. En efecto, se hacen jornadas obligatorias de fines de semana, así como más horas semanales durante algunos períodos.

En esas condiciones, la capitalización del trabajo aportado durante la obra llevaría a un considerable incremento del valor de la vivienda, reflejado en las partes sociales, y dificultaría la organización cooperativa tanto en la devolución de su capital social al socio eventualmente saliente como en la incorporación de nuevos asociados, generalmente trabajadores, que no disponen de recursos para afrontar el ingreso al grupo, ya que deben aportar esas sumas en un tiempo sensiblemente menor al de su acumulación.

En esos casos, algunos colectivos deciden continuar trabajando pero sin capitalizar ese aporte adicional de horas, privilegiando el proyecto sobre sus intereses personales. Este fenómeno fue relevado en investigaciones anteriores, en tanto en el presente estudio identificamos opciones individuales de los socios en casos de cooperativistas que aportaron regularmente horas de trabajo por sobre lo exigible.

En muchos casos, vimos que las recomendaciones de FUCVAM eran adaptadas a la dinámica propia o de conformación del grupo. En esta situación decimos que se plasma cierta forma de autonomía, porque el grupo logra re-interpretar las normas y las aplica según su criterio, en función de su análisis de situación.

No se visualizan, en contraste, patrones claros en la relación entre mejores resultados y mayores niveles educativos. Los grupos mejor integrados y con un funcionamiento más colaborativo logran un desempeño eficiente a través de un intenso aprendizaje: de los técnicos del IAT, de los capataces, de otras cooperativas o de la militancia, y superan así sus debilidades.

Se ha constatado, en cambio, en una de las cooperativas estudiadas —un caso de grupo homogéneo en cuanto a su origen territorial, con un trayecto similar de segregación socioterritorial en la mayoría de sus integrantes—, alguna asociación entre las dificultades organizativas y de gestión, y el empeoramiento en las instancias de obra y convivencia, por *arrastrar* conflictos originados incluso antes del comienzo del proyecto de vivienda común.

Por último, observamos una acusada tendencia a la contratación de trabajo «en negro», o sea, incumpliendo la legislación laboral, para la realización de la ayuda mutua en lugar de que se cumpliera a través de los propios cooperativistas (nueve en quince casos), salvo en aquellas situaciones en las que las orientaciones de FUCVAM se asumían radicalmente, lo que se asocia a una fuerte identificación con el movimiento. El rango dentro de las cooperativas que apelaron a este recurso va desde la utilización muy marginal, hasta un amplio uso, lo que debería considerarse preocupante y requeriría una

actuación profunda y coordinada de los diferentes actores —FUCVAM, los IAT, la institucionalidad—.

La Reglamentación 2008 y su impacto en el sistema

Al dejar sin efecto las franjas, teóricamente, la nueva reglamentación habilita conformaciones grupales más heterogéneas, ya que no se exige un ingreso mínimo, pero otros de sus componentes atentan directamente contra esa posibilidad.

Específicamente, la restricción respecto al número de dormitorios que puede tener cada vivienda según la integración del núcleo familiar destinatario cuestiona esa heterogeneidad. En efecto, los dormitorios se asignan de acuerdo a una fotografía del núcleo familiar al momento de la presentación de los recaudos del anteproyecto arquitectónico, con un margen mínimo para futuros crecimientos, siempre posibles en familias jóvenes, como suelen ser la mayoría de las que forman una cooperativa.¹⁹ Esto constituye un importante desincentivo para la incorporación de familias que aspiran a crecer o que incluyen niños que al crecer necesitarán dormitorios diferenciados de acuerdo al propio criterio de la ANV.

En una perspectiva de vivienda para toda la vida, y teniendo en cuenta los sacrificios que implica la construcción para el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua, este elemento excluye del sistema a familias que por sus ingresos pueden visualizar otras posibilidades, aunque puedan tener el perfil adecuado para el cooperativismo.

Las consecuencias sociales de este desincentivo son importantes en tanto afectan un elemento fundamental de la conformación social de los grupos como es la autoselección de los colectivos y sobredimensiona el elemento económico, que es el que en definitiva determina apuntar a otras posibilidades. Esto atenta contra la riqueza y la diversidad de los grupos, aunque la intencionalidad sea la contraria.

19 La Resolución Ministerial 632/2009 procuró solucionar este problema, pero lo hizo solo muy parcialmente. Para dar cumplimiento a lo que dice el artículo 14 de la Ley 13.728 («La reglamentación establecerá [...] la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia») esta resolución dispone que la DINAVI pueda «...permitir [en las cooperativas de usuarios] la construcción de hasta un 15% de las viviendas de dos dormitorios que les corresponda con un área de 57 metros cuadrados, siendo requisito imprescindible que dichas viviendas puedan transformarse en viviendas de tres dormitorios...». Para advertir lo parcial de esta solución basta mencionar que aun habiendo un 75-80% de viviendas de dos dormitorios, que es el promedio actual en los proyectos cooperativos, en un grupo de 35 familias, también aproximadamente el promedio actual, el mencionado 15% son solo cuatro viviendas, y que el mínimo habitacional para viviendas de tres dormitorios fue llevado por Ley n.º 19.581 de 2017 a 65 metros cuadrados.

Entendemos que la normativa debe respetar los rasgos distintivos del movimiento cooperativo, entre ellos la autonomía y los márgenes de libertad para realizar los procesos selectivos que posibiliten una convivencia armónica. Ya el techo de 60UR para el ingreso del núcleo familiar constituye una restricción discutible²⁰ que los grupos han procurado obviar siempre, en pro de conservar en el colectivo algunos asociados que consideran valiosos. No obstante, en cuanto a los criterios para la asignación de los dormitorios esta posibilidad no existe.

En el estudio pudimos observar procesos expulsivos a partir de las limitaciones señaladas e incorporadas en la nueva normativa (R 2008). Entendemos que este elemento contribuye a la homogeneización a partir de los que no pueden aspirar a otra cosa y a alejar a quienes traen con ellos otras posibilidades económicas, pero también un capital cultural y educativo que los grupos siempre han sabido aquilatar en el movimiento, junto a la voluntad de aprendizaje y la vocación militante, para superar las carencias del grupo.

El aspecto físico

Los conjuntos analizados fueron contruidos con tecnologías tradicionales aplicadas a tipologías diversas y solucionaron los cerramientos con distintos diseños (muro simple/muro doble; cubierta pesada/cubierta liviana).

Las tipologías de las viviendas se resuelven en una planta (en tres casos) o como dúplex (en diez casos), apareadas o en tira, o en combinaciones de ambas opciones. Los casos estudiados de viviendas en altura son ICovi, con una tira en tres niveles y dos tiras en dúplex; COVITER, con bloques de tres y cuatro niveles e Inchalá, de cuatro niveles. COVICICI III podría considerarse también como construcción en altura.

En cualquier caso, el 67% de las cooperativas de la muestra son viviendas dúplex, en las que los espacios de relación se resuelven en la planta baja y los dormitorios, en la planta alta. La zona húmeda comprende cocinas en PB y baños en PA (en cinco casos), y cuatro proyectos tuvieron la opción de construirla en la PB y uno, a medio nivel (COVIPASO).

En esta evaluación posocupación se consideran otras variables también importantes como la ejecución en obra y, luego, el uso, al que se agregan las mejoras y el mantenimiento que los usuarios hayan hecho.

20 Este problema fue solucionado por las resoluciones ministeriales 1573/17 y 1091/18, que establecieron límites diferenciales de ingresos familiares de acuerdo a la integración del núcleo, de 40, 60, 72, 84 y 96 UR/mes para núcleos de uno, dos, tres, cuatro y cinco y más integrantes, respectivamente.

En el origen de esta resolución hay una propuesta de otro estudio de este mismo equipo investigador, y su difusión en el semanario *Brecha* («Un tope regresivo», 28/4/2017).

Se destacan especialmente el rol que juega el diseño y el papel del usuario, hacedor y gestor de su propio proyecto, que influye notoriamente en el resultado de cada uno de los aspectos físicos y que puede mejorar notoriamente la calidad de la vivienda sin que ello implique mayores costos.

En cuanto a las operaciones de mantenimiento de las viviendas y de los espacios colectivos, el grado de organización y conocimiento alcanzado por la población del conjunto influye de manera muy positiva en las realizaciones, lo que contribuye a apoyar o mitigar las situaciones de mayores dificultades y lleva a encarar trabajos de mantenimiento en forma colectiva.

Con respecto a la *ejecución*, podemos remarcar algunas patologías que parecen provenir de esta:

1. *Instalación sanitaria*, originada posiblemente por el poco control de las operaciones o por la poca calificación de la mano de obra. En ese sentido, es importante que las figuras asignadas a la obra cumplan el papel para el que son contratadas (capataz, operarios especializados), ya sea frente a la enseñanza de la tarea de construcción hacia los socios o en la supervisión del trabajo contratado. Con respecto a la calificación, sería necesario que se diera mayor importancia a la capacitación previa al inicio de la ejecución, de modo de poder aplicarla en la práctica en obra con mejor desempeño, y que las tareas más especializadas se asignen, justamente, a especialistas.
2. La ejecución de puntos de encuentro de cubierta y chimenea en aquellas tipologías que la presentan es generalmente causa de problemas, por su resolución o por la dificultad en su ejecución. Este es un problema de diseño y de ejecución que puede presentarse en cualquier obra más allá de su modalidad. Es importante trabajar sobre detalles constructivos que se expliciten exhaustivamente, de manera que el usuario interprete la práctica del buen construir.
3. El cierre del ducto para una chimenea que se anula debe preverse y el procedimiento constructivo a realizar por el usuario que desee anular el ducto una vez transcurrido el proceso de obra debe dejarse explicitado en los recaudos gráficos. También los procedimientos para cambiar la estufa de lugar en aquellos casos que la cooperativa lo autorizara e, incluso, para cómo construirla. Algunas cooperativas solo previeron el ducto y el sombrerete, que, en casi todos los casos, fue el punto débil por el cual ingresa el agua de lluvia.

Con respecto a problemas relacionados con el *diseño de las viviendas*, se han detectado:

1. Una resolución inadecuada del cierre del muro medianero en el caso de viviendas apareadas o en tira, como en el caso de juntas que no están protegidas en las fachadas y posibilitan el ingreso de agua o la depredación por parte de animales, o en aquellos casos en que el cierre a nivel de cubierta no se hizo adecuadamente, tanto en la

impermeabilización de los muros que sobresalen o, en el caso de las cubiertas livianas, con babetas de chapa galvanizada que no quedaron correctamente solapadas. El IAT debe estudiar y dejar explicitado en los recaudos gráficos la resolución más adecuada de estos problemas.

2. En lo relativo a la resolución del diseño de los muros exteriores y de la cubierta su transmitancia térmica no contempla en algunos casos el riesgo de ocurrencia de condensaciones en el cerramiento. Si bien el reglamento aprobado por la IM para los edificios destinados a vivienda rige desde 2009 —con el objetivo de reducir la demanda de energía para el acondicionamiento térmico— su cumplimiento no se les exigió a las cooperativas amparadas en la R1993. Cabe señalar que en la muestra de quince casos estudiada, se pudo relevar y por lo menos entrevistar al 67% de los casos y, aunque la visita a las viviendas se coordinó con anticipación, no fue posible relevar físicamente la totalidad de las cooperativas.

Con respecto a problemas relacionados con el *terreno*, se han detectado fisuras que denotarían un movimiento en el dispositivo de cimentación. Se encontró que en los conjuntos fueron hechas distintas operaciones, como movimientos de suelo y relleno, cambios de cimentación o soluciones diferentes de cimentación en el mismo conjunto que pueden haber afectado las construcciones.

Una de las patologías más corrientes es la aparición de *humedades* localizadas en los encuentros entre elementos constructivos, que, en su mayoría han debido ser solucionadas luego de la ocupación de la vivienda, mientras que en otros casos todavía subsisten.

Los *desfinanciamientos en el proceso de obra* también se reflejan en las decisiones tomadas en cuanto al producto final. En este sentido, pudimos contar con las memorias constructivas de proyecto que, en algunos casos, no se corresponden con el relevamiento visual. Hay conjuntos en los que se decidió implementar mejoras en las viviendas, fruto de ahorros o de la compra de materiales a precios más competitivos a los originalmente pensados, pero en otros casos se constata la situación inversa: se hacen para equilibrar desfinanciamientos. Este último es un procedimiento que en los años sucesivos se usaría frecuentemente en proyectos aprobados con el financiamiento de la R2008.

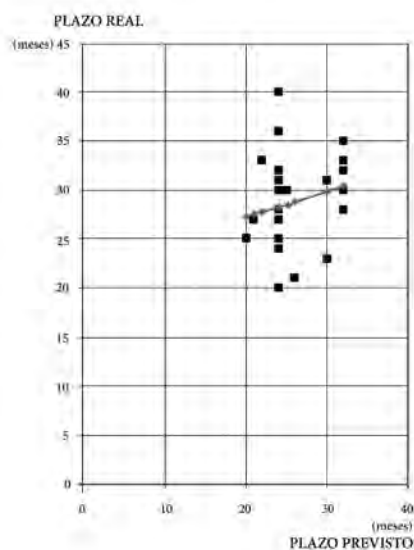
Con respecto a las *tipologías*, algunos ejemplos muestran una dificultad de adaptación para responder a nuevas necesidades. Los proyectos de algunas cooperativas no preveían (ni permitían) un crecimiento sencillo, pero en otros esa operación se vio facilitada con el núcleo ya construido, por la propuesta de crecimiento prevista por el proyecto o, por el contrario, debió extenderse en desmedro del espacio libre previsto en el terreno.

El aspecto económico

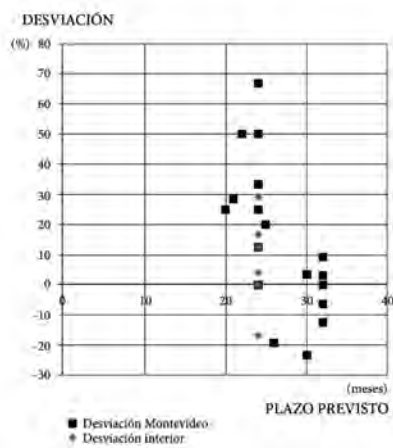
Las principales conclusiones en este aspecto son las siguientes:

1. Hay una diversidad importante en los plazos de obra, y en su relación con los previstos originalmente, que se observa en los gráficos, para los que se han analizado 28 casos que incluyen los 15 de esta investigación y otros del archivo de datos de FUCVAM. Esto refleja que el margen de imprevisibilidad en estos programas es mayor que el habitual o que el proceso de planificación-monitoreo-evaluación-ajuste no se cumple de manera eficiente. En particular, surgen dudas sobre la efectiva utilización de los cronogramas como herramienta a este efecto.

Gráfica 7.
Plazo previsto vs. plazo real



Gráfica 8.
Desviaciones en los plazos
(eliminando desviaciones atípicas)

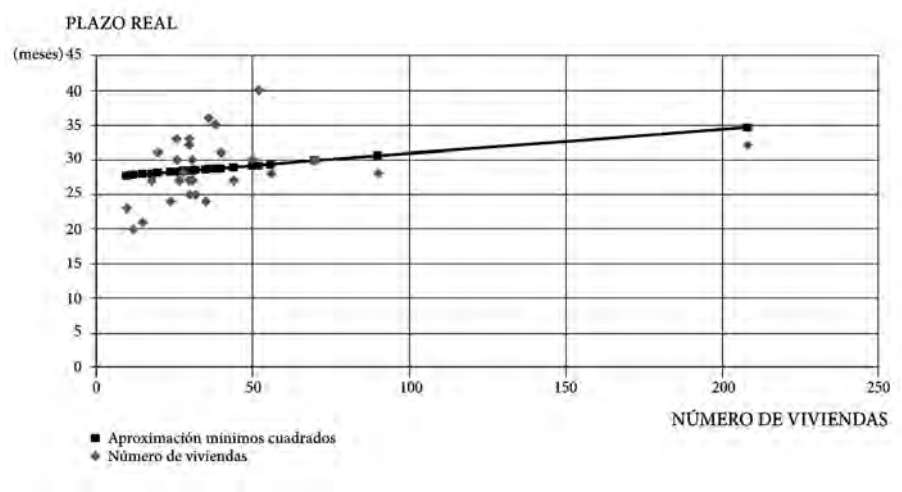


Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la investigación y de FUCVAM.

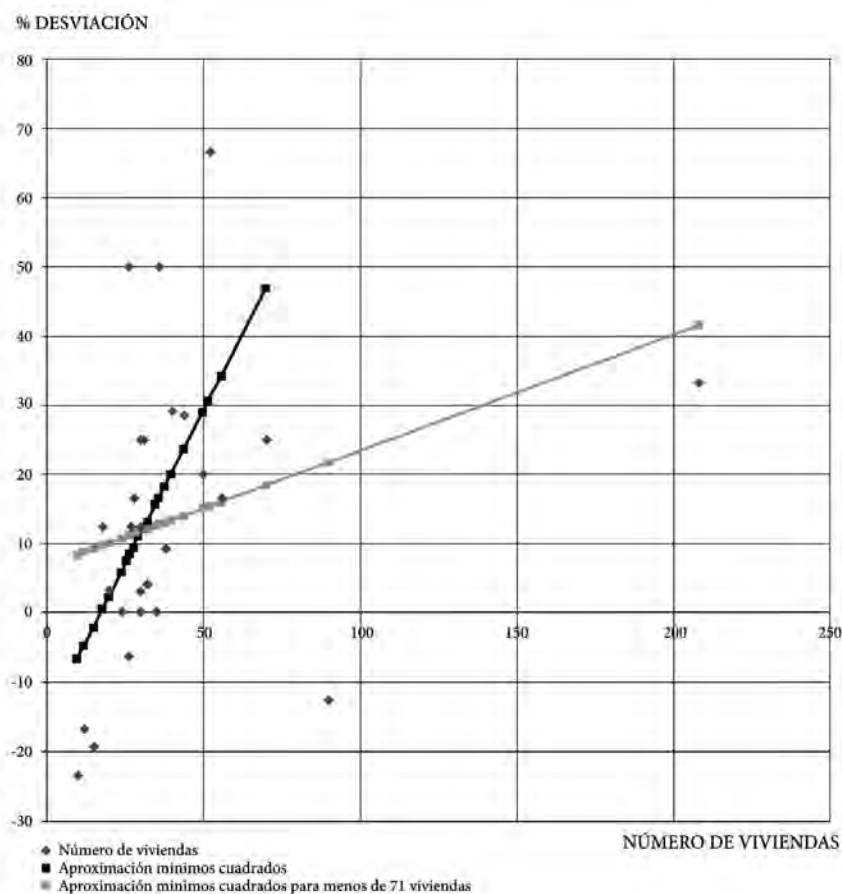
2. De cualquier forma, se puede visualizar que si bien la previsión de plazos más extensos y supuestamente *prudentes* reduce sensiblemente los apartamientos, ante la disminución de la exigencia el resultado absoluto del plazo no mejora, y pareciera existir una tendencia en los últimos años a la extensión de estos.

3. De los programas de la muestra planificados en el plazo tradicional del sistema (24 meses), en un 70% de los casos, el plazo se cumplió con un retraso no mayor a tres meses y en casi la mitad de las cooperativas se cumplió estrictamente o incluso se lo redujo. Los programas con mayores apartamientos de los tiempos previstos, por otro lado, se corresponden en general con proyectos con complejidades especiales o con algunos en los que se cometieron errores.
4. Lo anterior respalda la idea de que, salvo en casos especiales por sus particularidades, es posible planificar y llevar a cabo programas de este tipo en 24 meses, evitando los sobrecostos que la prolongación de los plazos trae consigo. También parece claro que es difícil disminuir significativamente ese plazo, por lo cual la reglamentación debería tomar provisiones para evitar las planificaciones con plazos demasiado cortos o demasiado largos.
5. El plazo adquiere especial importancia, porque los estudios muestran que la incidencia del incremento de los costos fijos, expensas financieras, alquileres y amortizaciones de equipos y arrendamientos de los cooperativistas llegan a hacer un 15% más cara la obra si se extiende a 36 meses que si se hace en 24. Por lo tanto, la extensión del plazo le estaría haciendo perder a la cooperativa el ahorro que obtiene del trabajo de los socios en obra, ya que lo que se economiza por un lado se encarece por el otro.
6. También interesa señalar que ni el plazo de obra ni las desviaciones entre lo real y lo comprometido tienen una relación significativa con el número de viviendas del conjunto, como se cree erróneamente a veces al atribuírsele a las obras mayores la necesidad de plazos más extensos, olvidando que si bien en esos casos aumentan las metas a alcanzar, también lo hacen en proporción los recursos —materiales, económicos y humanos— de que se dispone. Los gráficos siguientes dan cuenta de ello.

Gráfica 9. Plazo real vs Número de viviendas



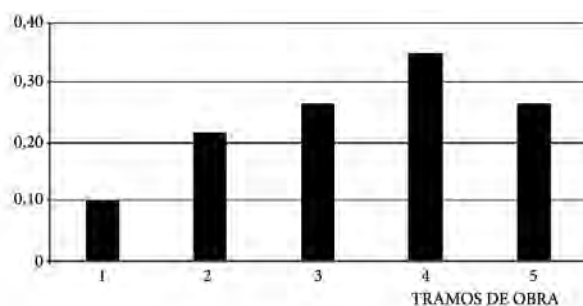
Gráfica 10. Porcentaje desviación real-previsto en función de número de viviendas



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la investigación y de FUCVAM.

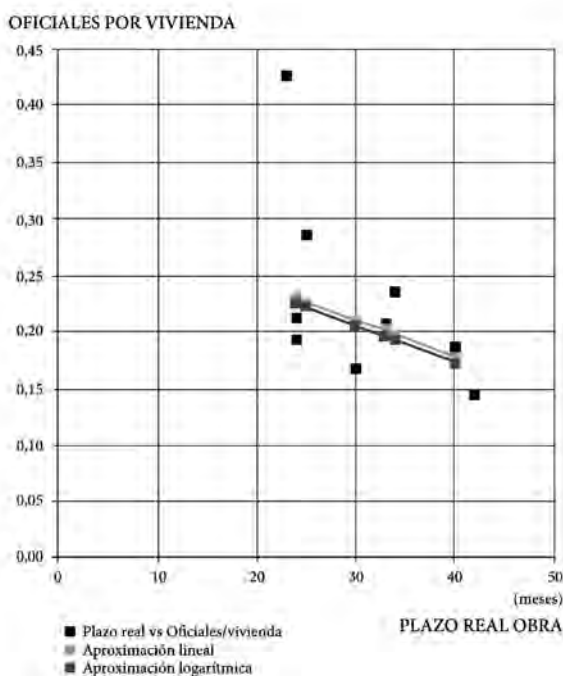
7. Más allá de otras consecuencias favorables de la realización de preobras (consolidación organizativa, afirmación grupal, entrenamiento, etc.), no parece haber una clara relación del avance logrado en estas con los plazos finales de obra, aunque los mayores retrasos se corresponden con preobras débiles o nulas. Parecería evidenciarse que la obra no se replanifica a partir de lo hecho en preobra y, con ello, tampoco se capitaliza el tiempo ganado.

Gráfica 11. Cantidad promedio de equivalente a oficiales por vivienda, según tramos de obra



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la investigación.

Gráfica 12. Oficiales por vivienda versus plazo real



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la investigación.

8. La utilización de mano de obra contratada está, en promedio, en los casos de la muestra en los que se pudo relevar el dato, en el entorno de un oficial cada tres viviendas y media, comenzando por un valor bastante menor y llegando a esa cifra o poco más hacia la mitad de la obra. En cambio, no se observa una disminución visible al final, ya que si bien algunos rubros se van concluyendo, en esa etapa hay una fuerte carga de terminaciones. La Gráfica 11 muestra este andamiaje al dividir el período de obra en cinco tramos, de acuerdo a los avances correspondientes.
9. La relación entre el número de contratados y los plazos parece ser inversamente proporcional, aunque en ella también intervienen los factores de rendimiento de la mano de obra contratada, de la eficiencia del apoyo de la ayuda mutua y de la organización de la obra.
10. Todas las cooperativas sobre las que se obtuvieron datos aportaron al BPS entre un 10 y un 40% más de lo previsto inicialmente, lo que indica una discordancia entre los rendimientos supuestos y los reales. Aunque esta diferencia no es tan importante en el total del presupuesto causa un desequilibrio financiero que debe solventarse a partir de otros rubros y denuncia errores de presupuestación o rendimientos inadecuados de la mano de obra contratada, sea por problemas propios, del apoyo de la ayuda mutua o de ambos. En cualquier caso, es necesario reafirmar la inconveniencia de una obra con demasiados contratados como también la de que tenga muy pocos.
11. Si bien en la muestra se partió de cooperativas cuyos montos de préstamo eran comparables (franjas III y IV de la R1993 y de la R2008), la evolución diferente de la UR y del ICC y la no previsión de este fenómeno en la R1993 hacen que, tomados a valores constantes (deflactación por ICC), los montos de inversión (préstamo más subsidio de capital) por metro cuadrado difieran entre sí hasta en un 40%, correspondiendo los valores más bajos a obras que construyeron más metros cuadrados por vivienda (ratificando que los metros cuadrados que se reducen son los más baratos y que por ello no se consiguen ahorros sustanciales) y los más altos a los de la R2008 y los de la R1993 que tuvieron problemas en su desarrollo;
12. Lo anterior, y los problemas de las cooperativas de la R1993 que sufrieron la crisis económico-financiera de 2002 con la disparada de los costos de construcción, reflejan la importancia de prever un rubro para compensación de mayores costos, como se hizo en la R2008, rubro que de ninguna manera debe eliminarse, aun en períodos de relativa estabilidad de la relación UR/ICC.

Tabla 4. Inversiones y costos por metro cuadrado

Cooperativa	Inversión prevista (UR)	Costo previsto (UR)	Inversión real (UR corrientes)	Inversión real (UR de marzo 93)	Inversión real (UR de junio 08)	Inversión real (UR fecha escritura)	Inversión real fecha reglamentación/Inversión prevista	Inversión real fecha reglamentación/Costo previsto	Relación inversiones reales respecto a la menor
COVIBLAP	17,62	20,73	17,62	19,14	21,05	17,70	1,09	0,92	1,00
Inchalá	23,05	27,12	30,22	27,25	29,98	32,49	1,18	1,00	1,42
30 de Setiembre	21,66	25,48	24,96	22,29	24,52	25,91	1,03	0,87	1,16
COVIMAG	22,90	26,94	25,47	23,04	25,35	25,35	1,01	0,86	1,20
COFEVI	19,17	22,55	19,41	20,01	22,01	18,40	1,04	0,89	1,05
COVIN	26,76	33,06	31,37	27,16	29,87	31,98	1,01	0,82	1,42
COVIDEC	30,27	35,62	29,86	27,34	30,07	29,53	0,90	0,77	1,43
COVICIVI 3	22,05	25,94	25,35	22,27	24,49	26,22	1,01	0,86	1,16
COVIETEX	23,91	28,14	29,03	24,54	27,00	28,56	1,03	0,87	1,28
COVIFUSAP	29,23	34,39	28,73	27,48	30,23	27,75	1,03	0,88	1,44
ICOVI	21,88	25,75	23,14	22,08	24,29	22,45	1,01	0,86	1,15
COVIPAY	22,51	26,48	24,19	23,35	25,69	23,58	1,04	0,88	1,22
COVITER	28,95	34,05	29,03	27,96	30,76	28,34	1,06	0,90	1,46
COVIAM 96	27,03	31,80	27,42	26,36	29,00	26,72	1,07	0,91	1,38
COVIPASO	24,91	29,31	24,91	27,02	29,72	25,25	1,19	1,01	1,41

Nota: se considera aquí como *inversión* al aporte estatal, que es igual al costo total menos el aporte propio de la cooperativa.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la investigación y del INE.

13. Cuando se analizan las inversiones por vivienda en lugar de por metro cuadrado las relaciones se «empastan» algo más (ver tabla 5) y resultan menos penalizados los conjuntos de la R2008 que, por la reglamentación, están obligados a construir menos metros cuadrados.
14. De todo esto se desprende el interés de reconsiderar una estrategia que intenta lograr economías a partir de la reducción de las áreas, sin lograrlo, porque las que se pueden disminuir son de costo mucho menor, como las de dormitorios. Por el contrario, una de las virtudes de la R1993, que en general presentaba numerosos problemas en buena parte solucionados por su sucesora, era que dejaba en manos de las cooperativas la opción entre construir más metros cuadrados con terminaciones más sencillas o lo contrario.

Tabla 5. Inversiones y costos por vivienda

Cooperativa	Inversión prevista (ur)	Costo previsto (ur)	Inversión real (ur corrientes)	Inversión real (ur de marzo 93)	Inversión real (ur de junio 08)	Inversión real (ur fecha esacritura)	Inversión real fecha reglamentación/Inversión prevista	Inversión real fecha reglamentación/Costo previsto	Relación inversiones reales respecto a la menor
COVIBLAP	1375	1617	1375	1493	1642	1381	1,09	0,92	1,10
Inchalá	1615	1900	2117	1909	2100	2276	1,18	1,00	1,41
30 de Setiembre	1615	1900	1861	1662	1828	1932	1,03	0,87	1,23
COVIMAG	1445	1700	1607	1454	1600	1571	1,01	0,86	1,07
COFEVI	1572	1849	1592	1354	1489	1245	0,86	0,73	1,00
COVIN	1725	2131	2022	1751	1926	2062	1,01	0,82	1,29
COVIDEC	1954	2299	1927	1765	1941	1906	0,90	0,77	1,30
COVICIVI 3	1615	1900	1857	1631	1794	1921	1,01	0,86	1,20
COVIETEX	1675	1971	2033	1719	1891	2000	1,03	0,87	1,27
COVIFUSAP	1968	2315	1934	1850	2035	1868	1,03	0,88	1,37
ICOVI	1615	1900	1708	1629	1792	1657	1,01	0,86	1,20
COVIPAY	1448	1703	1556	1502	1652	1517	1,04	0,88	1,11
COVITER	1614	1899	1619	1560	1716	1581	1,06	0,90	1,15
COVIAM 96	1662	1955	1685	1621	1783	1643	1,07	0,91	1,20
COVIPASO	1546	1819	1546	1676	1844	1566	1,19	1,01	1,24

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la investigación y del INE.

15. Los valores de tasación de la R2008, discriminados por número de dormitorios (ver tabla 6), por otra parte, parecen subfinanciar la vivienda de dos dormitorios y sobredimensionar el costo de incorporarlos, pues se mantiene prácticamente el valor por metro cuadrado, aun cuando el área que se agrega tiene un costo sensiblemente menor. Por otra parte, se sigue cometiendo el error de aumentar un número de metros cuadrados fijo por cada dormitorio que se agrega, lo cual no se condice con la realidad, lo que resulta en que las áreas de uno y dos dormitorios sigan siendo aún muy limitadas, mientras que las de tres y cuatro son excesivas y en la práctica no se alcanzan nunca.

Tabla 6. Valores de tasación por metro cuadrado construido, de acuerdo a R 2008 y a valores de tasación de 2008

N.º dormitorios	VT 2008	Área máxima	VT/m ² s/ área máxima	Relación
2	2000	55	36,36	1,00
3	2500	70	35,71	0,98
4	3000	85	35,29	0,97

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MVOTMA.

Tabla 7. Valores de tasación por metro cuadrado construido, de acuerdo a R 2008 y a valores de tasación de 2019

N.º dormitorios	VT 2008	Área de cálculo	VT/m ² s/ área de cálculo	Relación
2	2450	55	44,55	1,00
3	3000	70	42,86	0,96
4	3700	85	43,53	0,98

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MVOTMA.

16. El aumento de las áreas máximas de cada categoría de vivienda (Ley 19.581 de 2017) y el consiguiente ajuste de los valores de tasación no ha modificado esta situación, como se ve en la Tabla 7, que corresponde a los VT de 2019.
17. En los hechos, todas las cooperativas de la muestra, menos una, recibieron un préstamo cuyo valor real era mayor al correspondiente a la fecha de la reglamentación, por lo que en realidad tuvieron un sobrefinanciamiento. Esto no puede suceder actualmente (tampoco lo contrario), porque se actualizan los costos antes de la escritura y luego cuota a cuota. Sin embargo, esta realidad, irrefutable, no fue advertida por las cooperativas, que perdieron la oportunidad de aprovechar esa ventaja. Es muy probable que esto se deba a un seguimiento no suficientemente cercano de la ejecución financiera del proyecto que no permitió detectar esos espacios de oportunidad.
18. Los desfinanciamientos que sufrieron algunas de las cooperativas de la muestra (y que en la actualidad son uno de los problemas que aquejan al sistema) no encuentran una explicación clara en aspectos económicos de tipo estructural, en los cuales el sistema de reajuste y su corrección por mayores costos parece estar funcionando bien en general, por lo que se la debería buscar en problemas de gestión y asesoramiento que pueden estar transformando, incluso, algunas

herramientas muy positivas, como el anticipo, en potenciales riesgos por su incorrecta utilización.²¹

19. Asimismo, debería lograrse que el anticipo se pudiera cobrar al momento de escriturar, como los honorarios profesionales, y flexibilizar y hacer más operativos procedimientos como el desglose de rubros en Suministro y Colocación, extendiéndolos a más ítems.
20. De todas formas es indudable que la aplicación sin más al sistema cooperativo de indicadores que corresponden a otras formas de producción causa distorsiones. Así, el ICC, elaborado a partir de los costos de empresas constructoras de cierta escala y con base en Montevideo difícilmente refleja los costos de una cooperativa pequeña del interior, del mismo modo que el IMS, cuya base son los ingresos de los asalariados de empresas también de cierto tamaño, no necesariamente traduce las posibilidades de un cuentapropista o de un trabajador zafra. En el caso del ICC, además, el hecho de que exprese solamente costos de construcción y de que no incluya un factor tan importante como el costo de la tierra es también un elemento de distorsión si se lo toma como indicador exclusivo. Las variaciones de costos regionales, además, son otro factor de desajuste.
21. Otro aspecto a considerar es que actualmente existen nuevos requisitos (mayores exigencias de aislación, seguridad en la obra, prevención contra incendios) que no han generado aumentos en los valores de tasación totales, sino que han tenido que ser redistribuidos entre los demás rubros. A ello se une la exigencia, para los grupos de veinte viviendas o más, de construir un salón comunal, imprescindible para la cooperativa (sea cual sea su tamaño), pero que no está financiado.
22. El acceso y el pago del terreno han encontrado una solución eficiente mediante el sistema de cartera de tierras, aunque a veces los terrenos adjudicados no tienen infraestructuras completas o presentan problemas de subsuelo o de niveles, cuya solución exige importantes erogaciones a los grupos. El sistema adoptado por la cartera de la Intendencia de Montevideo y algunas del interior del país, que se apoya en FUCVAM como contraparte, parece dar mejores frutos que la adjudicación individual de CIVIS, aunque la experiencia de esta no tiene todavía el desarrollo suficiente para sacar conclusiones definitivas.
23. En cualquier caso, así como se concede un subsidio por el supuesto mayor costo de edificar en altura, resultaría de interés un *subsidio de localización* que permita, sin quitarle dinero a la obra, el acceso

21 Ver «El anticipo de la Reglamentación 2008. De recurso a problema», *El Solidario*, octubre de 2015.

a tierras mejor ubicadas, y habilitar también, como en la R 1993, que la eventual diferencia en menos al tope del 10% del precio del terreno, pueda pasarse a obra, manteniendo el límite del 15%, como establece la ley, para la suma del costo de terreno más el de la infraestructura, dado que, en general, un valor bajo del terreno se asocia a uno alto de la infraestructura.²²

24. Respecto al tema del pago de las cuotas de préstamo, el mecanismo del subsidio parece estar funcionando bien, aunque su alto costo pone en duda su sostenibilidad y sería bueno darle fuerza de ley para apuntalar su continuidad.²³
25. Sin embargo, las familias no subsidiadas están pagando bastante más que con la reglamentación anterior, al aplicárseles tasas de interés no solo influenciadas por las del mercado, sino en la actualidad más altas.²⁴
26. Por otro lado, al seguirse aplicando a estos programas diferentes cargas impositivas, como el IVA a los materiales o a los honorarios de asesoramiento técnico,²⁵ o el adicional para el financiamiento de la Caja de Profesionales, que no se justifican en un programa de interés social, ellas tienen un efecto inflacionario sobre las cuotas y por lo tanto incrementan las necesidades de subsidio.
27. Como hemos señalado en trabajos anteriores, además, es importante que para analizar la afectación del pago de la vivienda al ingreso familiar se consideren, junto a la cuota de préstamo las tarifas de los servicios y los gastos de mantenimiento, tan importantes como aquella.

Consideraciones generales

Además de las consideraciones por aspecto antes señaladas, es posible formular otras que las atraviesan y que, por ello, son de particular importancia. Algunas de estas surgen de los casos analizados en esta investigación y otras, del estudio de propuestas que en su momento fueron formuladas por

22 Esto se explicó en la p. 35, al comentar la R 2008.

23 Con posterioridad al final de la investigación que motiva este libro, el Parlamento aprobó en 2017 la Ley n.º 19.588, que le da marco legal al sistema de subsidios implementado en la R2008, prácticamente sin modificaciones. Se da así esa jerarquía a un importante avance, lo que se venía reclamando con mucha fuerza por el movimiento cooperativo y en particular por FUCVAM.

24 Véase Rodríguez y Nahoum (2015).

25 Véase Nahoum (2017).

FUCVAM, los IAT o que provienen de la propia experiencia personal de los miembros del equipo investigador:

1. La autogestión es sin duda una de las claves del buen desempeño del modelo cooperativo y de sus logros, tanto en lo material como en lo económico y social. Partiendo de la base de que se trata de colectivos sin una historia previa como tales en la mayoría de los casos, ni tampoco con aptitudes, experiencia o formación para esa función, es indudable que la capacitación cumple un papel fundamental en estos procesos, por lo que debe ser un aspecto central a considerar asumirla como tarea por todos los actores intervinientes, desde la propia cooperativa y sus socios, en un aprendizaje recíproco y continuo, hasta las federaciones, los IAT, los funcionarios contratados por las cooperativas (capataces, oficiales, administrativos) y también desde la propia función pública, a través del MVOTMA, la ANV o el INACOO, entre otros.
2. Las reglamentaciones pueden operar tanto como *facilitadoras* como hacer las veces de *complicadores*, creando obstáculos allí donde se pensaba que se encauzaban los procesos o se creaban oportunidades. En este sentido, parece oportuno evaluar, con participación de todos los actores, la reglamentación aprobada en 2008, que llevaba, al culminar la investigación, casi siete años de vigencia, y ahora casi quince, tiempo suficiente para analizar sus fortalezas y dificultades, y aplicar los ajustes que ese análisis aconseje.²⁶ Para poner como ejemplo algunos puntos, que no agotan ese análisis, señalemos los siguientes:
 - El sistema de sorteos, que se ha aplicado prácticamente en todas las postulaciones de la R2008, pretendió, y sin dudas consigue, establecer un procedimiento de cristalinidad incuestionable, virtud nada menor; sin embargo, su realización indiferenciada entre todas las cooperativas presentadas, sin tener en cuenta su historia, puede llevar a apresurar algunos procesos cuando la suerte llega demasiado rápido o a causar desaliento y desintegración cuando su falta se repite. Es por ello que se debe estudiar la

26 En los hechos, hubo ajustes parciales, algunos de los cuales fueron discutidos con el movimiento cooperativo y otros no. Por ejemplo, en 2015, por Resolución Ministerial n.º 1386, la R2008 se unió con la R2011, que había sido creada específicamente para impulsar la utilización de sistemas de construcción y gestión no tradicionales. La reglamentación así ajustada, conocida como R2015 habilita la utilización de estos sistemas junto a los tradicionales y establece valores de tasación diferenciados, de acuerdo al sistema que se emplee. Sin embargo, aún está faltando una amplia discusión, con participación de todos los actores, del conjunto del texto normativo, en el cual todavía quedan cabos sueltos por atar, como también sucede con la reglamentación de la Ley General de Cooperativas, n.º 18.407 de 2008.

modificación del sistema para que, sin perder su transparencia, también tenga en cuenta de alguna forma la antigüedad de aprobación del anteproyecto cooperativo.²⁷

- La asignación de dormitorios con base en una «fotografía fija» al final de la etapa de trámite, no solo contradice la expresa voluntad de la ley de contemplar especialmente a las parejas jóvenes, sino que actúa, como ya comentamos, como un elemento desestimulante —sobre todo para quienes pueden tener otras posibilidades— a la hora de decidir ingresar a una cooperativa. Los pequeños ajustes que se han hecho a este mecanismo no son suficientes para solucionar el problema.
- Si bien las cooperativas demasiado numerosas plantean dificultades, sobre todo en lo que refiere a participación, las muy pequeñas tienen menor potencial. Se ha observado la tendencia a sustituir aspectos del funcionamiento orgánico por relaciones de tipo cara a cara, lo cual opera al menos ambivalentemente en la gestión, más influida por la afectividad. La creación de cooperativas con pocos integrantes podría ser una alternativa para terrenos de gran interés urbano y pequeña dimensión, como los de zonas centrales.
- De cualquier modo, en el caso anterior debería procurarse que la normativa contemple la creación de lo que se ha dado en llamar *cooperativa en lotes dispersos*, o sea, proyectos implantados en dos o más terrenos próximos pero no contiguos.
- El monto de honorarios debería revisarse para evitar que la asignación de un porcentaje fijo del costo transforme en insostenibles para los institutos técnicos los programas de menos viviendas y en muy buenos negocios los de muchas. Para que ello no implique quitar recursos a las obras, las diferencias en más podrían resolverse mediante un subsidio especial.
- La finalización del asesoramiento al terminar la obra, con el solo vínculo de la responsabilidad decenal por vicios ocultos, más allá de la voluntad de los institutos, deja a las cooperativas sin apoyo técnico en una etapa crucial y totalmente nueva, como es la de convivencia. El asesoramiento, sobre todo en lo social y

27 Hace años FUCVAM le propuso a la DINAVI modificar el régimen de sorteos para pasar del actual sistema indiscriminado, en el que todos los grupos van juntos al sorteo, a otro calificado que se hiciera primero entre las cooperativas que se presentan al sorteo por tercera vez y que luego, si todavía hubiera cupos disponibles, se hiciera entre las que lo hacen por segunda vez, etc. De esa manera se evitarían, o al menos se limitarían, los dos grandes inconvenientes que se ven en el sistema actual: la aprobación demasiado temprana o demasiado tardía que origina el que no se tenga en cuenta de ninguna forma la antigüedad. La propuesta no ha sido tenida en cuenta hasta ahora.

para el mantenimiento, debería prolongarse por un plazo razonable luego de la ocupación de las viviendas.

3. La demostrada capacidad de los grupos cooperativos para la generación y sostén de iniciativas de impacto colectivo debería ponerse en juego en una sociedad que está haciendo un esfuerzo por defender el ambiente y en particular por sustituir las fuentes tradicionales de energía por otras no contaminantes y renovables, y, teniendo en cuenta la incidencia que en ello tienen los usos residenciales, sería conveniente establecer estímulos económicos para las actuaciones de protección al cambio climático, como el uso de energías no convencionales, el mejoramiento de la aislación, el uso de materiales menos contaminantes, etcétera.
4. El ingreso de un nuevo socio a una cooperativa habitada de propiedad colectiva es un problema aún no resuelto, porque el esfuerzo económico que ello implica no está al alcance de una familia del mismo sector social que la que egresa, que acumuló su capital social con trabajo y ahorro durante muchos años. Eso está produciendo una especie de gentrificación en las cooperativas, en la que se sustituye población de ingresos bajos y medio bajos por otra de mayor capacidad económica, con fuerte repercusión social en los grupos. Por ello es muy importante crear canales de financiamiento, como los que existen para comprar viviendas, que permitan el acceso a los cupos en cooperativas habitadas.²⁸

²⁸ En 2017, mediante la Resolución Ministerial n.º 253, el MVOTMA arbitró una solución al problema al crear una línea de crédito para las cooperativas que, en el caso de reemplazos de socios, permite al grupo pagarle rápidamente a la familia renunciante, mientras se le concede a la que ingresa un plazo suficiente para que pueda integrar sus partes sociales con mayor facilidad, recursos con los cuales la cooperativa devolverá el préstamo que le hizo el Estado. El sistema, sin embargo, no ha funcionado satisfactoriamente, en parte porque es administrativamente engorroso y no responde por lo tanto al problema en los tiempos necesarios, y también porque obliga a la cooperativa a comprometerse nuevamente con el pago de una deuda cuya garantía sigue siendo la hipoteca del conjunto habitacional. Un cambio sustancial al sistema, que podría hacerlo más eficaz, sería que el crédito se concediera directamente a la familia que ingresa, con una garantía no hipotecaria.

Referencias bibliográficas

- ABBADIE, L., ALVÁREZ, H., BOZZO, L., CALONE, M., NAHOUM, B., RODRÍGUEZ, L., SERÉ, T., SORIA, C., y TORÁN, S. (2015). Veinte años de cooperativas de ayuda mutua. La importancia de los colectivos. *Vivienda Popular*, (27). Montevideo: FADU, Universidad de la República.
- ALONSO, N., SARACHU, G., VALLÉS, R. (responsables), ABBADIE, L., BOZZO, L., CALONE, M., GRAÑA, N., NAHOUM, B., RODRÍGUEZ MUSLERA, M., SORIA, C., y TEDROS, G. (2016). *Participar o no participar, Ésa es la cuestión Dos modelos de producción habitacional y sus resultados*. Montevideo: FADU, Universidad de la República.
- ALONSO, N., BOZZO, L., CALONE, M., NAHOUM, B., RECALDE, S., y TEDROS, G. (2016). *¿La tecnología es la solución? Evaluación integral de las viviendas realizadas por el MVOITMA (1993-2002) empleando sistemas innovadores*. Montevideo: CSIC, Universidad de la República.
- ALONSO, N. y otros (2012). La participación como elemento del impacto habitacional. *Revista de Estudios Cooperativos*, 17 (1 y 2). Montevideo: UEC, SCEAM, Universidad de la República.
- BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY (BHU) (1969-2002). *Órdenes de Servicio para la operatoria del sistema cooperativo*.
- GILBOA, F., NAHOUM, B., ALONSO, N., BRACESCO, M., CALONE, M., BOZZO, L., y CAMPOLEONI, M. (1999). *La vivienda social: Evaluación de programas y Tecnologías*. Montevideo: FARQ, Universidad de la República-SAU.
- MACHADO, G. (2016). La experiencia de las cooperativas de vivienda en Uruguay Necesidades, organización e imaginación. *Vivienda Popular* (28). Recuperado de <<https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/29574/1/05vp28Machado.pdf>>.
- NAHOUM, B. (compilador) (2008). *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo: Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, 2.^a edición.
- Nahoum, B. (2017, agosto 4). Imposición del IVA en los programas de vivienda social. Un sinsentido que permanece. *Brecha*, (1654).
- Rodríguez, L. y Nahoum, B. (2015). ¿UR, UI o todo lo contrario? *Vivienda Popular*, (26).
- SORIA, C. (2016). Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua: reflexiones sobre posibles fundamentos de la participación. *Revista Estudios Cooperativos*, 20. Montevideo: UEC, SCEAM, Universidad de la República.
- URUGUAY (1967). Constitución de la República. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>>.
- (1968). Ley n.º 13.728: Plan Nacional de Viviendas. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>>.

- URUGUAY (1990). Ley n.º 16.112: Creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16112-1990/3>>.
- (1992a). Ley n.º 16.237: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16237-1992/4>>.
- (1992b). Decreto n.º 239/992: Política Social - Viviendas - Plan Nacional de Vivienda. Recuperado de <<https://impo.com.uy/bases/decretos/239-1992/5>>.
- (2002). Ley n.º 17.596: Entes Autónomos-Modificación a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17596-2002>>.
- (2007). Ley n.º 18.125: Modificación a la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18125-2007/36>>.
- (2008a). Ley n.º 18.308: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18308-2008>>.
- (2008b). Ley n.º 18.362: Aprobación de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal. Ejercicio 2007. Recuperado de <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008>>.
- URUGUAY, MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA) (2008a). Resolución Ministerial n.º 539/08.
- (2008b). Resolución Ministerial n.º 540/08.
- (1991-2017). *Decretos y resoluciones ministeriales para la operatoria del sistema cooperativo*.

El cooperativismo por autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva es un eficiente modo de acceso a la vivienda de los sectores de bajos ingresos. Desde su creación, en 1968, el propio sector social, el marco legal y económico, las tecnologías, los estándares tuvieron cambios que requirieron adecuaciones no siempre sencillas.

El Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República trabaja en el tema en forma interdisciplinaria desde hace treinta años y en 2012, con aval de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), obtuvo apoyo de la Udelar para estudiar lo desarrollado en las dos décadas anteriores para detectar fortalezas y dificultades y aportar a su perfeccionamiento.

Los resultados se transmitieron a cooperativas, autoridades, técnicos y academia, y ahora al público en general en este libro. Por ser un problema de gran importancia social que afecta otros derechos también esenciales y debe importarnos a todos es tarea de la Udelar estudiarlo y divulgar las conclusiones obtenidas.



ISBN: 978-9974-0-1923-2



9 789974 019232