

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA URUGUAYAS

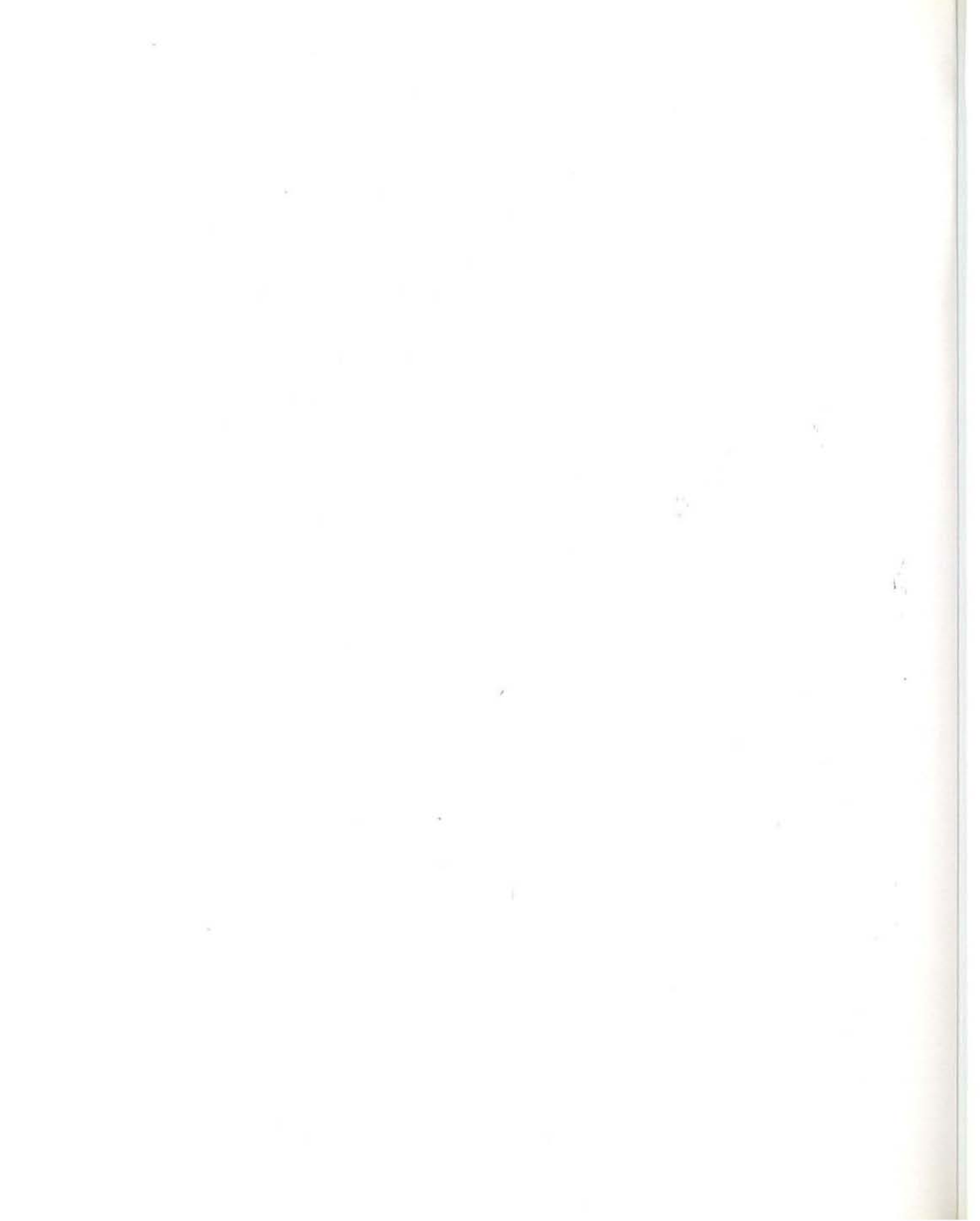


UNA HISTORIA CON QUINCE MIL PROTAGONISTAS

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA URUGUAYAS

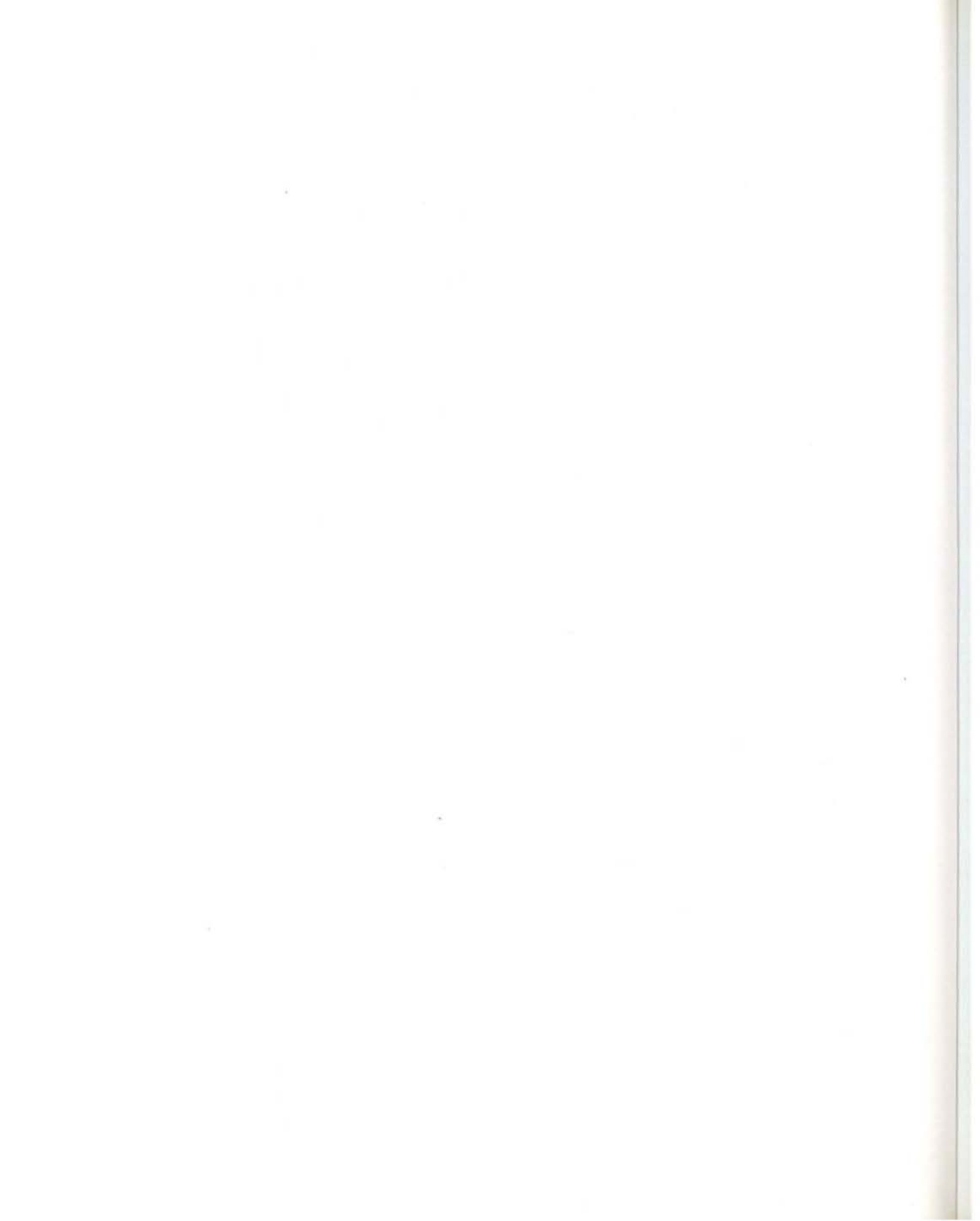


Intendencia Municipal de Montevideo



UNA HISTORIA CON
QUINCE MIL
PROTAGONISTAS

**LAS COOPERATIVAS
DE VIVIENDA POR
AYUDA MUTUA
URUGUAYAS**



UNA HISTORIA CON
QUINCE MIL
PROTAGONISTAS

**LAS COOPERATIVAS
DE VIVIENDA POR
AYUDA MUTUA
URUGUAYAS**

SEVILLA - MONTEVIDEO

1999



INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO

ARQ. MARIANO ARANA
Intendente Municipal de Montevideo

DRA. MARÍA JULIA MUÑOZ
Secretaria General

ING. ALBERTO ORTEGA
Director General del Departamento de Acondicionamiento Urbano

ARQ. ROBERTO VILLARMARZO
Director de la División Espacios Públicos y Edificaciones

EMBAJADA DE ESPAÑA

JOAQUÍN MARÍA DE ARISTEGUI Y PETIT
Embajador de España en Uruguay

GUILLERMO KIRKPATRICK
Ministro Consejero Cultural y de Cooperación

JUNTA DE ANDALUCÍA

FRANCISCO VALLEJO SERRANO
Consejero de Obras Públicas y Transportes

JOSÉ MARÍA VERDÚ VALENCIA
Viceconsejero de Obras Públicas y Transportes

DAMIÁN ÁLVAREZ SALA
Secretario General de Planificación

VICTOR PÉREZ ESCOLANO
Director General de Arquitectura y Vivienda

LUIS GONZÁLEZ TAMARIT
Coordinador Adjunto

MANUEL GONZÁLEZ FUSTEGERAS
Coordinador de la Cooperación de la C.O.P.T. en Uruguay

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

PEDRO SECO RODRÍGUEZ
Coordinador General de la Cooperación Española en Uruguay

FICHA TÉCNICA

DIRECCIÓN EDITORIAL

JUNTA DE ANDALUCÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE ARQUITECTURA Y VIVIENDA. FOMENTO DE LA ARQUITECTURA:

María Dolores Gil Pérez, José Rodríguez Galadí, Magdalena Torres Hidalgo, Nicolás Ramírez Moreno.

PROGRAMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL:

Cristina Valladolid León, Natacha Ródenas Dandoy, Juan Torres Casado.

EDICIÓN AL CUIDADO DE: Heriberto Duverger Salfrán.

DISEÑO GRÁFICO: Miguel A. Marín Gallardo.

MAQUETACIÓN: Marta Fernández Balmaseda.

FOTOMECÁNICA E IMPRESIÓN: Ingrasa. Artes Gráficas.

© De la presente edición:

Intendencia Municipal de Montevideo.

Junta de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes.

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

Las fotografías que ilustran los capítulos 2.3, 5.2, 5.3, 5.4 y 5.5 fueron proporcionadas fundamentalmente por los autores de los respectivos artículos.

Este libro incluye asimismo fotos de archivo del Centro Cooperativista Uruguayo, Instituto de la Construcción de Edificios y Servicio de Medios Audiovisuales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República y F.U.C.V.A.M., así como de Álar Álvarez, Ferruccio Musitelli, Hugo Rodríguez Filippini, Martha Rodríguez Muslera y Raúl Vallés. Las restantes fotografías que se incluyen en el libro fueron tomadas especialmente para la Intendencia Municipal de Montevideo por Daniel Caselli.

ISBN: 84-8095-192-3

Nº de Registro: JAOP/AV-49-99

Dep. Legal:

Las COOPERATIVAS de vivienda por ayuda mutua uruguayas: Una historia con quince mil protagonistas / Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Dirección General de Arquitectura y Vivienda; Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay); Agencia Española de Cooperación Internacional. - Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes; Montevideo: Intendencia Municipal, 1999

223 p.: il. bit.; 25 cm

ISBN 84-8095-192-3

Benjamin Nahoum, compilador.

I. Andalucía. Junta. II. Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes. III. Junta. Dirección General de Arquitectura y Vivienda.

IV. Intendencia Municipal de Montevideo (Uruguay). V. Agencia Española de Cooperación Internacional.

1. Cooperativas de Vivienda - Uruguay - Montevideo

La necesidad de divulgar la experiencia, conocida unas veces y no reconocida otras, acerca de las cooperativas uruguayas de ayuda mutua como una alternativa a considerar en el problema de la vivienda, ha generado la publicación de este libro con la creación y puesta en marcha de las ideas que desde Iberoamérica fueron capaces de influenciar de cierto modo, la política de vivienda social que actualmente se aplica en Andalucía. Sin duda su fuerza y permanencia, derivadas del proceso de participación y gestión social de los integrantes, han permeado de la misma manera, políticas similares en países vecinos del área americana.

El tiempo se ha encargado de rubricar estos conceptos convertidos hoy en motivos de interés para el Programa de Cooperación Internacional que la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía ha suscrito con la Intendencia Municipal de Montevideo, respecto a la divulgación del patrimonio arquitectónico en este país. En la actualidad Uruguay ostenta un volumen considerable de arquitectura producida a raíz de esta articulación entre capital financiero, profesionales, constructores, administración pública y usuarios, que desde los inicios del movimiento cooperativista han contribuido a ampliar ciudad y territorio urbanizable con una fórmula mucho más orgánica, fresca e imaginativa que la aplicada entonces por la rígida arquitectura promovida por el desarrollismo oficial.

La incorporación de sistemas de prefabricación ligera, tanto manuales como industrializados y las distintas investigaciones docentes y profesionales realizadas a lo largo de estos años, forman parte del continuo proceso de perfeccionamiento constructivo que ha convertido al cooperativismo uruguayo en una fuente de experiencias técnicas, capaz de servir a los distintos programas de vivienda social que actualmente tratan de encontrar sus adecuadas vías de desarrollo. No menos divulgable resultan los logros arquitectónicos o urbanísticos que han generado una calidad sostenida, tanto en la producción de vivienda individual como en el emplazamiento de los conjuntos con sus servicios complementarios que redundan en beneficio del equipamiento de las zonas donde se insertan.

Estas razones a grandes trazos esbozadas, contienen el aporte del ingenio uruguayo a la voluntad de resolver el problema de la vivienda, mediante esta fórmula colectiva que los expertos internacionales consideran valiosa e interesante, justificando con suficiencia la decisión tomada por ambas partes para realizar esta edición. Libro colector y difusor de la experiencia registrada de forma dispersa en muchos documentos; soporte a la vez de la memoria de sus participantes, de las opiniones actuales y de los hechos que el tiempo ha impedido borrar, porque están indisolublemente ligados a la creación del hábitat americano.

MARIANO ARANA
Intendente de Montevideo

FRANCISCO VALLEJO SERRANO
Consejero de Obras Públicas y Transportes
Junta de Andalucía

Cuando, con el apoyo y el estímulo de la Junta de Andalucía, surgió en la Intendencia Municipal de Montevideo la para nosotros espléndida idea de hacer este libro, nos enfrentamos con una tarea singularmente atractiva, pero también plena de dificultades.

No es poco lo que se ha escrito sobre las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua uruguayas. La bibliografía básica que se adjunta al final, da cuenta de numerosos trabajos, enfocados desde diferentes visiones disciplinarias, que expresan con riqueza las singularidades de esta formidable experiencia.

Sin embargo, sentíamos que faltaba un trabajo que procurara abordar el tema juntando todas esas visiones, y que lo abordara además para presentarlo a un lector que no lo conociera o que lo conociera poco. La posibilidad, además, que ese lector pudiera ser “no uruguayo”, hacía aún más complejo el enfoque, ya que se trataba de efectuar una presentación que, sin aburrir a quien conoce el tema, fuera accesible al mismo tiempo para el que careciera de las coordenadas básicas para su comprensión.

Teníamos tres opciones: la primera consistía en que alguien, con suficiente conocimiento del asunto y con la capacidad para darle mediante una sola visión la riqueza de matices disciplinarios que el mismo reúne, pudiera producir por sí sólo ese enfoque caleidoscópico. Esta posibilidad era perfecta, salvo por el pequeño detalle de encontrar a ese alguien.

Otra alternativa era que un “escritor profesional”, muniéndose de la información necesaria por medio del análisis de antecedentes y entrevistas, escribiera un trabajo que reflejaría en definitiva la opinión de otros. La tercera posibilidad, por la que finalmente optamos, consistía en acudir al método de la *compilación*: que alguien -el compilador- elaborara un programa general de la obra e imaginara una manera de organizar el aporte de diferentes especialistas y que se recurriera a éstos para aproximarse al tema desde los numerosos y muy variados ángulos que el mismo presenta.

Es así que este libro está escrito por varios arquitectos, varios asistentes sociales, un abogado, dos ingenieros y dos dirigentes sociales que son, ante todo, cooperativistas. No es, por consiguiente, un libro sobre arquitectura; tampoco es un libro sociológico ni pretende ser una historia del cooperativismo de vivienda: es, simplemente, nada más ni nada menos que un libro sobre las cooperativas por ayuda mutua.

Cuando el compilador leyó lo que los diferentes colaboradores habían escrito, encontró que cada capítulo en sí era sumamente interesante, pero que al conjunto le faltaba la unidad que le hubiera dado un sólo redactor. Esto era una virtud, ya que esa misma heterogeneidad refleja mejor que ninguna otra cosa la variedad de visiones que un tema tan complejo admite. Pero era también un defecto, dado que esa heterogeneidad hacía que algunas cosas se dijeran varias veces y otras, que eran importantes para la comprensión del conjunto no se hubieran dicho ni una sola.

La solución que encontramos a este problema fue una profusa inserción de notas al pie, responsabilidad del compilador. Esas notas pretenden sustituir el entramado que el trabajo tendría si hubiera sido concebido por una sola persona, pero sin hacerle perder la especificidad de enfoques y hasta de lenguajes que da al conjunto una particular riqueza.

Hay que decir también que este libro no pretende ser un manual de consulta para especialistas, sino, antes que nada, un camino para que puedan acceder a un tema tan apasionante, justamente quienes lo conocen poco o directamente no lo conocen. Por esa razón hay una cantidad de "llamadas" que aportan informaciones obvias para el entendido pero que creemos que serán útiles a quien se acerca a esta temática por primera vez.

Para quien quiere abundar sobre ella, a su vez, se ha agregado al final del trabajo, en los Anexos, el texto del capítulo de la Ley Nacional del Viviendas que trata sobre el cooperativismo (con las actualizaciones correspondientes, dado que ese texto ha sufrido numerosas y no siempre felices modificaciones). Se adjunta asimismo el Decreto del Poder Ejecutivo que reglamentó la versión original de dicho Capítulo.

Como se verá a través de la presentación de los autores que se hace al comenzar cada artículo, hemos tenido la suerte de reunir a un conjunto de colaboradores de primerísimo nivel, que incluye a algunas de las personas que más saben sobre el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua en el país. Y que lo saben, además, porque ellos mismos son parte de esa insólita aventura.

A esos colaboradores los elegimos por quiénes son y cuánto conocen del tema y no, por cierto, por proximidades ideológicas o políticas: por eso mismo constituyen un conjunto matizado, y esos matices se reflejan en lo que escribieron, que fue escrito con absoluta libertad. Las opiniones que los artículos reflejan son, por consiguiente, las de quienes los redactaron, y su inclusión en este trabajo no quiere decir que el compilador, ni mucho menos los organismos que promovieron su realización, las compartan necesariamente.

En particular el compilador hizo -creánlo- un gran esfuerzo para resistir la tentación que en sus notas a pie de página se reflejaban los matices que puede tener con los autores sobre alguno o muchos de los puntos que abordan en sus trabajos. Creemos haber resistido esa tentación, pero la última palabra sobre el éxito de esta empresa la tienen los lectores.

Otra dificultad importante que debió salvarse fue la de elegir quién había de abordar algunos aspectos que en sí mismos son pluridisciplinarios. Porque si bien no cabía duda que respecto de los vericuetos jurídicos el más idóneo para escribir era un abogado, o que sobre los aspectos tecnológicos debía recurrirse a los arquitectos e ingenieros que los crearon y desarrollaron, en temas como el propio asesoramiento técnico o la descripción de estudios de caso, las opciones eran mucho más variadas y discutibles.

Con una óptica muy personal, resultante de su propia experiencia como integrante de equipos técnicos, el compilador eligió a una asistente social para tratar el tema del asesoramiento y a varios arquitectos -con una excepción forzosa- para describir las experiencias que se presentan como estudios de caso, que reflejan cada una a su vez una particularidad diferente.

Y esa elección se basó en que -repito, en su experiencia personal y en su propia visión- ha sentido al trabajador social como aquel integrante del equipo que tiene una visión más global del trabajo de éste -del que en algunas instancias actúa incluso como articulador- y en cambio

considera al arquitecto como el técnico que tiene una concepción más integral del programa en su conjunto.

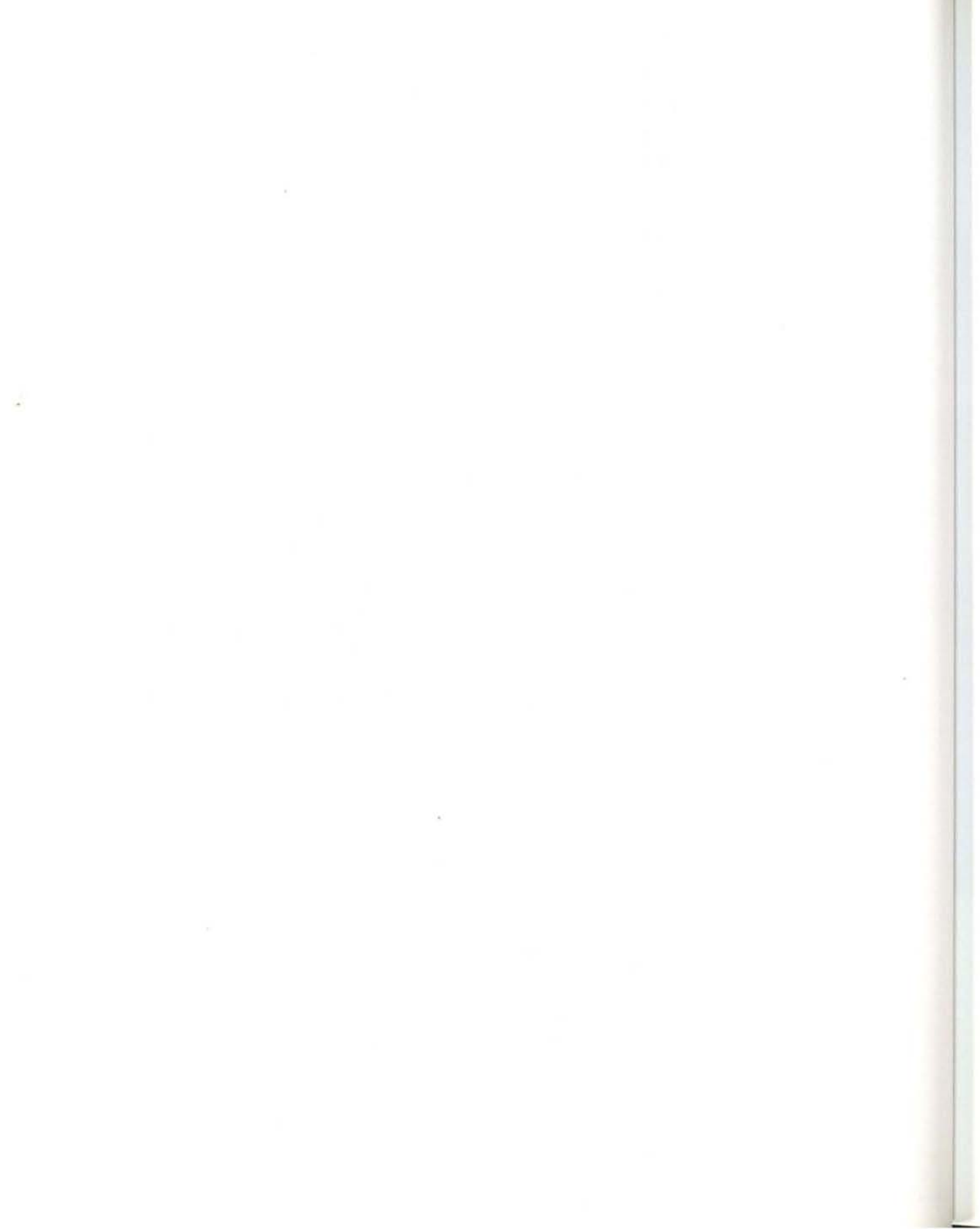
Sobre la elección de los estudios de caso -también responsabilidad exclusiva del compilador- digamos ya que no pretende ser una selección de las mejores experiencias -selección que implicaría por otra parte una ardua tarea- desde ningún punto de vista: ni arquitectónico, ni urbanístico, ni social, ni económico. Simplemente son cinco experiencias -exitosas las cinco, eso sí- que reflejan diferentes realidades, diferentes apuestas y hasta diferentes momentos del desarrollo del sistema cooperativo de ayuda mutua.

Y una última aclaración, que quizá sea necesaria, antes que ustedes entren a ver el resultado de este esfuerzo, del que el suscrito se encuentra, francamente, complacido (no por lo que hizo personalmente, desde luego, sino por haber podido reunir un conjunto de materiales tan interesantes y valiosos): el porqué la Intendencia de Montevideo dedicó tiempo, dinero y esfuerzo a producir este trabajo. En dos palabras: porque cree en el cooperativismo de vivienda, y en particular en las cooperativas por ayuda mutua.

Y porque cree en el cooperativismo de vivienda es que ha hecho o intentado hacer muchas cosas para apuntalar el esfuerzo y la labor de esas cooperativas, en particular desde 1990, fecha que marca un innegable punto de inflexión en la gestión de los gobiernos comunales montevideanos. Entre esas muchas cosas, que no es del caso enumerar en esta introducción, está promover este libro, para que esa experiencia se conozca un poco más.

El libro se llama *Una historia con quince mil protagonistas*. Podría haberse llamado de muchas maneras, pero quisimos ponerle ese nombre para dar, ya desde el título, la idea que íbamos a hablar, sobre todo, de una empresa colectiva. Una empresa que más que de protagonismos individuales sabe de quehaceres conjuntos. Quince mil familias -pocas más o pocas menos- son hoy las que han escrito y están escribiendo esta historia. Algunas ya tienen "su" casa, otras todavía la están construyendo y otras sueñan con abocarse prontamente a esa tarea. Quizá este libro ayude a que, pronto, el número quince mil nos quede pequeño.

BENJAMÍN NAHOUM
Compilador



- 7** **PRESENTACIÓN**
- 9** **INTRODUCCIÓN DEL COMPILADOR**
- 15** **PRÓLOGO**
- 23** **1**
LOS ANTECEDENTES
DE LA AUTOCONSTRUCCIÓN INDIVIDUAL
A LAS COOPERATIVAS PIONERAS
- 35** **2**
LAS COOPERATIVAS DE AYUDA MUTUA
LA BASE JURÍDICA
ORGANIZACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN COOPERATIVA
AYUDA MUTUA Y TECNOLOGÍAS
EL FINANCIAMIENTO
EL ASESORAMIENTO TÉCNICO
- 97** **3**
COOPERATIVISMO Y SOCIEDAD
LA RELACIÓN COOPERATIVA-MEDIO:
LA COOPERATIVA DESPUÉS DE LA VIVIENDA
EL ROL POLÍTICO Y SOCIAL DEL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA:
- 119** **4**
**LAS NUEVAS MODALIDADES EN LA EXPERIENCIA
COOPERATIVA DE AYUDA MUTUA**
PROGRAMAS CON GRUPOS DE MUY BAJOS INGRESOS
RECICLAJES
- 153** **5**
ANEXO/ESTUDIOS DE CASO
LA EXPERIENCIA DE LAS "MESAS": MESA 1
EL DESAFÍO DE LA ESCALA: CONJUNTO "JOSÉ PEDRO VARELA"
LA INTEGRACIÓN AL ENTORNO URBANO: "TEBELPA"
EL COOPERATIVISMO EN EL INTERIOR: "COVINUVI" DE DURAZNO
CREANDO CIUDAD: EL BARRIO COOPERATIVO DE PAYSANDÚ
- 203** **6**
ANEXO/DOCUMENTOS
TEXTO COMPILADO DEL CAPITULO X DE LA LEY NACIONAL
DE VIVIENDA N° 13.728 DE 17.12.1968
TEXTO DEL DECRETO N° 633/69, REGLAMENTARIO DE LA LEY N° 13.728
- 223** **BIBLIOGRAFÍA**

AYUDA MUTUA, VIVIENDA Y CIUDAD

MARIANO ARANA*



El presente libro trata de una realidad profundamente enraizada en el Uruguay del último tercio de siglo: el cooperativismo de vivienda por Ayuda Mutua, experiencia peculiar de un pequeño país del Sur de la América Austral, que ha merecido trascender su acotado ámbito geográfico.

A los uruguayos nos resulta estimulante comprobar cómo algunas de nuestras iniciativas y realizaciones han sido objeto de reconocimiento extendido, más allá de fronteras. Esta publicación se ha podido realizar, precisamente, gracias a ese reconocimiento, así como al importante respaldo recibido de la Junta de Andalucía.

Son variadas las razones por las que resultan destacables los resultados de esta singular experiencia. Validación en lo relacionado con aspectos económicos y financieros, al establecerse una original y pertinente asociación de lo público con lo no gubernamental.

Validación también en lo social, en tanto supuso una respuesta eficiente y ajustada a las demandas y potencialidades de los grupos familiares destinatarios. Más aún: esa eficiencia no se agotó en la mera resolución de los aspectos relacionados con las unidades de vivienda sino que se extendió a los ámbitos comunes, a los servicios comunitarios y al entorno más amplio en el que las cooperativas se han insertado.

* MARIANO ARANA, arquitecto, es intendente de Montevideo desde 1995. Anteriormente fue Senador de la República en la legislatura 1990-1994. Profesionalmente estuvo vinculado al cooperativismo de vivienda por su trabajo en el Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo, del que fue Coordinador, y donde actuó en el proyecto y dirección de obra de varios conjuntos. Es docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, habiendo sido hasta 1989 Director del Instituto de Historia de la Arquitectura de dicha Facultad.



Construcciones del Ferrocarril y al fondo, cooperativa COVIMT 1, Montevideo.

Mesa Intercooperativa N° 1, Montevideo.

Validación en la gestión, en cuanto a la responsabilidad colectiva y autogestionaria asumida por la organización cooperativa en todas las fases de la obra, así como en la participación relacionada con las decisiones de diseño.

Por otra parte, y en tanto arquitectos, no podemos sustraernos de una específica reflexión relacionada con la particular calidad arquitectónica y urbanística verificada en una alta proporción de las realizaciones del cooperativismo por ayuda mutua.

Son, al respecto, señalables diversos logros:

- aportaciones en cuanto a la definición tipológica de las unidades de vivienda y a sus modalidades de agrupamiento;
- aportaciones no menos señalables en cuanto a la expresividad y la resolución formal de las unidades y de los conjuntos cooperativos, recogiendo la mejor tradición nacional en relación a la utilización del ladrillo visto y, en ocasiones, asimilando las contribuciones de la arquitectura británica y escandinava de los años sesenta y setenta;

- aportación, también, en cuanto a la configuración de los espacios colectivos y su equipamiento adecuado;
- aportación en cuanto a la racionalización constructiva, la sistematización y la experimentación de tecnologías acordes con las determinantes del medio nacional y con las características propias de la ayuda mutua;
- aportación, finalmente, en cuanto a la conexión del conjunto cooperativo con su entorno urbano inmediato, contribuyendo a dignificar la periferia y, en algunos casos, integrándose con convicción en medio de la ciudad consolidada.

Entre las primeras realizaciones de mayor originalidad y significación, no podemos dejar de citar por su singular configuración global y su pertinente concepción arquitectónica, las cooperativas de Isla Mala, en el Departamento de Florida, o aquella situada a la entrada de la ciudad de Fray Bentos, capital del Departamento de Río Negro, "Éxodo de Artigas I"; también la feliz conjunción de arquitecturas presentes y anteriores en la cooperativa "COVIMT 1", en el barrio Peñarol de Montevideo.



A nivel de propuesta urbanística son insoslayables, a su vez, las Mesas Intercooperativas, grandes conjuntos localizados en significativos emplazamientos del cinturón periférico de Montevideo. Y no puede dejar de destacarse la singular conjunción de arquitectura y ambiente natural que representa “TEBELPA”.

Las nuevas experimentaciones de la última década, han ampliado el campo de actuación, siendo particularmente destacable la obra de COVICIVI en la Ciudad Vieja de Montevideo, abordando la compleja armonización de Ayuda Mutua y reciclaje de vetustas construcciones de valor testimonial.

Estamos pues frente a una inusual conjunción: la gestación de instrumentos para satisfacer demandas sociales acuciantes, como lo son las de construcción de viviendas adecuadas para los sectores populares, y a la vez de organización y gestión de las mismas con un sentido solidario.

La experiencia de vida cooperativa ha demostrado que ésta no sólo ha sido una solución eficaz para los propios cooperativistas y sus familias, sino que las cooperativas se han constituido en escuelas de tolerancia y de civismo, valores que se han extendido a las áreas barriales contiguas. Hoy las cooperativas de vivienda son sinónimo no sólo de la dignidad que puede alcanzar la vivienda popular, sino también de la calidad de vida que puede ofrecer al grupo social beneficiario.

Resulta por demás estimulante y aleccionadora la resonancia que esta experiencia ha tenido, no sólo en el medio nacional sino también en el exterior.

En el medio nacional las experimentaciones y soluciones tipológicas ensayadas por las cooperativas fueron asumidas de modo extendido, como en el caso, por ejemplo, del conjunto habitacional denominado “Barrio Norte” de la ciudad de Maldonado

(promovido por inversores privados) o de otras modalidades de vivienda social, como las gestadas a través de los llamados “Fondos Sociales”, entre ellos los conjuntos destinados a los trabajadores del transporte colectivo, emplazados en Montevideo, resultando obras de singular calidad.

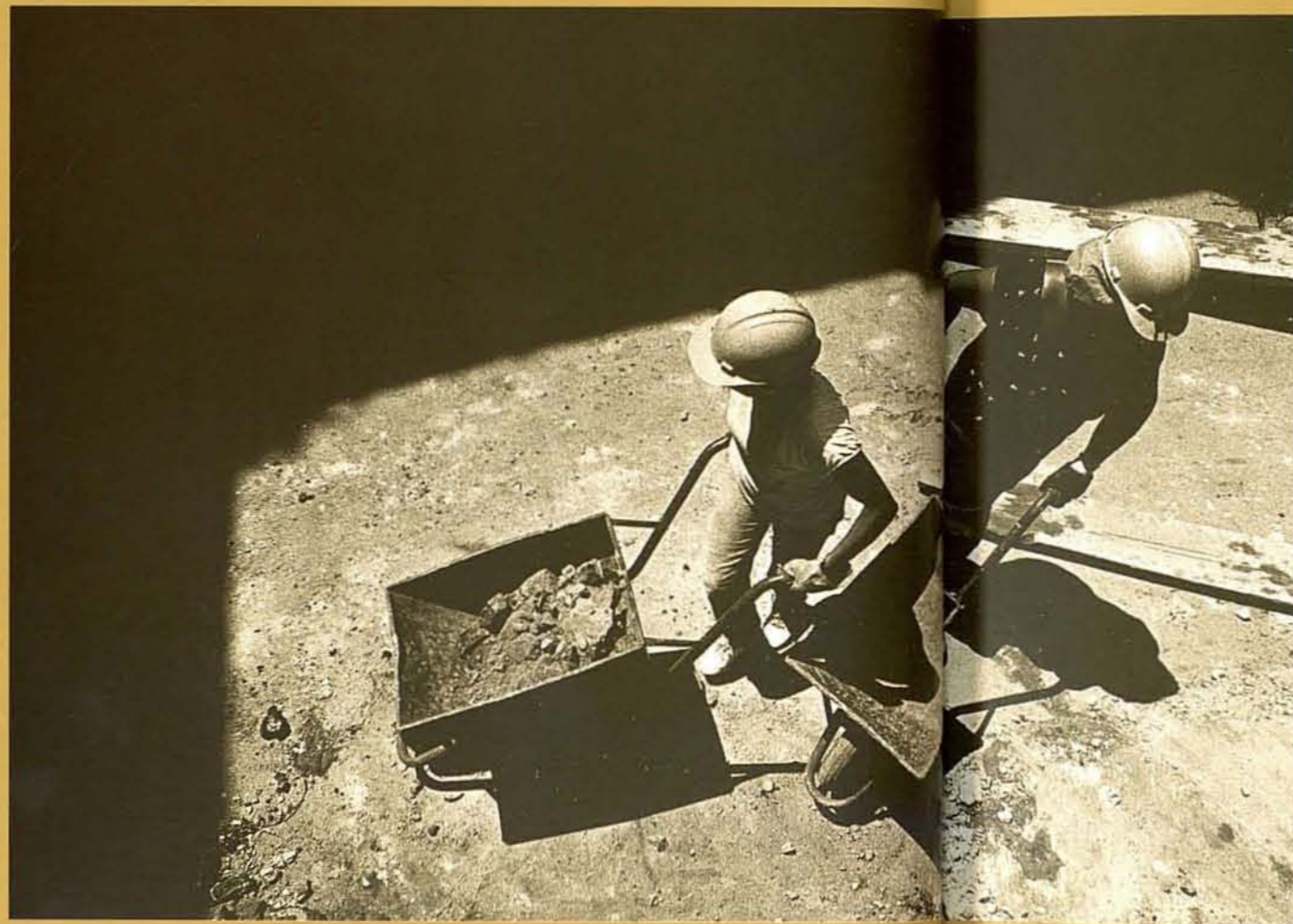
No es raro por ello que, en el concierto internacional, la experiencia cooperativa en materia de vivienda en el Uruguay haya sido punto de referencia y objeto de estudio y atención.

No nos es posible sustraernos a la mención de una historia de la que también constituimos parte, motivo que quizás explique la emoción y la convicción con que abordamos esta temática. El movimiento cooperativo de vivienda, al que vimos virtualmente nacer en una habitación contigua a nuestra mesa de trabajo en el Centro Cooperativista Uruguayo, hoy se encuentra nucleado alrededor de la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), Federación a la que la dictadura quiso quitarle la denominación de “Uruguaya”, obligando a cambiar la “U” de la sigla por “Unificadora” y que a justo título hoy ostenta su condición de unificadora y de uruguaya.

En esa historia hay miles y miles de protagonistas: los propios cooperativistas y sus familias, los capataces y técnicos, los profesionales que integraron e integran Institutos de Asistencia Técnica. Entre todos ellos no podemos menos que recordar a dos colegas y compañeros que asumieron papeles preponderantes en distintos momentos del proceso. Al arquitecto Juan Pablo Terra, quien como legislador y docente incidió decisivamente en la concepción y la redacción de la Ley Nacional de Vivienda, uno de cuyos aspectos más importantes es justamente el haber dotado de marco legal y crediticio al cooperativismo de vivienda. Y al arquitecto José Luis Livni, co-proyectista y director de obras de alguno de los más significativos conjuntos cooperativos.

Mención especial debe hacerse de nuestros amigos andaluces, por su permanente estímulo y apoyo, y por la luminosa iniciativa de editar esta publicación. A la Junta de Andalucía y particularmente a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, vaya nuestro reconocimiento y nuestra gratitud por sus actuaciones siempre oportunas, sensibles y solidarias.

LOS ANTECEDENTES



1

1.1 DE LA AUTOCONSTRUCCIÓN INDIVIDUAL A LAS COOPERATIVAS PIONERAS



1.1. DE LA AUTOCONSTRUCCIÓN INDIVIDUAL A LAS COOPERATIVAS PIONERAS*

BENJAMÍN NAHOUM**

I. INTRODUCCIÓN

La construcción de viviendas por el sistema de Cooperativas de Ayuda Mutua se implanta en el Uruguay (luego de una experiencia piloto llevada a cabo por tres grupos del interior del país, con el apoyo del Centro Cooperativista Uruguayo) al incluirse este sistema en la Ley de Vivienda aprobada por el Parlamento Nacional en 1968.

Superadas las dificultades iniciales propias de una modalidad que era prácticamente inédita en el país (y superada incluso la desconfianza que los propios interesados tenían al comienzo respecto a ella), en 1975 uno de cada dos préstamos que se solicitaban ante el Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.) para la construcción de viviendas, correspondían al régimen cooperativo: en la modalidad de Ayuda Mutua, mayoritariamente, o en la de Ahorro Previo¹.

• El presente artículo toma como base la introducción de la ponencia: *El Cooperativismo de Ayuda Mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda*, presentado por el Centro Cooperativista Uruguayo en el Primer Concurso Iberoamericano de Informes de la Construcción, organizado por el Instituto "Eduardo Torroja" de la Construcción y del Cemento, de Madrid, España, en 1985. Se trata de un trabajo colectivo del Sector Vivienda de dicho Centro, del cual el autor redactó, entre otras cosas, la introducción.

•• BENJAMÍN NAHOUM, ingeniero civil, es asesor en vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo. Trabaja desde 1973 en el campo de la vivienda popular habiendo sido Coordinador del Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo y asesor de organizaciones sociales como FUCVAM y MOVIDE. Es docente de las Facultades de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de la República.

¹Según datos del Boletín Estadístico del BHU correspondiente a ese año.



En particular, el sistema de Cooperativas de Ayuda Mutua probaba a esa altura que era el más idóneo para recoger, organizándola, toda una tradición de miles de autoconstructores que en la primera mitad del siglo fueron los que dieron un decisivo impulso de crecimiento a las ciudades uruguayas.

Pero las Cooperativas de Ayuda Mutua fueron todavía más que eso: a treinta años de vigencia de la Ley Nacional de Vivienda, el sistema cooperativo surge como aquél que ha permitido obtener mejores soluciones a más bajo costo; el que ha dado resultados más positivos respecto de la conservación, mantenimiento y complementación urbana de los conjuntos; el que se ha ajustado mejor a las necesidades de los destinatarios; el que ha producido, en fin, una más plena valoración y utilización de los espacios comunitarios.

Por otra parte, la organización adquirida por los grupos durante la etapa de obra (que se prolonga posteriormente, porque el sistema de propiedad colectiva por el que la casi unanimidad de ellas ha optado, requiere la permanencia de estructuras de uso y administración del bien común) ha llevado naturalmente a encarar, también en forma colectiva, otros problemas sociales comunes. Así han surgido policlínicas, guarderías, bibliotecas, cooperativas de consumo, que han contribuido a mejorar la calidad de vida de los cooperativistas pero también las de la comunidad circundante, a la que las Cooperativas están abiertas.

La extracción obrera de buena parte de los integrantes de los grupos ha sido, además, un poderoso factor de organización, de disciplina y de concientización, que convirtió a las Cooperativas de Vivienda en un importante baluarte en la lucha por la recuperación de la democracia en el Uruguay, democracia que perdiéramos durante los años oscuros de 1973 a 1985.

Ese mismo hecho trajo como consecuencia que de 1975 hasta el final de la dictadura, el apoyo oficial a este sistema fuera prácticamente nulo; antes bien, desde los organismos rectores de la política de vivienda se implementaron medidas que golpearon duramente al Cooperativismo.

Si bien aquellas restricciones hoy formalmente no existen más, el sistema cooperativo de vivienda sigue recibiendo del Estado nada más que un menguado apoyo² y continúa esperando, aún, ocupar el lugar que le corresponde dentro de las políticas habitacionales uruguayas. El lugar que ha ganado en estos treinta años de esfuerzos, de realizaciones y de lucha.

Mientras tanto, algunas experiencias realizadas recientemente en nuestro medio incursionando en nuevas modalidades de actuación (sectores de muy bajos ingresos, reciclaje de viviendas usadas), así como otras, emprendidas en países de la región tomando como referencia el sistema uruguayo, permiten pensar que el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua tiene aún mucho para dar y que, con las adaptaciones necesarias a cada situación o a cada realidad local, puede constituir una auténtica alternativa popular al problema de la vivienda en nuestro país y en Latinoamérica.

II. DEL ESFUERZO PROPIO A LA AYUDA MUTUA

La mayoría de las ciudades uruguayas, y particularmente la capital, Montevideo (que concentra casi la mitad de la población del país) han crecido al influjo de la autoconstrucción, como es habitual en nuestra América.

Pero lo peculiar de ese proceso, en el caso uruguayo, es que el mismo no ha sido explosivo, como en otros países latinoamericanos, sino que por el contrario ese crecimiento se produjo de manera gradual. Pesaron para ello la prosperidad económica relativa que se dio en el país hasta comienzos de la década del 60, el reducido crecimiento demográfico, y una legislación que abrió canales de crédito e instrumentó, mediante mecanismos como el "Plano de Vivienda Popular"³, la construcción de la casa propia por parte de las capas medias y de buena parte de los sectores asalariados urbanos. Es así que el parque de viviendas en los núcleos poblados se cuadruplica entre 1920 y 1960⁴, en tanto la población sólo se duplica.

Un país de autoconstructores, entonces. De gente dispuesta a construir su vivienda con sus propias manos, contando apenas con el auxilio de algún familiar o amigo y del apoyo que podría darle un albañil o constructor en las etapas más difíciles, aquellas que exigen el conocimiento del trabajador especializado: el techo, casi siempre una losa de hormigón, las instalaciones eléctrica y sanitaria, y casi nada más.

²Según datos oficiales del BHU, la inversión en construcción de viviendas por el sistema cooperativo realizada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en el mes de abril de 1998, fue apenas superior al 15% del total de los rubros que a esos efectos dispone el Ministerio.

³Planos de vivienda económica, que las Intendencias Municipales entregaban (y en algunos casos, como Montevideo, aún entregan) gratuitamente a los interesados.

⁴TERRA, Juan Pablo, 1969, *La Vivienda*, Colección *Nuestra Tierra*, N° 38, Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.



Cooperativa "Éxodo de Artigas", Fray Bentos, Río Negro.

Y es que en este país aluvional, edificado por las sucesivas generaciones de inmigrantes que vinieron a poblarlo, españoles e italianos fundamentalmente, abundan los "siete oficios", los que saben un poco de todo, o que han debido aprenderlo para abrirse camino en la sociedad que venían a conquistar.

No es de extrañar entonces que esos hombres y esas mujeres no se amedrentaran ante la empresa de construir su techo basándose en sus propias fuerzas, a las que se sumaba la mano que podían tender familiares y amigos. Empresa que se acometía, casi siempre, a partir de un terrenito en los suburbios, comprado en muchas pequeñas cuotas, en aquellos loteos masivos que los especuladores inmobiliarios realizaran en las primeras décadas del siglo.

Pero la situación económica del país cambia fundamentalmente luego de la segunda posguerra y sobre todo a partir de la finalización de la llamada guerra de Corea, que extendió por algunos años más las relaciones favorables de precios de los productos que el Uruguay exporta. Se pasa entonces de porcentajes de inflación anual

por debajo del 20%, a más del 50% a partir de 1965, con un pico del 136% (récord en toda la historia del país) en 1967; paralelamente, el precio del dólar en el mercado financiero, que era de poco más de \$3 en 1955, pasa a \$11 en 1962, \$128 en 1967 y \$249 en 1968⁵.

El deterioro económico que reflejan esas cifras, que repercute antes que nada en la situación de los trabajadores asalariados, es el que lleva a que se produzca una grave crisis en la construcción de viviendas. Esta crisis se refleja en varios hechos muy importantes: los metros cuadrados construidos por año caen de más de un millón y medio en 1956 a la mitad, en 1963; la inversión en viviendas en relación al PBI cae un 50% en el mismo lapso; los préstamos escriturados por el BHU, organismo financiador de la vivienda, pasan de una cifra del orden de los 10.000 millones de pesos anuales en el periodo 1955-1958 a sólo 350 millones en 1968⁶.

La crisis golpea a la construcción toda, pero particularmente a la legión de autoconstructores, a los que resultará imposible de ahí en adelante intentar solos la aventura de levantar su techo. Ahora será necesario unir los esfuerzos aislados para obtener economías de costos, para usar más eficientemente los recursos, para poder enfrentar mejor los compromisos de devolución de los créditos.

Una nueva forma organizativa está llamada a aparecer, entonces, para recoger aquellas tradiciones, implementándolas y haciéndolas más eficientes: las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Ellas asimilarán, por un lado, la experiencia de los autoconstructores, y por otro, la de las organizaciones populares de rica historia en el país, particularmente las de los sindicatos de trabajadores. Y se apoyarán, sobre todo, en los arraigados valores solidarios de la sociedad uruguaya.

III. DE NOVENTA Y CINCO FAMILIAS A QUINCE MIL

La nueva organización implicaba la simbiosis de una forma organizativa, la Cooperativa, y una modalidad de trabajo, la construcción por ayuda mutua.

Cooperativa en primer lugar, o sea una organización de iguales, dirigida democráticamente por su base social por medio de los órganos de dirección y control que ella misma constituye y designa. Y Cooperativa de Vivienda, es decir una asociación de familias que, frente a la necesidad común del techo, aportan el esfuerzo y la iniciativa de todos sus miembros para darle solución en forma conjunta.

Coooperativa de Ayuda Mutua, por fin, lo que implica que uno de los recursos centrales para la consecución de sus objetivos será el aporte de mano de obra de las familias que la integran.

Las primeras experiencias en este sentido serán tres proyectos piloto surgidos en 1966 en el interior del país, con la promoción del Centro Cooperativista Uruguayo⁷. En

⁵MELGAR, Alicia y CANCELADA, Walter, *El desarrollo frustrado, 30 años de economía uruguaya 1955-1985*, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985.

⁶TERRA, J.P., op. cit.

⁷"COSVAM", de Salto (litoral Norte del país), integrada por trabajadores ferrocarrileros; "Éxodo de Artigas", de Fray Bentos, capital del Departamento de Río Negro, litoral centro, compuesta por obreros municipales, y "Veinticinco de Mayo", de Isla Mala, departamento de Florida, centro Sur del país, constituida por trabajadores de la localidad.

ese año, tres grupos de trabajadores, en Salto, Fray Bentos e Isla Mala, deciden constituirse en Cooperativas para satisfacer sus necesidades de habitación.

Son en total noventa y cinco familias, que formarán tres Cooperativas de Consumo (no existía aún la forma jurídica Cooperativa de Vivienda) y con ello marcarán el hito fundamental de una experiencia que habrá de crecer vertiginosamente y multiplicarse por cien en menos de una década.

Tropiezos y dificultades de todo tipo jalonan el camino de estos grupos, que estaban construyendo sus viviendas y simultáneamente una forma de organización en la que todo estaba por inventar. El balance general resultó muy positivo, sin embargo, al punto que un documento oficial de la época señalaba que “de todos los conjuntos habitacionales realizados en el país en el año 1969, sea por organismos públicos o empresas privadas, las inversiones necesarias y por tanto, las cuotas de amortizaciones más bajas, han sido obtenidas por estas cooperativas”. Los años siguientes mostrarán que los resultados en cuanto a la satisfacción de las necesidades habitacionales y las formas de convivencia generadas serían igualmente positivos.

Son esas valoraciones favorables las que conducen a que, cuando en diciembre de 1968 el Parlamento vota una Ley de Vivienda destinada a atacar los problemas jurídicos, económicos y organizativos que habían conducido a un déficit absoluto de viviendas de más del diez por ciento del parque existente, esa Ley preverá que una de las formas de construcción de nuevas viviendas será por medio de las Cooperativas de Ayuda Mutua.

No era éste, sin embargo, el sistema que servía a los grupos de empresarios que habían presionado para que la Ley de Vivienda fuera votada, y que la habían impulsado por conducto de sus representantes en las Cámaras. Estos sectores propulsaban la construcción de viviendas por el régimen de *Promoción Privada*, en el que el Estado proporciona créditos a inversores privados para construir viviendas que luego serán vendidas en el mercado, o por el *Sistema Público*, que implica la construcción por empresas privadas de proyectos administrados por el Estado.

Para propiciar estos sistemas, para regular las inversiones y proveer los recursos necesarios, para poner en marcha, en fin, el vasto plan de construcciones que las empresas requerían luego de una década de crisis de esa industria, es que se vota la Ley. Dentro de esa estrategia, el sistema cooperativo aparecía como un capítulo marginal, integrado al proyecto más para facilitar su tránsito parlamentario que para apoyar verdaderamente en él un intento serio de solucionar los problemas habitacionales.

No será ésta, sin embargo, la visión de los interesados. Superada una primera etapa de escepticismo y desconfianza hacia una alternativa que parecía utópica, superadas también las dificultades de la puesta en marcha a nivel masivo de una experiencia que sólo conocía antecedentes puntuales y en la que era preciso montar todo el andamiaje administrativo y reglamentario del que carecía, el cooperativismo hace eclosión y toma rápidamente el primer lugar en las preferencias de la población entre todos los sistemas que la Ley preveía para acceder a la vivienda.



⁸ El resto correspondía a Cooperativas de *Ahorro Previo*, otra modalidad cooperativa prevista por la Ley de Vivienda, en la que el aporte de los destinatarios se hace por medio del ahorro en dinero, en lugar de efectuarlo con trabajo en la obra. Estas diferentes modalidades, que no están mencionadas expresamente en la Ley, surgen del art. 130 de la misma, que establece que para cumplir su objeto (proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios) las Cooperativas pueden construir viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contrato con terceros. De estas variantes, la primera no tuvo desarrollo, y las dos últimas son las que dan lugar a las llamadas Cooperativas de Ahorro Previo o de *Ahorro y Préstamo*, como también se las conoce.

⁹ Sobre este aspecto trata extensamente el capítulo 3.2.

Así, como ya se dijo, en 1975 uno de cada dos créditos solicitado en el Banco Hipotecario correspondía al sistema cooperativo. Dentro de éste las Cooperativas de Ayuda Mutua eran, a su vez, más de las dos terceras partes⁸. Será el punto más alto, y al mismo tiempo el comienzo de un descenso vertiginoso, originado por cierto no en problemas del sistema -cada vez más afiatado- ni en la falta de apoyo de la población, sino en expresas decisiones políticas.

IV. LOS AÑOS OSCUROS

Producido el golpe de Estado de 1973 en el Uruguay, implantado el neoliberalismo económico al año siguiente, las Cooperativas de Vivienda aparecen como una doble contradicción dentro del sistema: por su contenido participativo y democrático, cuestionaban el autoritarismo que pasó a ser el estilo de gobierno imperante⁹; por su contenido de autogestión económica, a su vez, chocaban con el nuevo modelo, que basa su acción en la intervención de empresas capitalistas, a las que busca estimular dándoles mayores rentabilidades.

Esa doble contradicción fue prontamente advertida y como consecuencia de ello se retiró todo tipo de apoyo al cooperativismo de vivienda, con la intención de desarticularlo: en 1976 se suspendió la concesión de personerías jurídicas a Cooperativas de Vivienda, lo que significaba que no se pudieran formar nuevos grupos¹⁰; de 1975 a 1977 estuvieron interrumpidos los préstamos (para la mayoría de los grupos, hasta 1979) lo que llevó a la desintegración de muchas de las numerosas Cooperativas que se habían constituido; para las de ayuda mutua, en particular, se endurecieron sensiblemente las condiciones de crédito, aumentándose los intereses, que se llevaron al triple de los que regían en 1975, e imponiéndose la exigencia de un ahorro previo, requisito incompatible con un sistema que apunta a sectores sin capacidad de ahorro; los trámites se alargaron además sensiblemente, colocándose trabas burocráticas de todo tipo.

Y esto solamente en lo que tiene que ver con problemas específicos, puesto que a todo ello se agregaban, naturalmente, las dificultades por las que atravesaban en aquellos años, todas las organizaciones democráticas del país: partidos políticos, sindicatos, asociaciones estudiantiles, etc.: dificultades para reunirse, para expresarse, para actuar, persecución a sus dirigentes; la falta de libertad para decirlo con una sola frase. Y todo ello en un marco de grave crisis económica, cuyos costos pagaban los sectores trabajadores, que veían reducirse su salario real a la mitad en menos de una década.

V. EL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA HOY

Cómo el pueblo uruguayo salió de esa oscura etapa, qué episodios de sacrificio y de lucha debieron tejerse para recuperar la democracia, es historia reciente, una historia de la cual estamos orgullosos porque tiene raíces en las mejores tradiciones de libertad de este pueblo. Y qué papel jugó en esos sacrificios y esas luchas el cooperativismo de vivienda, es un tema que desarrolla, con más propiedad que nosotros, Gustavo González, en el capítulo correspondiente de este libro.

Sin embargo, entre las muchas heridas que quedan por cerrar, hay una que tiene relación con las cooperativas de vivienda y en particular con las de ayuda mutua, y es la que mencionábamos al principio de este capítulo. Si bien formalmente todo ha vuelto a la normalidad y las Cooperativas son reconocidas en todo su valor y su potencialidad de solución a la problemática de la vivienda, el apoyo que se les da sigue siendo sorprendentemente escaso. Ya han pasado -casi- tres gobiernos democráticos y tres lustros desde que concluyó la dictadura, y la inversión en cooperativas, como dijimos antes, continúa sin superar la décima parte de los fondos disponibles.

El gobierno departamental de Montevideo dio un paso trascendente para fortalecer al sistema cooperativo, al aprobarse en 1990 el Decreto N° 24.654, de creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, que implementó normas y dispuso recursos para adjudicar tierras a familias de bajos ingresos, entre ellas a las agrupadas en Cooperativas.

¹⁰ Recién volvieron a concederse personerías en diciembre de 1989, cuando culminaba el primer gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, cuyo partido había perdido las elecciones de ese año.

Gracias a ese Decreto, votado por la unanimidad de todos los partidos políticos en la Junta Departamental montevideana, se han entregado ya alrededor de cien hectáreas de tierra urbanizada a Cooperativas que las transformarán en ciudad, una ciudad de la que todos seguramente podremos sentirnos complacidos.

Se contribuye así de manera importante a resolver el primer problema que enfrenta toda familia que busca solucionar su problema de vivienda, y en particular las que integran cooperativas: acceder a tierra con servicios, a costos y en condiciones de financiamiento acordes a sus posibilidades.

Sin embargo, poco puede hacerse sin los créditos correspondientes, que debe proveer el gobierno central. Y esos créditos no han llegado aún en el volumen y con la fluidez suficientes.

Es allí donde radica, en el momento actual, el problema central que obstaculiza el desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda y en particular, del de Ayuda Mutua, desarrollo que -como se describe en el Capítulo 4- hoy apunta a consolidar nuevas modalidades de actuación, sin por ello abandonar las tradicionales, probadamente exitosas.

Nuevos acuerdos y nuevas unanimidades -que estamos seguros podrán lograrse- serán necesarios para superar esos obstáculos.

LAS COOPERATIVAS DE AYUDA MUTUA URUGUAYAS



2

- 2.1 LA BASE JURÍDICA
- 2.2 ORGANIZACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN COOPERTIVA
- 2.3 AYUDA MUTUA Y TECNOLOGÍA
- 2.4 EL FINANCIAMIENTO
- 2.5 EL ASESORAMIENTO TÉCNICO



LAS COOPERATIVAS DE AYUDA MUTUA URUGUAYAS

2.1. LA BASE JURÍDICA*

JOSÉ LUIS CAZÈRES**

I. ANTECEDENTES Y APRECIACIONES GENERALES

Antes de la aprobación de la denominada “Ley de Vivienda”, N° 13.728 del 17 de diciembre de 1968, las cooperativas de vivienda se regían, en el Uruguay, por la ley N° 10.761, que regula todas las modalidades cooperativas, excepto las agrarias. De acuerdo a la clasificación empleada por dicha norma, las Cooperativas de Vivienda eran incluidas en la categoría genérica de “cooperativas de consumo”¹.

La Ley 13.728 aporta una regulación jurídica moderna y orgánica de las cooperativas de vivienda. En primer lugar, las define reconociéndolas como una modalidad específica. Establece, además, diversos tipos de cooperativas de vivienda y regula, especialmente, aquellos que introducen características novedosas, ya sea en la manera de construir (*cooperativas de Ayuda Mutua*), como en la forma de satisfacer la necesidad de vivienda del socio (*cooperativas de Usuarios*).

Con la ley N° 13.728 y su decreto reglamentario 633/969, la normativa jurídica pasó a ser un elemento que facilitó la constitución de cooperativas de vivienda, la toma de decisiones políticas que las apoyaron y la formación de un movimiento popular que las nucleó.

• De acuerdo a la finalidad de la publicación, el presente trabajo constituye una mera presentación de las normas que regulan el Cooperativismo de Vivienda, y fundamentalmente las Cooperativas de Ayuda Mutua de Usuarios. No se ha pretendido profundizar sobre los diversos aspectos que la temática plantea.

•• JOSE LUIS CAZÈRES, doctor en Derecho y Ciencias Sociales, es el Coordinador de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República. Trabaja desde 1966 con cooperativas, habiendo sido Coordinador del Departamento Jurídico del Centro Cooperativista Uruguayo y asesor de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). Es autor de numerosos artículos en revistas especializadas y de tres libros: *Cooperativismo Agrario y Acto Cooperativo* (1993), *Cooperativas de Ahorro y Crédito* (1993) y *Manual de Derecho Cooperativo* (1994).

* CAZÈRES, José Luis, *Manual de Derecho Cooperativo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, pág. 87.

Pero la Ley de Vivienda era una norma que, en el momento de su aprobación, regulaba la problemática de la vivienda en su conjunto y no sólo a las Cooperativas. Sin embargo, las diversas modificaciones que sufrió y las normas supletorias que se aprobaron posteriormente hicieron que hoy no tenga el alcance omnicompreensivo que tuvo entonces.

El capítulo X de la Ley 13.728 está dedicado íntegramente a las Cooperativas de Vivienda, lo mismo que el decreto reglamentario, 633/969 de 17 de diciembre de 1969. Esto demuestra la voluntad política que existió en aquel momento de promoverlas, dándoles un sitio de significación en el organigrama de producción de viviendas con financiamiento del Estado.

II. DEFINICIÓN DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA

El Art. 130 de la ley define a las Cooperativas de Vivienda como “aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”.

De esta definición, parece importante destacar los siguientes aspectos:

a. El objeto principal de la Cooperativa es *proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados*. Es el objeto principal y necesario. Roque Alfredo Corvalán sostiene que “el objeto del acto cooperativo de vivienda será la prestación u obtención del servicio cooperativo de vivienda, entendiéndose por tal el acceso a la vivienda...”¹². No importa a qué título se accede a la misma, no siendo, por lo tanto, de la esencia de la relación que ésta implique la transferencia de la propiedad de la vivienda: veremos, al analizar los diferentes tipos de cooperativas de vivienda, que la Ley prevé, en algunos casos, la transferencia de la propiedad al socio y en otros la retención de la misma por parte de la Cooperativa.

Pero el objeto de la Cooperativa no se agota en su fin principal, sino que, además, tiene por finalidad *proporcionar servicios complementarios a la vivienda*. Este objeto secundario no podría ser el único ya que, en ese caso, la Cooperativa degeneraría en una cooperativa de consumo de servicios.

b. *Regida por los principios del Cooperativismo*. El segundo aspecto a destacar de la definición es la expresa mención que la misma hace a los principios cooperativos, lo que constituye una de las características de las definiciones dadas por las legislaciones más modernas.

c. *Enumera diferentes tipos de Cooperativas de Vivienda*. Por último, cabe señalar que la propia definición enumera diversos tipos o modalidades que la Ley reconoce y que veremos a continuación.

¹² CORVALAN, Roque Alfredo, “Cooperativas de Vivienda”, en *Régimen Jurídico de las Cooperativas*, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, Buenos Aires, 1990, pág. 151.



Programa de reciclaje de viviendas. Cooperativa "Ana Monterroso", Montevideo. Programa piloto IMM - Junta de Andalucía.

III. DIFERENTES TIPOS DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA

De acuerdo al artículo 140 de la Ley, las cooperativas de vivienda se clasifican en "Unidades Cooperativas de Vivienda" y "Cooperativas Matrices de Vivienda". El criterio que sirve para diferenciarlas es la finalidad que tiene cada una de ellas.

Cooperativas Matrices

Las Cooperativas Matrices son definidas por el art. 163 de la Ley como aquellas cooperativas que tienen las siguientes finalidades:

- a. Recibir en forma abierta la inscripción de socios.
- b. Asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas. (Por su parte el art. 167 determina que, por cada inmueble o conjunto habitacional, cuya construcción decida, la Cooperativa Matriz deberá organizar, con los destinatarios de las viviendas, una Unidad Cooperativa).
- c. Ejercer las funciones que en ella deleguen dichas Unidades Cooperativas en la definición y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas.

A su vez, el art. 164 de la Ley prevé dos tipos de Cooperativas Matrices: las gremiales y las locales, según actúen limitadas a un gremio o a un ámbito territorial.

Unidades Cooperativas

El Art. 142 de la Ley define a las Unidades Cooperativas como aquellas cooperativas que, constituidas por un mínimo de diez socios¹³ y un máximo de doscientos, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos.

Para cumplir con su objeto las Unidades Cooperativas pueden:

- a. Construir un inmueble o un conjunto habitacional, o:
- b. Adquirirlo, en los casos que se trate de cooperativas de usuarios con respecto a construcciones realizadas por un organismo de derecho público, o de cooperativas formadas por inquilinos respecto al inmueble que habitan.

IV. DIFERENTES TIPOS DE UNIDADES COOPERATIVAS

Las unidades cooperativas pueden, a su vez, clasificarse empleando diferentes criterios:

- a. Según la relación que tengan con una Cooperativa Matriz. De acuerdo a lo visto en el apartado sobre cooperativas matrices, las unidades tienen origen en ellas. Pero nada impide que se formen unidades cooperativas autónomas y de hecho la realidad uruguaya las ha incorporado. De allí que la primera gran clasificación de las unidades cooperativas comprenda a aquellas que son *filiales de una Matriz* (art. 167, inc. 2) y a las unidades cooperativas *autónomas*, ya sea porque nacieron en forma independiente o porque habiéndose constituido como filial de Matriz han dejado de tener dicha calidad.
- b. De acuerdo a la forma en que la unidad cooperativa satisface la necesidad de vivienda de sus socios, las podemos clasificar en “Cooperativas de Usuarios” y “Cooperativas de Propietarios” (art. 143):
 - 1. *Cooperativas de Usuarios* (arts. 144 y 150 a 160 de la Ley y 51 a 64 del Decreto). Conceden al socio el *derecho de uso y goce sobre la vivienda*, en tanto el derecho de propiedad lo retiene la Cooperativa (art. 51 del Decreto). El derecho de uso y goce se concede sin limitación en el tiempo, se trasmite a los herederos y se puede ceder por acto entre vivos con las limitaciones que se establecen en la ley (art. 144). Este tipo de cooperativas de vivienda será estudiado en profundidad más adelante, ya que constituye una de las grandes innovaciones que introduce la legislación que estamos analizando y fue utilizado por un gran número de grupos constituidos en Cooperativas.

¹³ El número mínimo de socios de una unidad cooperativa fue modificado posteriormente por el artículo 462 de la ley N° 16.736 de 5.1.1996, que lo fija en seis, pero únicamente para el caso que el objeto de la Cooperativa se alcance por medio del reciclaje de viviendas existentes. Ver al respecto el capítulo 4.2.

2. *Cooperativas de Propietarios* (arts. 145, 161 y 162 de la Ley y 65 a 68 del Decreto). Atribuyen a los socios la *propiedad exclusiva e individual* de la propiedad horizontal (ley N° 10.751, de 25 de junio de 1946) sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disposición y uso limitadas, según lo que prescriben los artículos 161 y 162. De acuerdo a lo establecido por el inc. 2° del art. 161, una vez adjudicada la propiedad de las viviendas, los socios podrán o no continuar integrando la Cooperativa.

Por su parte la norma distingue dos tipos de cooperativas de propietarios (inc. 2 del art. 145 e inc. 1 del art. 161 de la Ley y arts. 66 a 68 del Decreto):

3. *de adjudicación inmediata*. La propiedad de la vivienda se adjudica al socio inmediatamente de terminada la construcción de la misma, y;
4. *de adjudicación diferida*, en que la propiedad de la vivienda se adjudica al socio una vez terminado el proceso de amortización del costo de la misma. Durante dicho proceso el adjudicatario ocupará la vivienda en calidad de usuario, suscribiéndose entre la Cooperativa y el beneficiario el respectivo contrato de “uso y goce”, en la forma y condiciones establecidas en el artículo 150 de la ley.

c. De acuerdo a la forma de construir. En este sentido podemos distinguir (art. 130):

1. Cooperativas que *contratan con terceros* la totalidad de la obra¹⁴.
2. Cooperativas que *utilizan el trabajo de sus socios* (arts. 136 y 137 de la Ley y 69 a 71 del Decreto). Esto no excluye que la Cooperativa pueda contratar con terceros la realización de partes de la obra. Dentro de este tipo podemos distinguir, a su vez:
3. Cooperativas de *Autoconstrucción*, en las que el trabajo del socio y sus familiares se utiliza, únicamente, en la construcción de su propia vivienda, y;
4. Cooperativas de *Ayuda Mutua*, en las que el trabajo del socio y su grupo familiar se aporta en forma comunitaria para construir los conjuntos colectivos.

La experiencia uruguaya ha privilegiado los modelos de cooperativas de ayuda mutua (en cuanto a la forma de construir la vivienda) y de usuarios (en cuanto a la forma en que la cooperativa satisface la necesidad de vivienda de los socios). Por otra parte son los dos modelos que introdujeron mayores novedades. Es por ello que realizaremos un análisis detallado de los mencionados tipos.

V. COOPERATIVAS DE AYUDA MUTUA

a. **Definición:** la Cooperativa de Ayuda Mutua es la que, durante la construcción, utiliza el trabajo comunitario de sus socios bajo la dirección técnica de la Cooperativa (art. 136). Analizaremos esta definición.

1. *Utiliza el trabajo comunitario de sus socios*. Las cooperativas de ayuda mutua, al igual que las cooperativas de autoconstrucción, como lo hemos visto en el apartado anterior, emplean, en la construcción de las viviendas, el trabajo de sus socios: se

¹⁴ Es el caso típico de las Cooperativas de Ahorro Previo, la otra gran modalidad incorporada por el sistema originado en la Ley de Vivienda y a la que ya nos refiriéramos en una nota anterior. El subsistema de Ahorro Previo produjo asimismo varios miles de viviendas de muy buena calidad y a costos comparativamente muy ventajosos. Pero eso ya es otra historia. (Nota del Compilador).

diferencian entre sí por la manera en que los socios aportan dicho trabajo. En las cooperativas de autoconstrucción, el trabajo del socio y sus familiares se emplea en la construcción de su propia vivienda, mientras que en las de ayuda mutua, en cambio, el socio y su grupo familiar aportan el trabajo en forma comunitaria para construir los *conjuntos colectivos*. Es decir que las viviendas de los socios son construidas entre todos en un régimen de trabajo comunitario. Se entiende por grupo familiar al conjunto de personas que, teniendo o no parentesco con el socio, convivirá establemente con éste en la vivienda de la Cooperativa (inc. 2 del art. 7 de la Ley).

2. *En la construcción de las viviendas*. La construcción de las viviendas comprende, además, la ampliación, reparación y conservación de las mismas, así como otro tipo de construcciones que realice la Cooperativa directamente vinculado con la vivienda: por ejemplo, servicios complementarios (guardería, cocina, lavadero, etc.).

3. *Bajo la dirección técnica de la Cooperativa*. El trabajo comunitario lo dirige técnicamente la Cooperativa, con todos los asesoramientos necesarios por parte del Instituto de Asistencia Técnica (IAT) que obligatoriamente debe contratar la Cooperativa. El trabajo de ayuda mutua lo organiza la Cooperativa, con el asesoramiento del IAT, mediante la aprobación de un reglamento específico que regula el aporte de trabajo de los socios y sus grupos familiares. Este reglamento, normalmente, lo aprueba la Asamblea General y tiene la fuerza jurídica de una decisión de dicho órgano. En el mismo se detallan, por ejemplo, el número de horas por semana que debe aportar cada núcleo familiar, la cantidad de horas hombre, horas mujer y horas menor que se admiten, la forma de compensar las horas no trabajadas, las sanciones por incumplimientos, etc.

b. Naturaleza jurídica del trabajo de ayuda Mutua. El trabajo que aportan los socios y sus grupos familiares durante la construcción de las viviendas, tiene características muy especiales desde el punto de vista jurídico.

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

2. *Naturaleza laboral*. La parte final del artículo 137 de la Ley establece que el trabajo de ayuda mutua no da lugar a “aporte alguno a las cajas de jubilaciones y

otros organismos de seguridad social". Por lo tanto dicho trabajo se considera que no es trabajo remunerado y que no genera salario ni las compensaciones complementarias correspondientes (aguinaldo, salario vacacional, licencia, etc.). Si bien hay que tomar en cuenta el valor de dichos conceptos, a efectos de la evaluación del trabajo de ayuda mutua, el socio no puede cobrar dicho trabajo en efectivo: solamente si deja de ser socio de la Cooperativa podrá cobrarlo pero en ese caso en concepto de devolución de partes sociales y de acuerdo a las disposiciones que rigen la misma.

3. *Naturaleza cooperativa.* El trabajo de ayuda mutua no integra ninguno de los servicios que proporciona la Cooperativa a los socios; por lo tanto no constituye un acto cooperativo¹⁵. Sin embargo, son los socios y los integrantes de su núcleo familiar los únicos que pueden efectuar el trabajo de ayuda mutua.

VI. COOPERATIVAS DE USUARIOS

Las cooperativas de usuarios son las que satisfacen la necesidad de vivienda del socio mediante el otorgamiento al mismo del derecho de *uso y goce* sobre la vivienda, reservándose la Cooperativa el derecho de propiedad de la misma.

a. Concepto de derecho de uso y goce (art. 144 de la Ley y art. 51 del Decreto): el derecho de uso y goce es un derecho específico que define la propia Ley de Vivienda y que se distingue nitidamente del derecho de propiedad. Para comprobar esta diferencia basta comparar dos artículos de la Ley, el 144 (definición de Cooperativa de Usuarios) y el 145 (definición de Cooperativa de Propietarios) y analizar el art. 51 del Decreto, donde se establece que la Cooperativa de Usuarios atribuye a sus asociados el derecho de uso y goce de las viviendas, reteniendo para sí la propiedad de las mismas.

El derecho de uso y goce es un *derecho personal*, ya que no implica un desmembramiento del dominio. No constituye en cambio un *derecho autónomo* pues deriva de la calidad de socio de la Cooperativa: nadie puede ser titular del derecho de uso y goce si no es socio de la Cooperativa.

Este derecho implica por parte de la Cooperativa y del socio las siguientes obligaciones:

Obligaciones de la Cooperativa

- poner al socio en posesión material de la vivienda adjudicada (art. 158 de la Ley);
- mantener al socio en el ejercicio de sus derechos (id.);
- son de su cargo el pago de las amortizaciones y reparaciones (art. 158 y 159 de la Ley);

Obligaciones del socio

- destinar la vivienda a residencia de él y su familia, lo que implica que no pueda arrendarla ni cederla (art. 151 de la Ley y art. 55 del Decreto). El no cumplimiento

¹⁵ CAZÈRES, José Luis, op. cit., págs. 28 a 34. Se analiza el concepto de acto cooperativo.

de esta obligación será causa bastante para la rescisión del contrato de uso y goce y la expulsión de la Cooperativa (art. 151 de la Ley, inc. 2).

- usar la vivienda con moderación, conforme a su destino, debiendo poner en su cuidado “el celo y dedicación de un buen padre de familia” (art. 55 del Decreto, literal b).
- aportar mensualmente la amortización y la suma adicional para cubrir los gastos de mantenimiento y demás servicios (art. 157 de la Ley y art. 55 del Decreto, literal c). Estas sumas no tienen el carácter de precio. El socio es deudor de la Cooperativa en virtud de haber suscrito capital pagadero en cuotas y debe además abonar a la Cooperativa el mantenimiento de la vivienda y los otros servicios que ésta brinda. Pero por el derecho de uso y goce no se paga contraprestación.

De acuerdo al art. 160 de la Ley, para regular las relaciones entre la Cooperativa y los socios (usuarios) se aplicarán, en todo lo que no se oponga a las disposiciones de la Ley de Vivienda, las normas del Código Civil relativas a arrendamientos. Esta normativa se aplica únicamente para regular las relaciones entre la Cooperativa y los socios en su calidad de titulares del derecho de uso y goce y no otro tipo de relaciones. En lo no previsto por el Código Civil, a su vez, por el criterio de integración, debe manejarse, en lo aplicable, la legislación sobre arrendamientos urbanos vigente.

b. Características del derecho de uso y goce: el art. 150 de la Ley de Vivienda determina que el derecho de uso y goce se concederá sin limitación en el tiempo, se transmitirá a los herederos y podrá cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la propia Ley.

1. *Sin limitación en el tiempo.* El art. 150 establece que se deberá firmar, entre la Cooperativa y el socio, un “contrato de uso y goce”, que tendrá “una duración indefinida mientras las partes cumplan sus obligaciones”. Por su parte el art. 51 del Decreto determina, en el mismo sentido, que el derecho de uso y goce será indefinido siempre que se cumpla con las obligaciones legales, reglamentarias y estatutarias. La Cooperativa, para poder hacer cesar el derecho de uso y goce por incumplimiento del socio, deberá recurrir a la vía judicial (arts. 154 y 155 de la Ley).

2. *Se trasmite a los herederos.* El art. 156 de la Ley determina que en caso de fallecimiento del titular, los herederos podrán optar por continuar en el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso subrogarán al causante en todos sus derechos y obligaciones.

De acuerdo al art. 21 del Decreto los herederos deberán proponer aquel de entre ellos que, reuniendo las condiciones exigidas para ser socio, ha de asumir la calidad de tal en representación de todos. El mismo artículo establece que tendrá derecho preferente para seguir ocupando la vivienda el núcleo familiar que convivía con el causante y que, a su vez, los herederos que no integran el núcleo familiar que prosigue en uso y goce de la vivienda, recibirán las compensaciones que correspondieren.

3. *Se puede ceder por acto entre vivos únicamente en los casos permitidos por la Ley.* El último inciso del art. 156 de la Ley establece que, en caso de disolución del matrimonio tendrá preferencia para continuar en el uso y goce, aquel cónyuge que

consERVE la guarda de los hijos del matrimonio, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren.

La preferencia otorgada por este artículo tiene diferentes efectos según sea el cónyuge al cual se le otorgue: si el cónyuge que continúa con la guarda de los hijos del matrimonio es el socio de la Cooperativa, la preferencia le asigna el derecho a continuar como tal y por lo tanto siendo el titular del derecho de uso y goce, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren; si, en cambio, el que continúa con la guarda de los hijos del matrimonio es el cónyuge que no es socio de la Cooperativa, la preferencia significa que se le otorgue la titularidad del derecho de uso y goce sobre la vivienda, para lo cual deberá concedérsele la calidad de socio de la Cooperativa, ya que los únicos que pueden ser titulares del derecho de uso y goce son los socios.

Asimismo se puede ceder el derecho de uso y goce entre vivos cuando, por disolución de la sociedad conyugal, las partes sociales se adjudican al cónyuge que no es socio de la Cooperativa. En esta hipótesis, a diferencia de la vista en el apartado anterior, no es necesaria la disolución del matrimonio, bastando con la disolución de la sociedad conyugal, ni que se le otorgue al cónyuge la guarda de los hijos del matrimonio. Tiene como fundamento la aplicación de las disposiciones sobre sociedad conyugal.

c. Comienzo del derecho de uso y goce: de acuerdo a los arts. 51 y 53 del Decreto, el derecho de uso y goce se adquiere con la firma del contrato.

d. Terminación del derecho de uso y goce: el art. 152 de la Ley fija las causales por las que se termina el derecho de uso y goce, las que están vinculadas a la pérdida de la condición de socio. Esto confirma que el derecho de uso y goce no es un derecho autónomo. Este derecho se termina:

1. por retiro voluntario del socio o de los herederos (art. 153 de la Ley y arts. 22 y 23 del Decreto);

2. por expulsión del socio. Las causales de expulsión son (art. 152 de la Ley, literal B) :
•el incumplimiento en el pago de las correspondientes amortizaciones, ó
•la falta grave a sus obligaciones de socio.

El procedimiento correspondiente es el desalojo por mal pagador (art. 154) en el primer caso y la rescisión del contrato de uso y goce (art. 155) en el segundo.

e. Contrato de uso y goce: el art. 150 de la Ley determina que la Cooperativa deberá suscribir con cada uno de los socios adjudicatarios un “contrato de uso y goce”, de duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones. El mismo se otorgará en instrumento privado y se inscribirá en el Registro de Arrendamientos. Deberá firmarse previamente a la adjudicación de la vivienda (art. 150 de la Ley) y dentro del plazo de treinta días de la habilitación de las viviendas (art. 52 del Decreto). El artículo 53 del Decreto hace una enumeración de los derechos que, además del de uso y goce, hace nacer el mencionado contrato.



2.2. ORGANIZACIÓN SOCIAL Y GESTIÓN COOPERATIVA

ENRIQUE IGLESIAS*

I. CARACTERÍSTICAS Y SIGNIFICACIÓN

La sociedad uruguaya detiene su proceso de desarrollo y crecimiento en los años 30. La ruptura del proyecto de desarrollo generado por el primer batllismo¹⁶ en confluencia con otros actores políticos y sociales, tiene consecuencias en el tiempo. Una de las más importantes es la marginación de algunos sectores sociales del acceso a satisfactores particulares o generales que cubran con eficacia sus necesidades sociales, específicas o integrales, afectando seriamente su nivel de calidad de vida.

Sin perjuicio de reconocer que el proceso de crisis no es lineal y encuentra instancias, paréntesis, de aparente recuperación, se puede afirmar que se instala en forma definitiva y ostensiblemente en la década de los cincuenta.

Una de sus manifestaciones más notorias es una crisis estructural en los sistemas de provisión de vivienda: los diagnósticos efectuados por la CIDE¹⁷ situaban en decenas de miles de unidades la demanda insatisfecha de vivienda. La proyección del nivel de carencias, por deterioro del estoc existente y por demandas sociales crecientes, tornaban el panorama con tintes dramáticos.

Cuando el nivel de insatisfacción de una necesidad social se torna insoportable, provoca una situación de "escándalo social". Y si además se ubica en un área comportamental significativa, esa situación se torna politizable y abre las puertas a un

• ENRIQUE IGLESIAS, asistente social, es consultor de organismos internacionales en proyectos sociales de actores públicos y privados. Trabajó en el período 1972-1985 en el Centro Cooperativista Uruguayo, actuando en programas de vivienda y cooperativismo de producción. Fue docente titular en la Escuela Universitaria de Servicio Social, de la que fue Director, y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (1950-1996).

¹⁶ La corriente de pensamiento y acción política liderada por José Batlle y Ordóñez, dos veces Presidente de la República y fundador de una corriente hegemónica en el gobernante Partido Colorado (Nota del Compilador).

¹⁷ Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, grupo interministerial presidido por el entonces Ministro de Ganadería y Agricultura, Wilson Ferreira Aldunate, que realizó un enjundioso análisis de la realidad nacional y formuló una serie de propuestas programáticas para modificarla. En particular, el déficit absoluto de vivienda se evaluaba en ese informe (1965) en 85.000 unidades en un parque estimado en poco más de setecientos mil. El informe de la CIDE es uno de los antecedentes más fuertes del proyecto de Ley Nacional de Vivienda votado en 1968 (Nota del Compilador).

debate crucial en el seno de la sociedad. Es este estado de cosas lo que hace posible la Ley Nacional de Vivienda de 1968 y la creación de todo un sistema jurídico, económico-financiero y social, que se estima capaz de producir resultados positivos en el nivel de calidad y de cobertura que la demanda social específica exigía.

Dentro de ese sistema ocupa un lugar la producción de viviendas por medio de la gestión cooperativa. Es a ella que nos referiremos en lo que sigue.

II. MOVILIZACIÓN SOCIAL

El sistema creado, respaldado en la Ley Nacional de Vivienda, relaciona espacios públicos e imagina espacios privados, a ser ocupados por actores sociales que encuentran formas y procedimientos posibles de ser utilizados por medio de la participación social.

Las personas interesadas (excluidas, hasta ese momento, de la cobertura de un bien o servicio que la sociedad estaba en condiciones de suministrar potencialmente pero no lo hacía por la inadecuación de los mecanismos institucionales y estructurales) perciben la posibilidad real de participación en la movilización social.

Pueden, por consiguiente, asumir decisiones que signifiquen elaborar proyectos de vida y adquirir capacidades coherentes con el control sobre la propia situación en relación a la vivienda. Disponen de canales y procedimientos que los integran a procesos de desarrollo sectorial y logran incrementar su nivel de autoestima, mediante el reconocimiento social de los otros y mediante el ejercicio de sus derechos y capacidades.

Los procesos de organización liberan potencialidades inhibidas, humanizan las prácticas sociales: las personas asociadas se convierten en protagonistas.

III. EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN

El sistema jurídico creado reclamaba la presencia de organizaciones sociales de diversas formas y niveles de actuación, pero caracterizadas por su naturaleza cooperativa. Modalidades cooperativas que debían asumir los potenciales usuarios, coparticipantes del esfuerzo colectivo de administración de los procesos de construcción de viviendas, pero también los organismos técnicos (cooperativos o no) necesarios para brindar con eficacia los servicios de asistencia técnica integral, a ser utilizada por los grupos.

Dentro de la gama de posibilidades que abría la Ley de Vivienda figuraba -y ocupa históricamente un lugar de primera línea- la modalidad de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, que fue capaz de construir, con esfuerzo, miles de viviendas.

Esta modalidad de construcción recoge y transforma una tradición cultural propia y singular de los sectores populares -la autoconstrucción- práctica por medio de la cual una familia con limitados y ocasionales apoyos externos levanta su propia vivienda. Esa práctica se proyecta por medio de la ayuda mutua en un sistema de construcción grupal de un núcleo de viviendas y de los servicios correspondientes para su adecuado uso.

De ese modo las cooperativas de vivienda por ayuda mutua construyeron soluciones habitacionales, se agruparon en complejos barriales, en proyectos urbanísticos de significación, en adecuadas soluciones de hábitat urbano, disponiendo de casas, equipamientos, servicios, espacios verdes, caminería, propios de sus miembros e integrados a espacios barriales a los cuales se vinculaban al ocupar un lugar de residencia.

IV. LAS ORGANIZACIONES DE SERVICIO

Los primeros grupos sociales asociados, las incipientes organizaciones cooperativas, encontraron a su servicio otras organizaciones, integradas por equipos técnicos interdisciplinarios (abogados, escribanos, arquitectos, ingenieros, agrimensores, asistentes sociales, contadores, etc.) capaces de brindar la asesoría técnica necesaria para emprender la construcción de los núcleos de viviendas¹⁸. Estos equipos se organizaron para dar el apoyo imprescindible para la administración de los emprendimientos cooperativos, haciendo posible el desarrollo de las diferentes modalidades cooperativas de vivienda, en especial las de Ayuda Mutua.

El funcionamiento de este subsistema de asesoramiento técnico encontraba en el área pública los canales de financiamiento que hacían posible, por un lado la construcción de las viviendas y servicios, y por otro su propia autosustentación como instituciones de asistencia técnica.

Instituciones con trayectoria histórica en su presencia en el Uruguay, en apoyo al movimiento cooperativista, o de creación específica al amparo de la ley 13.728, se alistaron a brindar los servicios que la gestación y administración de los proyectos requerían.

V. LA CONSTITUCIÓN DEL ACTOR - NECESIDADES Y DEMANDAS

En otros capítulos de este libro se describen las bases jurídicas, los diseños técnicos propios a la construcción, los procesos del funcionamiento, el complejo de articulaciones requeridas por el asesoramiento técnico integral a la organización cooperativa de construcción de viviendas por Ayuda Mutua.

En particular pretendemos reflejar aquí los procesos que en el tiempo pautan etapas en la gestión del emprendimiento social: lo que hemos llamado proceso de constitución del actor.

¹⁸ Este punto se desarrolla en profundidad en el capítulo 2.5.



En la breve introducción de este artículo, al referirnos a los procesos de movilización social, indicábamos cómo la sociedad, por medio de un proyecto, materializado en la Ley Nacional de Vivienda de 1968, abrió caminos a la participación organizada de personas y familias.

El hilo conductor de este proceso, visto desde la práctica profesional de un trabajador social, se inicia con la búsqueda de una solución por una familia acuciada por la necesidad de vivienda. El vínculo, la relación con otras familias en igual situación, con similar nivel de desprotección, con demandas sociales significativamente homogéneas, da espacio a la creación de una asociación de personas, relacionadas por intereses comunes.

Cada uno de sus integrantes, cada miembro del grupo, aporta al mismo distintos factores: intereses, valores, hábitos, actitudes, motivaciones; ellos condicionan las particulares formas de "ajuste" de cada miembro al grupo; crean posibles barreras a los niveles de participación grupal; configuran, en la perspectiva de cada miembro, fines en relación a sí mismo y a los otros integrantes y al propio grupo.

VI. LA PRÁCTICA SOCIAL - LA CONFORMACIÓN DEL GRUPO

En el instante en que el actor deja de ser un protagonista individual-familiar para ser un protagonista asociado, aparece el grupo social. Son ahora un conjunto de personas ligadas entre sí por relaciones frecuentes, con cierto nivel de constancia, que se extienden en el tiempo, se limitan a un contorno específico de espacio, se articulan y proyectan para lograr una finalidad consciente, explícita (la vivienda) que, implica, necesariamente, la realización de tareas.

El trabajador social, en su práctica profesional, deberá contribuir con un aporte dirigido expresamente a la dilucidación de las dificultades del grupo social en las áreas llamadas socio-operativa y socio-afectiva.

En la primera, el grupo se proyecta para alcanzar los primeros resultados: formalizar su integración, asumir los procesos y procedimientos de vinculación a las instituciones públicas, iniciar los pasos conducentes a la obtención de su personería jurídica, seleccionar el instituto de asesoramiento técnico, identificar su lugar de futura residencia, etc.

En el área socio-afectiva, los miembros del grupo comienzan a tejer el fino y complejo sistema de relaciones internas, establecen pautas típicas de conducta, intentan regular las mismas, contribuyen a generar un clima de respeto recíproco, de solidaridad activa. Existen posteriores funciones, que irán especificando cargos, en la división del trabajo, que dará lugar al cambio y transformación del grupo en una organización social.

VII. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL

El grupo, en un tiempo relativamente breve, asume formalmente el estatuto de una organización social. Las tareas propias al área socio-operativa se intensifican y adquieren la importancia capital de asumir decisiones y compromisos con otros, en los que se pone en juego la propia existencia de la Cooperativa. Las decisiones en relación al asesoramiento técnico, a la elección de la ubicación territorial, a su propia estructura y a la forma de canalizar adecuadamente los procesos organizacionales, configuran la urgencia de mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de la organización social.

Ésta debe resolver temas prioritarios en relación con su propia estructura: deberá resolver su *dimensión*, el número de integrantes, en un cuidado equilibrio entre las

dimensiones del terreno, las condicionantes externas del financiamiento y las dificultades de la administración del proyecto (en particular, de la ayuda mutua). Pero también el nivel de *centralización del poder* en la organización, la forma de compatibilizar la eficiencia de funcionamiento con el grado de democratización esencial a su naturaleza cooperativa.

La complejidad de las tareas demandará a su vez definir el nivel de *especialización* de órganos y cargos y la *configuración* que asumirá su propia estructura cooperativa.

En forma simultánea, la organización pone en marcha los procesos de *toma de decisiones*, para los cuales debe organizar su *sistema de información*, la *planificación* de sus actividades en relación a sus propios objetivos, los procesos de *control*, el sistema de *comunicación* interna y externa, las formas de *resolución de conflictos*.

Estructura y procesos de gestión suponen dos áreas, dos horizontes de reflexión y de acción. Son interdependientes, se influyen recíprocamente. Su nivel de convergencia tendrá directa referencia a los grados de eficacia y eficiencia pretendidamente alcanzables.

VIII. EL MOVIMIENTO SOCIAL

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

IX. EL MODELO COOPERATIVO

El modelo cooperativo, que debían obligatoriamente adoptar los grupos para integrarse al sistema creado por la Ley, configura -de hecho y de derecho- ciertos referentes específicos en su estructura y en la importancia y significación particular que adquieren los procesos de la organización.

El nivel de centralización del poder queda priorizado en el nivel máximo, la Asamblea General, órgano integrado por todos los miembros de la organización. Por delegación de responsabilidades se eligen representantes en los Consejos Directivos y Comisiones Especiales. Pero el conjunto de los socios no pierde, en momento alguno, capacidad de control y responsabilidad final sobre las decisiones.

Los sistemas internos de comunicación, de moderación de conflictos, las formas de ejercicio del control, hacen posible la coherencia del funcionamiento democrático de la organización con el nivel de capacidad de decisión oportuna, de la cual depende su eficacia y eficiencia como organización productora de bienes y servicios.

X. LA GESTIÓN COOPERATIVA

En el transcurso de todo ese proceso (que comienza como ya vimos con la motivación de familias urgidas por la necesidad de vivienda y culmina con el uso de las viviendas, administrando en régimen cooperativo el conjunto de residencias, de servicios, de espacios urbanizados) se pueden distinguir momentos singulares que señalan etapas de importancia, momentos que pueden ser caracterizados por el acento que la organización cooperativa pone en determinadas funciones, diferenciándolas en el tiempo. Veamos los fundamentales.

XI. EL MOMENTO INICIAL

Esta etapa está marcada por la constitución social y jurídica del actor en su formalización como protagonista. Es también, con similar importancia, la etapa de la selección de alternativas fundamentales: la elección del asesoramiento técnico, la adquisición del terreno, la participación en la formulación del proyecto de vivienda.

En este momento tiene lugar:

- a. la confección del padrón social;
- b. la elección de las primeras autoridades;
- c. la aprobación del Estatuto Cooperativo;
- d. la aprobación de los Reglamentos Internos;
- e. la elección del Equipo Técnico Asesor;
- f. la selección del lugar de afincamiento;
- g. la descripción y asignación de funciones en distintos cargos;
- h. la constitución de los registros sociales-contables, exigidos por la formalización jurídica;
- i. la capacitación cooperativa de dirigentes y de distintos cuadros de la organización;
- j. la aprobación del proyecto arquitectónico;
- k. la afiliación al movimiento cooperativo.

XII. EL MOMENTO DE LA CONSTRUCCIÓN

En esta etapa la Cooperativa prioriza la construcción de las viviendas. Sin descuidar la integralidad de funciones cooperativas, la organización, en los hechos, se transforma en una cooperativa de producción de bienes: las viviendas.

Éstas se financian mediante un préstamo del Banco Hipotecario del Uruguay¹⁹ y con el aporte complementario y fundamental de la ayuda mutua. El préstamo se va concediendo en el tiempo acordado para la construcción, en función de la certificación del avance de obra.

¹⁹De acuerdo al Decreto N° 239/92 queda reservado al B.H.U. el financiamiento de las viviendas para familias con ingresos mensuales superiores a 60 Unidades Reajustables (unos mil dólares estadounidenses al momento actual), mientras que el financiamiento para los sectores de ingresos menores a los señalados queda en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La concepción que mueve esta "divisoria de aguas" es que se considera que en este último caso la vivienda debe ser subsidiada más o menos fuertemente, mientras que se supone que la franja abarcada por el B.H.U. constituye una demanda solvente. (N. del C.)

En síntesis, la Cooperativa debe administrar el préstamo y el proyecto arquitectónico, en el tiempo y con la calidad de viviendas oportunamente acordado y contractualmente comprometido.

La Cooperativa debe contar para ello con apoyos técnicos integrales que le faciliten la toma de decisiones y la posibilidad de controlar y evaluar cada una de éstas, apoyos que son aportados por el Instituto de Asistencia Técnica asesor.

Es un momento crucial, en que se ponen a prueba las capacidades y la organización potencial de las estructuras de la Cooperativa, de sus órganos, de sus cuadros dirigentes, y la responsabilidad del conjunto de sus miembros.

En esta etapa, el órgano ejecutivo -la Comisión Directiva- se apoya, en general, en dos Comisiones Asesoras de importancia relevante, contribuyentes en la gestión y en la ejecución del proyecto. Ellas son la *Comisión de Obra* y la *Comisión de Administración de la Ayuda Mutua*, llamada frecuentemente en forma más sintética

ORGANIGRAMA DE LA ESTRUCTURA COOPERATIVA

ASAMBLEA GENERAL
Órgano de máxima jerarquía integrado por todos los socios

COMISIÓN DIRECTIVA
(Órgano Ejecutivo)

COMISIÓN DE EDUCACIÓN
(Procesos de comunicación, capacitación e integración)

COMISIÓN FISCAL
(Órgano de Control)
Participa desde el control sobre los procesos de decisión

COMISIÓN ELECTORAL
(Órgano Administrativo)
Administración de los actos eleccionarios

COMISIÓN DE OBRA
(Asesora Comisión Directiva sobre obra, compras y avances)

COMISIÓN DE AYUDA MUTUA
(o Comisión de Trabajo)
(Administración de la Ayuda Mutua)

Comisión de Trabajo. La Comisión de Obra apoya la ejecución material de la construcción; la de Trabajo, administra el cumplimiento en el trabajo efectivo de la construcción, de las horas acordadas por las familias. El control del cumplimiento; la negociación y búsqueda de soluciones ante posibles retrasos; la adjudicación de "horas solidarias" en apoyo a familias con dificultades notorias, que afectan sus posibilidades de cumplimiento, adjudican a esta Comisión un rol de importancia capital.

La Cooperativa delega, a su vez, en una *Comisión de Educación y/o Fomento Cooperativo*, las funciones de integración social, de capacitación permanente, de información y comunicación. Esta Comisión, de misión relevante en la etapa inicial, toma en la de la construcción un rol articulador y nucleador, que permite mantener unido el grupo humano.

Finalmente, la *Comisión Fiscal*, representante del total del cuerpo social, participa con el ejercicio constructivo del control sobre el cumplimiento de las decisiones acordadas por los órganos respectivos.

En esta etapa, entonces, entran a coordinarse en forma que se procura óptima:

- a. el funcionamiento pleno del Consejo Directivo;
- b. el funcionamiento semanal de la Comisión de Obra;



- c. el funcionamiento semanal de la Comisión de Trabajo;
- d. el funcionamiento de la Comisión de Educación;
- e. el funcionamiento regular de la Comisión Fiscal;
- f. la provisión y desempeño de los siguientes cargos de administración del proyecto de construcción de viviendas:
 - Administrador;
 - Capataz General y Capataces Auxiliares o Encargados (en este caso, dependiendo de la envergadura de la obra);
 - Sobrestante;
 - Mano de obra contratada (oficiales especializados);
- g. la ejecución de la obra (viviendas, equipamientos, servicios, caminería e infraestructuras en general, etc.)
- h. la administración del préstamo;
- i. la coordinación afinada con el Instituto de Asistencia Técnica.

XIII. EL MOMENTO DE LA NUEVA VIDA EN COOPERATIVA

Durante el transcurso de la obra se ha ido consolidando, en forma progresiva, constante, sistemática, el grupo social. No es una construcción ideal, sin roces ni conflictos: el esfuerzo de los cooperativistas es significativo, a veces dramático.

El sistema exige el cumplimiento estricto de cantidades, calidades y tiempos. Ello requiere participación en la ayuda mutua, pero también y fundamentalmente en la gestión cooperativa. Esta carga horaria semanal se agrega a la normal de los cooperativistas en sus trabajos. Ellos (y ellas) dependen en sus ingresos familiares de sus ocupaciones regulares: son obreros, empleados, docentes, amas de casa, padres.

La ayuda mutua no los exonera de estas obligaciones. Por el contrario les significa un cumplimiento horario extraordinario, que se extiende por muchos meses. Esto determina un clima organizacional naturalmente tensionado, (que la gestión exitosa debe evitar), y esa tensión, cuando se instala, lleva a conflictos y enfrentamientos sin salidas armoniosas.

Hasta que la obra llega a su fin. Las tensiones de la construcción se superaron; el proceso puso en práctica conductas grupales solidarias: han aprendido juntos a superar dificultades, saben administrar factores de alto riesgo. La vivienda construida, sus servicios instalados, sus espacios humanizados, son ejemplos fehacientes de la capacidad de ser de estos hombres y mujeres. Ello supone un incremento de su autoestima, de su identidad grupal, de su capacidad de reflexión sobre el contexto y las circunstancias.

En ese momento tienen frente a sí otros desafíos: la convivencia cotidiana, la regulación de la utilización de servicios y espacios comunes, la administración del servicio de préstamo. En el horizonte del grupo aparecen demandas adicionales. Con seguridad hay necesidades que pueden encontrar mejores niveles de cobertura cuando

el abordaje es colectivo: en las áreas de la salud, la educación, la alimentación, la recreación, por citar algunas.

Pero también en el grupo cooperativo hay subgrupos etarios o de género, que demandan atención especial: pre-escolares, niños, mujeres que trabajan, mujeres embarazadas, ancianos, jóvenes, etc. Cada uno de ellos y todas las familias y la Cooperativa de Ayuda Mutua como un todo, tienen experiencia acumulada y posibilidad cierta de proyectar al grupo y a la gente que lo integra en un nuevo proyecto de vida.

En ellos está la historia y está, también, el futuro. Azarosos ambos. Uno ya fue superado, el otro también podrá serlo.



La Ley Nacional de Vivienda institucionalizó al cooperativismo como uno de los sistemas de producción habitacional. Dentro de ese sistema se establecieron, como ya se explicó antes en este trabajo, dos modalidades claramente diferenciadas: las Cooperativas de Ahorro Previo y las de Ayuda Mutua. De estas últimas es que nos vamos a ocupar en particular.

Entre las numerosas disposiciones contenidas en la Ley hay dos aspectos que tienen una fuerte vinculación con el tema que vamos a tratar: el aporte de mano de obra por parte de los destinatarios y la asistencia técnica de Institutos especializados.

El aporte de ayuda mutua procuraba completar los recursos financieros disponibles con un esfuerzo equivalente al del ahorro. La práctica comprobó que además de éste, hubo otros resultados positivos:

- la actividad cooperativa sirvió para la incorporación de los cooperativistas y sus familias en la trama social, con un dominio pleno de sus derechos y de las reglas de juego, Una vez lograda la vivienda se generaron soluciones colectivas para abordar otras carencias comunes, como policlínicas, cooperativas de consumo, etc.;
- la capacitación profesional lograda y el desarrollo de microempresas que muchas veces aquella estimuló;
- el ajuste de las soluciones arquitectónicas y constructivas a los requerimientos

* WALTER KRUK, arquitecto, es empresario y Profesor Titular de Construcción en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Desarrolló el sistema constructivo "CONSUR". Asesoró cooperativas de vivienda en los Institutos de Asistencia Técnica "CEDAS" y "APHAI". Coordinó el Catálogo, el Conjunto Experimental y el 2º Curso Iberoamericano de Técnicas Industrializadas. Está propuesto como Coordinador de la Red CYTED XIV.C, "Transferencias y Capacitación en Tecnología para la Vivienda". 20 Ver capítulo 2.5.

específicos de cada grupo, 0por medio de la participación, en oposición a las soluciones masivas y centralizadas en la autoridad, ya fuera esta técnica o financiera.

A su vez se preveía la participación de Institutos de Asistencia Técnica interdisciplinarios para asistir, entre otras áreas, a la gestión y la construcción²⁰.

I. LOS RECURSOS

La financiación del Fondo Nacional de Vivienda cubría el 85% del costo total de cada unidad (el 15% restante era el aporte de ayuda mutua), pero se entregaba en proporción al avance alcanzado en la obra, lo que no permitía, en principio, la realización de inversiones en equipos²¹.

Además, como se dijo antes, la financiación debía ser completada por el trabajo en obra de los cooperativistas o de sus familiares. En la práctica esto significaba que la mayor parte de la mano de obra no estaría capacitada, que asistiría fundamentalmente los fines de semana y que podría llegar a ser aportada por mujeres, ancianos o jóvenes con poca capacidad física. Estos recursos humanos fueron el punto crítico y también la gran cantera de las realizaciones del cooperativismo. Es que la población organizada adquirió una fuerza inesperada, quizá nacida de la rebelión contra la desigualdad y fuertemente organizada en base a la solidaridad.

Por otra parte, los grupos carecían, al menos al inicio, de una organización empresarial que asegurara una gestión eficiente de la producción. Todo ello hacía que se estuviera pues frente a condiciones muy particulares para seleccionar y administrar la tecnología constructiva, especialmente si pensamos que se mantenían los estrictos límites de costo y la urgencia de ocupar las viviendas.

A lo largo de los treinta años transcurridos las condiciones políticas y económicas, así como las resultantes de la propia experiencia cooperativa, fueron cambiando el enfoque tecnológico. Para reflejar esos cambios, dividiremos el periodo en tres etapas. Esto no significa que esas etapas sean drásticamente distintas, ya que algunas de las características de cada una ya aparecen en la anterior y a menudo se mantienen en la siguiente.

II. 1968 A 1976: DE LA RACIONALIZACIÓN A LA PREFABRICACIÓN

Aún dentro de las dificultades propias de una economía en crisis, el afianzamiento del sistema cooperativo infundió confianza en su futuro. En estos años de inestabilidad política, los Institutos y las cooperativas fueron haciendo apuestas cada vez más importantes en las técnicas constructivas y los sistemas de gestión.

Los esfuerzos en este periodo se dieron inicialmente sobre todo en la organización de la empresa productora cooperativa, pero rápidamente apareció la preocupación por la racionalización de la construcción tradicional y la prefabricación liviana a pie de obra.

²⁰ Ver capítulo 2.5.

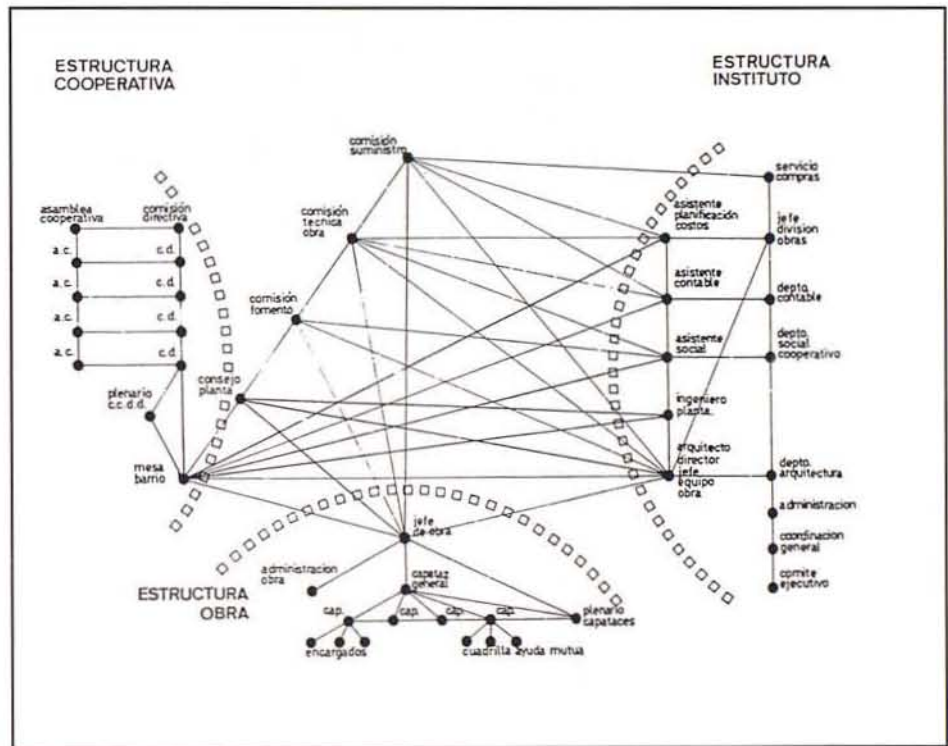
²¹ Posteriormente, para evitar este problema, se estableció el otorgamiento a los grupos cooperativos de un "capital de giro", que permitía, justamente, cubrir las inversiones de la puesta en marcha de las obras. (Nota del Compilador).

III.1. LA ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

Cada Cooperativa de ayuda mutua debía transformarse en empresa constructora por una vez, y sus integrantes, por el plazo de obra, en albañiles, administrativos y directores de empresa. Los institutos de asistencia técnica reunieron las capacidades disciplinarias necesarias y le dieron continuidad a la tarea de programar y montar la estructura de la cooperativa y de la empresa.

La empresa era temporal, pero debía contar con servicios de compra, planificación, control financiero. Debía además relacionarse con los órganos colectivos de la Cooperativa, que como la Asamblea, la Comisión Directiva o la Comisión de Obra, tomaban decisiones relacionadas con la producción desde distintas áreas de responsabilidad. Esa estructura era más compleja que en una empresa corriente, como podemos observar en el esquema adjunto.

Organigrama de la relación Cooperativa-Instituto-Obra en un programa asesorado por el Instituto "CEDAS"



Pronto fue visible la conveniencia de crear mecanismos intercooperativos, tales como las centrales de compras, que daban mayor capacidad de regateo²², o como la transferencia de equipos entre cooperativas sucesivas, para amortizarlos en más de una obra.

III.2. LA RACIONALIZACIÓN

Las horas de trabajo aportadas por los cooperativistas y sus familiares, fundamentalmente en los fines de semana, debían poder acumularse y luego

²²FUCVAM llegó a crear una Central de Suministros, que abastecía a las Cooperativas afiliadas, y que obtenía excelentes precios en función de su importante poder de compra. Esta experiencia naufragó en los años de dictadura, cuando prácticamente dejaron de concederse préstamos a Cooperativas y por consiguiente la demanda cayó radicalmente. (N. del C.).



(Arriba) Techo plegado del salón comunal de zona 6 realizado con losetas de ladrillo.

(Abajo) Producción de losetas de ladrillo armado.

(Izquierda) Zona 3, 26 de noviembre de 1972. El comienzo de la aventura.

coordinarse con las del personal contratado durante los días hábiles. Para ello se diseñaron diversas soluciones.

Una de ellas fue la elección de tipologías de proyectos simples y de detalles constructivos tradicionales sencillos, de manera que el tiempo de entrenamiento de la mano de obra benévola fuera reducido y se requiriera una inversión mínima.

Un ingenio constructivo frecuentemente utilizado con esta finalidad, fue (y sigue siendo) la loseta de ladrillo armado prefabricada a pie de obra, que permite utilizar el trabajo de los cooperativistas cuando de él se dispone. Con un simple marco de listones como guía se consigue obtener elementos de buena regularidad. Luego se desmolda la loseta y se acumula hasta su transporte manual o con equipos muy livianos, ya sea al lugar de colocación o de acopio.

Otra economía importante de esta solución es el mínimo encostillado requerido respecto al encofrado tradicional, con la consiguiente reducción de mano de obra especializada. La cubierta se completa con una carpeta de repartición de hormigón, provista de una malla electrosoldada. Este tipo de loseta permite incluso variantes de cierta sofisticación como las cubiertas plegadas de grandes luces utilizadas para los locales comunales.

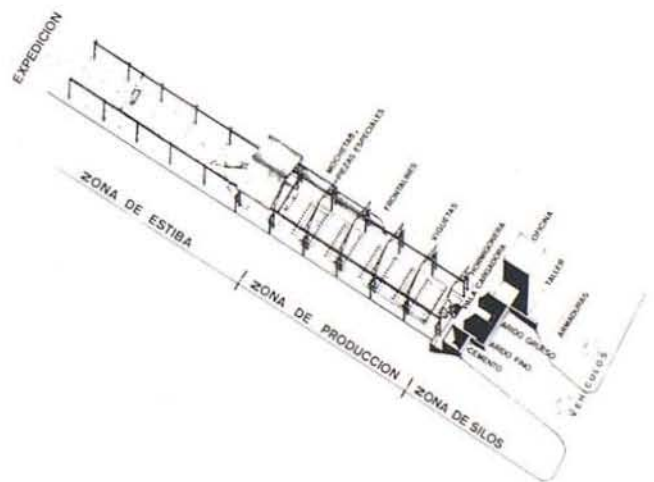
II.3. EL PREMOLDEO A PIE DE OBRA

Convalidada la experiencia de las losetas de ladrillo y ante la perspectiva de continuidad en la construcción de conjuntos de varios cientos de viviendas, los Institutos más importantes impulsaron la creación de plantas de premoldeo de componentes a pie de obra. Ellas permitirían una mejor calidad de terminación de cielorrasos y una importante economía de recursos por la producción seriada. Para realizar la inversión requerida se gestionaron adelantos de préstamo, que serían descontados en el correr de las obras.

El Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.) diseñó una pequeña planta de producción de componentes de hormigón armado que se insertaban en la construcción convencional de mampostería. Estas plantas, que se asociaban a las obras de porte medio, en algunos casos abastecían también a otros conjuntos más pequeños. El grueso de la producción eran prelosas, pero también se hacían mochetas que integraban los marcos de ventanas y puertas, vigas de cimentación, componentes de fachadas, barandas, etc. El proceso de producción de las prelosas se basaba en un sencillo mecanismo de pretensado. La cubierta de la planta se transformaba luego en el techo del local de uso múltiple de la cooperativa, cerrando los cobertizos donde aquellas se instalaban.

El Instituto CEDAS, por su parte, concentró en una sola planta la producción de componentes para varias cooperativas. Las losetas tenían forma de "U" invertida para aumentar su resistencia a la flexión y evitar el pretensado. Los moldes eran de hormigón revestido de una chapa fina de acero, con lo que se conseguía combinar un alto reuso y una baja inversión.

Estas plantas demostraron que podían ser amortizadas en pocos cientos de viviendas con los ahorros logrados por el abaratamiento de costos que permitían.



Esquema perspectivo de la planta de prefabricación del complejo "José Pedro Varela". Instituto "CEDAS".

Mochetas premoldeadas con marcos incorporados, diseñadas por el Instituto "CCU".



La mejora del control de calidad de los componentes industrializados incorporados, su gran libertad dimensional y su inmersión dentro de un sistema constructivo básicamente convencional, contribuyeron a lograr un buen nivel de resultados. La frecuencia de las patologías fue baja, la calidad de las terminaciones buena y las propuestas formales fueron ricas y personalizadas.

III. 1977 A 1984: EL PERÍODO AUTORITARIO

La dictadura instaurada en 1973 inició tres años después el desmantelamiento del movimiento cooperativo de vivienda y de los institutos de asistencia técnica. Las cooperativas tenían un origen popular, ya sea territorial o sindical, y daban pie a una de las pocas formas de reunión autorizadas. Dentro de un clima de persecución y atemorizamiento, el gobierno forzó una involución del cooperativismo de vivienda, que con tanto esfuerzo se había construido.

Esta involución repercutió también en lo tecnológico, ya que la reducción del conjunto del sistema a proporciones mínimas e inexpressivas, desalentó nuevos avances y, más aún, hizo que las soluciones basadas en la producción seriada dejaran de justificarse económicamente.

Desde el punto de vista puramente tecnológico, sin embargo, el sistema productivo cooperativo tuvo también algunos problemas que le eran inherentes, vinculados a opciones tomadas al final del periodo anterior. La Federación de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM) había logrado un alto nivel de organización y lucha en defensa de sus intereses. Entre sus logros estuvo la construcción, con financiación externa, de una planta de prefabricación de cierta importancia, que contaba con equipos de producción de hormigón, moldeo, pretensado, vibrado, curado, transporte y montaje. Basándose en las posibilidades de producción de esta planta, se diseñó un sistema de prefabricación total por medio de grandes paneles de hormigón armado, con los cuales se construyeron algunos prototipos de viviendas.

Esta planta, a diferencia de las utilizadas hasta ese momento por las cooperativas, tenía costos fijos importantes y requería un personal estable para poder perfeccionar sus productos. Por ello tenía una gran sensibilidad a las variaciones del mercado. Esa situación se asimilaba a la de muchas otras plantas de prefabricación instaladas en América Latina que prontamente quedaron fuera de servicio.

La política económica neoliberal implantada por aquellos años en el Uruguay, de acuerdo a los modelos recomendados internacionalmente, privilegiaba al mercado como regulador de la asignación de recursos y a la empresa privada como instrumento de la promoción y la construcción de viviendas.

Por ello y por el peligro potencial que para él significaban las Cooperativas, el gobierno suspendió la financiación de nuevos grupos y liquidó el horizonte de demanda propia de la planta de FUCVAM. El golpe definitivo fue la exigencia que los componentes premoldeados que la planta producía tuvieran las mismas cargas impositivas para entrar en el mercado (a esa altura bastante reducido) que los fabricados por las empresas comerciales. En esas condiciones, la planta no pudo mantenerse activa.



Construyendo con madera. Desarrollo técnico del Instituto de la Construcción de Edificios de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.

IV. 1985 A HOY: NUEVOS PROBLEMAS, NUEVAS SOLUCIONES

En el mismo marco de una política económica orientada hacia el mercado, se dejaron de regular los montos de los alquileres. Paralelamente, la eliminación de los subsidios y de las barreras arancelarias impuso a las empresas industriales la reformulación de su esquema productivo o el cierre. Estos dos fenómenos, entre otros, contribuyeron al aumento del desplazamiento, de la desocupación y, a menudo, de una nueva forma de marginación social y habitacional.

IV.1. LOS NUEVOS PROBLEMAS

La migración tradicional en el país (de las áreas rurales a las ciudades y de éstas a la capital) se vio sustituida por un lado por la emigración y por otro por el vaciamiento del centro de Montevideo y la expulsión hacia la periferia. Esa expulsión dio un impulso a los asentamientos precarios diferente del histórico. La población invade ahora terrenos fiscales o privados carentes de infraestructura, generando asentamientos constituidos por construcciones extremadamente precarias, sin servicios adecuados y con serias patologías constructivas. Al mismo tiempo, el centro histórico se degrada.

Las nuevas situaciones a atender son: las viviendas progresivas a partir de un núcleo básico suministrado por el Ministerio de Vivienda y que deberá ser mejorado por autoconstrucción; el reciclaje de viviendas por cooperativas de ayuda mutua apoyadas por el Municipio de Montevideo y la consolidación de los asentamientos precarios.

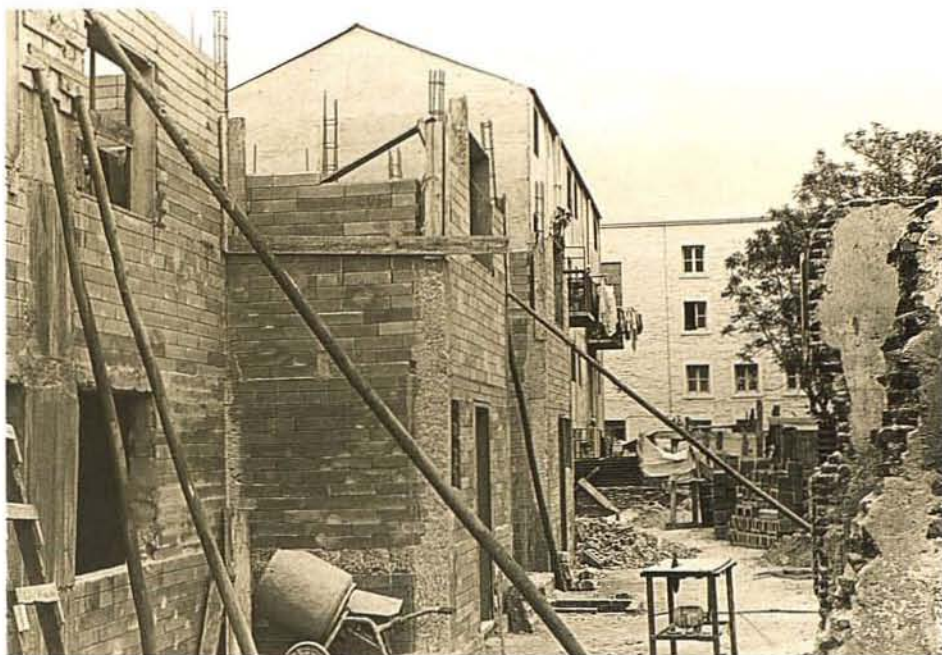
Pero al mismo tiempo, algunos conceptos que habían ido madurando en la población y en los técnicos que la apoyaban, se asocian a estas búsquedas para orientarlas y darle objetivos. Uno de ellos es la conciencia de poseer un acervo excepcional en cuanto a la solución del hábitat con participación de la población, y que este acervo debe alimentar las nuevas soluciones. Otro, la importancia que tienen los efectos producidos en el ambiente natural y construido y la preservación de sus valores para el futuro mediato. Finalmente, la necesidad de explorar la disposición de nuevos materiales, procedimientos, formas de gestión y articulaciones de actores.

IV.2. LAS NUEVAS TÉCNICAS

Las nuevas soluciones técnicas toman diversos rumbos: incorporan el enfoque ambientalista a la autoproducción de materiales y componentes, desarrollan componentes más eficientes para la autoconstrucción o utilizan nuevos materiales con procesos repetitivos.

Desde la visión ecológica, la utilización de materiales no onerosos tomados de la naturaleza, como la tierra o la madera sin industrializar, tuvo un desarrollo mas importante que la de subproductos de la producción agropecuaria o industrial. Varios

Cooperativa "COVIGOES".
Utilización de bloques
autotrabantes diseñados
por el arquitecto Muttoni.
Programa piloto de la
Intendencia de Montevideo.
Instituto "HACER-DESUR".



grupos de viviendas de estas características fueron realizados con el apoyo de las autoridades municipales en el interior del país.

Debe señalarse que la madera puede considerarse un material nuevo para la industria de la construcción nacional, en lo que tiene que ver con la vivienda, material que por otra parte cuenta con un gran futuro debido a la acelerada forestación en varias regiones del país. En esta línea la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República desarrolla, con el apoyo de otros organismos del Estado, un sistema integral con paneles estandarizados que se complementa con la autoconstrucción por los propios destinatarios.

Se han desarrollado asimismo varios tipos de mampuestos racionalizadas. Unos, como los del Arq. Ricardo Muttoni, son autotrabantes y no requieren mortero, para facilitar su colocación por mano de obra no especializada. Otros, como los del Arq. Carlos Dodera, mejoran grandemente la aislación térmica.

V. LOS CAMINOS QUE SE INICIAN

Al momento actual se abren otras líneas de trabajo que escapan al concepto restringido de la tecnología, para manejar la articulación de actores.

Estas líneas tienen grandes posibilidades de desarrollo en la medida que consideren la importancia de los siguientes aspectos:

- que es imprescindible integrar mejoras tecnológicas en todos los factores de la producción y que ellas deben ser coherentes;

- que los recursos alternativos son esenciales para la accesibilidad a la vivienda, y que incluyen tanto los materiales no onerosos como la mano de obra benévola y la organización social popular, con su capacidad de autogestión;
- que es necesario articular los aportes de todos los actores de la producción formal e informal e integrar sus respectivas cualidades diferenciales.

A continuación se describen someramente algunas líneas de acción que en estos momentos se están iniciando y que, en alguna medida, atienden los aspectos mencionados.

V.1. LOS BANCOS DE TECNOLOGÍAS

El Banco de Tecnologías nace de la idea que la asistencia técnica no debe limitarse a organizar la cooperativa y la empresa, sino que debe dotarla de la tecnología adecuada. La implementación se realiza transfiriendo el "know how" de la técnica constructiva apropiada, el equipo y la capacitación personal correspondiente.

El ejemplo más avanzado de este tipo de experiencia es el desarrollado por FUCVAM, que en su planta produce elementos premoldeados de hormigón o mallas electrosoldadas para el sistema "FC2" de mortero proyectado y capacita al personal en

Conjunto demostrativo "V Centenario". Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Facultad de Arquitectura-Universidad de la República y Proyecto CYTED XIV. 2: (arriba) sistema RUBINOR, vista exterior; (abajo) CEVE (BENO), vista exterior.



(Derecha)
Sistema "FC2" construcción con paneles de poliestireno expandido con mallas electrosoldadas realizados en la planta de FUCVAM y protegidos con mortero proyectado. Cooperativa "COVIFOEB". Instituto "COVIMA".



el manejo de ese u otros sistemas. En este caso la acción de FUCVAM se complementa con el apoyo del Centro Experimental para la Vivienda Económica (C.E.V.E.), de Córdoba, Argentina, que es el creador del referido sistema.

V.2. EXPERIENCIAS PILOTO

La realización de conjuntos "experimentales", "piloto" o "demostrativos", auspiciados por los organismos financiadores estatales tiene la virtud de verificar la viabilidad de las propuestas tecnológicas en las condiciones reales sin arriesgar que inversiones mayores generen importantes pérdidas económicas y sociales.

Tienen, además, la virtud de incentivar la participación de los profesionales y las empresas en el desarrollo de nuevas técnicas constructivas, de su ajuste a la dotación de factores locales y la previsión de la autoconstrucción para el montaje o la mejora posterior.

La Intendencia Municipal de Montevideo financió pequeños conjuntos de viviendas por ayuda mutua realizados con sistemas constructivos de mortero proyectado, de bloques autotrabantes, de estructura de madera según pautas australianas, y de paneles de ladrillo armado para muros y cubiertas.

Una propuesta de reglas de juego para componentes destinados a la autoconstrucción. Sistema "CONSUR".



El Ministerio de Vivienda, a su vez, financió el Conjunto Demostrativo "V Centenario" donde se realizaron veinte prototipos de núcleos básicos de viviendas a completar por autoconstrucción. Se utilizaron en ellos trece técnicas industrializadas diferentes, propuestas por empresas de Argentina, Brasil y Uruguay.

V.3. FORMALIDAD E INFORMALIDAD

La articulación de las empresas proveedoras de componentes con el montaje realizado por autoconstrucción -en condiciones de informalidad o no- puede lograr la optimización de ambos ámbitos. La industria formal posee las condiciones para producir componentes constructivos complejos con una alta gestión de calidad y así asegurar el desempeño de las instalaciones sanitarias, la estructura portante y otros sectores claves de la vivienda popular. El montaje y la terminación por autoconstrucción pueden aportar, en cambio, una alta proporción de mano de obra benévola para facilitar el acceso a la vivienda. La unión de ambas potencialidades puede, a su vez, obtener las necesarias reducciones de costos sin afectar la durabilidad y el confort.

Para facilitar esta articulación deberían establecerse reglas de juego dimensionales como las propuestas en el Concurso "PlanTecho"²³. Aceptando una moderada limitación en las dimensiones y la vinculación de ambientes, se podría acotar la variedad de los componentes de cerramientos e instalaciones y así permitir el diseño y producción en planta por procesos industrializados. Los componentes de diversas fábricas podrían complementarse (u optarse entre ellos de acuerdo a sus costos) en una misma construcción, por medio de uniones convencionales o lo suficientemente simples para que pudieran ser realizadas por autoconstrucción.

²³ Concurso para el proyecto de tipologías de vivienda popular, promovido por la Intendencia Municipal de Montevideo en 1991. De aquí resultaron cinco tipologías premiadas, que se agregaron al viejo plano municipal de vivienda municipal, proyectado décadas antes. (N. del C.).

V.4. LA CONCERTACIÓN

Una política de Estado respecto a la vivienda debería ser de largo plazo y crear un horizonte de normas, financiación y demanda que promueva la inversión de los diversos actores en la investigación tecnológica y el desarrollo de sistemas y defina a la vez expectativas claras para los destinatarios.

Dadas las condiciones, la Universidad, en conjunto con las cooperativas, las empresas y las respectivas gremiales, puede desarrollar propuestas técnicas apropiadas para la vivienda popular. Ya hemos mencionado la investigación sobre construcción con madera. En este sentido, en la Cátedra de “Construcción 2” de la Facultad de Arquitectura se han realizado prototipos de chapas onduladas con fibras de polipropileno, de vidrio y de lana ovina, losetas nervudas de ferrocemento y losetas aligeradas con envases reciclados, entre otras experiencias.

El desarrollo de técnicas adecuadas a las condiciones específicas de los recursos y las aspiraciones de los diversos grupos carenciados tendría un vasto campo de desarrollo si los profesionales y los centros académicos presentaran una propuesta convincente y logaran una respuesta acorde del poder político y los demás actores.



I. ANTECEDENTES

El financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales de Cooperativas de Ayuda Mutua es relativamente reciente en el contexto general del financiamiento para la vivienda en el Uruguay. Si bien existe un antecedente en los años /60²⁴, el financiamiento masivo surge con la aprobación, el 17 de diciembre de 1968 de la Ley N° 13.728 (Plan Nacional de Vivienda), es decir hace unos treinta años, en un país donde el crédito hipotecario nació más de un siglo atrás, con la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.), al desgajarse el entonces Banco Nacional.

II. EL FINANCIAMIENTO A PARTIR DE LA LEY N° 13.728

La ley N° 13.728 -conocida también como la “Ley de vivienda”- aprueba un marco jurídico para la concesión de Personería a las Cooperativas de Vivienda, y éste es uno de sus aspectos sustantivos. Pero la Ley tiene también otras estipulaciones, entre ellas las que enmarcarán el financiamiento

²⁴Tres cooperativas, en Veinticinco de Mayo (Florida), Salto y Fray Bentos (Rio Negro), con financiamiento a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) (50%), del entonces Instituto Nacional de Viviendas Económicas (25%) y el resto a cargo de las Cooperativas mediante la ayuda mutua. Estos conjuntos fueron terminados a comienzos de 1970. Esta experiencia ya fue mencionada en el capítulo I.

• CARLOS ALTOBERRO, ingeniero civil, es Subgerente Técnico del Banco Hipotecario del Uruguay. Trabaja en el área del crédito a la vivienda desde 1961, estando actualmente en la órbita de su Gerencia el crédito a Cooperativas de Vivienda. Se ha especializado en las áreas del Financiamiento de Vivienda y los Costos en la Construcción, habiendo realizado trabajos sobre dichos temas que obtuvieran primeros premios en varios concursos. También ha incursionado en materias como Patología de las Construcciones y Políticas y Financiamiento de Vivienda en América Latina, habiendo sido expositor sobre dichos temas en varios congresos internacionales.

Estructura institucional

- Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI): Objetivos - Metas - Políticas
- Banco Hipotecario del Uruguay (BHU): Administrador del Fondo Nacional de Vivienda / Organismo crediticio del Sistema Privado de Producción de Viviendas.
- Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE): Organismo ejecutor del Sistema Público de Producción de Viviendas.

Fuentes de recursos

- Fondo Nacional de Vivienda (FNV): Recaudación por Timbre de Vivienda (2% sobre sueldos) / Emisión de Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR) / Impuesto a créditos del BHU ya concedidos / Rescate de sus propias inversiones.

Moneda

- Unidad Reajutable (UR): Moneda ficta para la concesión y rescate de Créditos / Indicador que indexa según variación del Índice Medio de Salarios.

Medios de producción

- Crédito a personas físicas y jurídicas (BHU): A personas físicas: para construcción, ampliación, refacción de vivienda individual y adquisición de vivienda usada / A personas jurídicas: Promotores Privados de viviendas para vender; Cooperativas de Vivienda; Fondos Sociales de Vivienda; Empresas (construcción de viviendas para su personal).
- Producción pública por medio de organismos estatales: INVE-Acción Directa del Sistema / Organismos Públicos productores de vivienda-Acción coordinada con Intendencias Municipales, Fuerzas Armadas, etc.- mediante Convenios de crédito y construcción por parte del INVE y el organismo, respectivamente.

Es en este marco dado por la Ley, que a partir de 1969 y 70, las Cooperativas de Vivienda -en particular las de Ayuda Mutua- luego de haber obtenido la correspondiente Personería Jurídica, que las transforma en personas jurídicas objeto de crédito, comienzan a solicitar y obtener préstamos en el Banco Hipotecario, documentados en Unidades Reajustables (UR), para la construcción de viviendas para sus socios.

III. CARACTERÍSTICAS DEL CRÉDITO

Si bien el texto de la ley N° 13.728 ha sufrido importantes e innumerables modificaciones, algunas de las cuales han desvirtuado sus características iniciales y toda la arquitectura del sistema creado, el crédito a las Cooperativas de Ayuda Mutua no ha variado en forma sustancial, salvo algunos cambios puntuales y otros operativos, estos últimos en general dentro del contexto original.

La Ley de Vivienda estableció categorías de construcción para determinar las condiciones del crédito -tasa de interés y plazo de amortización- de manera tal que las soluciones más económicas tuvieran condiciones más “blandas” para el pago.

Por otra parte, el crédito máximo otorgable se calculaba como un porcentaje de la inversión total en la construcción -*Valor de Tasación*- y no en función del valor de venta o de mercado inmobiliario -*Valor Venal*- como había sido tradicional en la historia del Banco Hipotecario. Los créditos para las viviendas de tipo económico son concedidos a largo plazo -veinticinco o treinta años- y documentados en Unidades Reajustables. Se recibe el crédito en función del valor de la UR a la fecha de cobro y se reintegra reajustado, al valor de la UR a setiembre de cada año. Es decir que durante un año -setiembre a setiembre- la cuota del servicio hipotecario se mantenía constante en moneda nacional.

CRÉDITO MÁXIMO Y CAPITAL SOCIAL MÍNIMO EXIGIBLE PARA COOPERATIVAS DE VIVIENDA (S/LEY DE 1968)

Tipo de Cooperativa

Ayuda Mutua

Ahorro y Préstamo²⁵

Préstamo máximo

90% Valor de Tasación

85% Valor de Tasación.

Capital Social Mínimo

10% Valor de Tasación
(mano de obra benévola
y aportes sociales)

15 % Valor de Tasación
(ahorro previo
a escritura)

²⁵ También llamadas de Ahorro Previo. V. capítulo 1. (Nota del Compilador).

²⁶ La Unidad Reajutable (U.R.), creada por el art. 38 de la ley N° 13.728 tiene por objeto documentar a valores constantes los préstamos que se otorguen al amparo de la Ley, así como los depósitos de ahorro correspondientes (art. 99). Se ajusta en función de la variación del Índice Medio de Salarios que lleva el hoy Instituto Nacional de Estadística. (N. del C.).

²⁷ La Ley preveía originalmente que los ajustes fueran anuales. Posteriormente, en un período de importantes inflaciones, fueron llevados a semestrales para las viviendas económicas y a cuatrimestrales para las demás categorías. En 1997, en un intento de desindexación de la economía y cuando se habían reducido sensiblemente los índices inflacionarios, otra ley volvió a hacerlos anuales. (N. del C.)

Los créditos para las viviendas de tipo económico son concedidos a largo plazo -veinticinco o treinta años- y documentados en Unidades Reajustables²⁶. Se recibe el crédito en función del valor de la UR a la fecha de cobro y se reintegra reajustado, al valor de la UR a setiembre de cada año. Es decir que durante un año -setiembre a setiembre- la cuota del servicio hipotecario se mantiene constante en moneda nacional²⁷.

CONDICIONES ORIGINALES DEL CRÉDITO PARA COOPERATIVAS DE AYUDA MUTUA

Tasa

2% de interés anual

Hipoteca

Plazo de 30 años.

Plazo de gracia: no se paga durante la construcción de la obra

Subsidio

Implícito en la tasa de interés

Moneda

Unidad Reajutable (UR)

Forma de entrega del crédito

Proporcional al avance de la obra, con inspecciones mensuales

IV. EL SISTEMA DE REAJUSTE

Como todo indicador que se utilice para indexar, la UR, base del sistema de reajuste, se ha constituido en elemento controversial a través del tiempo, no obstante tener a la fecha más aceptación del público para documentar su deuda que otros sistemas u otras monedas.



Para comprender el funcionamiento del sistema de reajuste, se deben diferenciar dos situaciones: a.) el valor de la UR al recibir el préstamo; b.) su valor al enfrentar el pago del servicio de la hipoteca.

- a. Como los costos de construcción pueden evolucionar por encima de los salarios, puede haber una pérdida de valor de la UR, que evoluciona con éstos. Ello conduciría a una merma de los recursos efectivamente otorgados, que desfinanciaría las obras. Para evitar esto se previó un sistema de complementación crediticia para absorber estas diferencias inflacionarias, mediante un Fondo de Reserva. Calculadas las diferencias mensualmente, se acciona automáticamente dicho Fondo, afectándolo en un porcentaje de esa diferencia igual a la relación Préstamo/Valor de Tasación.
- b. El valor de la UR para el pago del servicio hipotecario se transformó en un punto de conflicto. Resulta obvio que con un salario real creciendo por debajo del Índice de Precios de Consumo (IPC), la disponibilidad de pago de las familias se reduce y si bien el servicio hipotecario crece igual que su ingreso, los otros elementos de su canasta básica de sustento (alimentos, vestimenta, asistencia médica, enseñanza, etc.) crecen por encima. En definitiva, aún habiéndose incrementado proporcionalmente menos, el pago de la vivienda se vuelve oneroso.

Pero el caso inverso -salario real creciendo por encima del IPC- exacerba un elemento psicológico. Si se compara el aumento del servicio hipotecario con el correspondiente a los otros elementos de consumo, se tendrá la sensación que el costo de la vivienda es exorbitante, provocándose una situación de malestar social. Estalla así permanentemente la polémica sobre el sistema de reajuste. Su tratamiento es siempre puntual, tratando de solucionar el conflicto del momento.

El problema es común a toda indexación por medio de indicadores y sólo se solucionará si se modifica el sistema, trabajando con una moneda real -caso dólar- o con una tasa móvil, que refleje las tasas de interés reales de plaza²⁸.

V. SUBSIDIOS

El Fondo Nacional de Vivienda, creado por la Ley, preveía una política de subsidios sustentada en la recaudación por un "Timbre de Vivienda", que debía colocarse en todos los recibos correspondientes a pago de remuneraciones²⁹. Esto significaba un ingreso de costo financiero cero, frente a la otra gran fuente de recursos del Plan, no correspondientes a retornos de préstamos: la colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables, las cuales tenían un costo real en la tasa de interés que rendían esos papeles³⁰.

El subsidio originalmente se puso en práctica mediante una rebaja de la tasa de interés. Este sistema tiene el inconveniente que permanece vigente todo el tiempo que dura la hipoteca y consume recursos en forma creciente.

²⁸ El tema, como dice el autor, es sumamente discutible y ha instalado la polémica casi desde su creación. Pero el Banco Hipotecario prácticamente quebró hacia fines de la década del 60, cuando prestaba en moneda nacional sin reajuste y las inflaciones eran de tres dígitos, lo que demuestra que para mantener un sistema de créditos a largo plazo debe manejarse alguna forma de reajuste. De cualquier modo, lo que el movimiento cooperativo siempre ha discutido no es la existencia del reajuste sino la fórmula de cálculo de la UR, que se vincula a ingresos promedio y no a los de los sectores sociales que integran realmente la masa de deudores (N. del C.).

²⁹ Art. 81, literales A) y B).

³⁰ Id., literal C).

Las Cooperativas de Ayuda Mutua tuvieron una tasa de interés originalmente del 2% en UR, contra un costo medio del dinero que manejaba el sistema de un 5%.

A partir de 1991, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el financiamiento a Cooperativas de Ayuda Mutua queda prácticamente en su órbita y fuera del BHU³¹. Es en este contexto que se modifica la forma de subsidio, pasando a un sistema de monto fijo, por una única vez, a cada familia. Es decir que junto al préstamo se concede una partida de subsidio fija, que no tiene retorno.

Esta forma, que igualmente implica un servicio hipotecario menor, tiene la ventaja que no afecta los recursos del Fondo Nacional de Vivienda en el futuro. El único elemento de discusión es su monto y lo que representa en el total de la amortización.

VI. LAS CATEGORÍAS DE VIVIENDA

La Ley estableció cuatro categorías de vivienda y un mínimo habitacional. Estas categorías se definen a partir de dos variables: *área habitable* y *valor de tasación*.

El Art. 19 indica que se entiende “por ‘área habitable’ de una vivienda, la superficie horizontal ocupada por dormitorios, cuartos de baño, ambientes cerrados destinados a cocina, comedor, estar, circulación, recepción o tareas domiciliarias, más los placares, alacenas y despensas u otros lugares interiores de depósito y el espesor de los muros que los dividan o los envuelvan, hasta su cara exterior”.

La otra variable se definía en dos artículos: el 24 establecía como Valor de Tasación al “valor de construcción definido en el Art. 23 incrementado hasta en un 15% en razón del terreno y obras complementarias de urbanización”. Y el art. 23 definía a su vez como Valor de Construcción al “costo normal resultante para el propietario de las obras hasta su habilitación, incluyendo rubros tales como honorarios técnicos, beneficios de la empresa constructora, conexiones, impuestos o trámites”.

En conclusión, la inversión o Valor de Tasación responde a la igualdad:

$$VT = VC + \text{terreno} + \text{urbanización interna al predio.}$$

En función del número de dormitorios se establecían valores a las variables que definían el campo o categoría en la que se podía operar y ello a su vez definía tasas de interés y plazo de la hipoteca.

En esas condiciones se definieron áreas habitables máximas para cuatro categorías:

Categoría económica: Vivienda de Interés Social

- | | | | | |
|---|----|----|----|----------------------|
| • Dormitorios | 1 | 2 | 3 | 4 |
| • Área habitable máxima | 40 | 55 | 70 | 85 (m ²) |
| • Cooperativa de Ahorro y Préstamo / Cooperativa de Ayuda Mutua | | | | |

³¹ Al establecerse, según ya se dijo anteriormente, por un decreto del gobierno, que el B.H.U. atendería solamente la denominada “demanda solvente” (ingresos familiares mensuales por encima de 60 UR, unos USS 1.000). Ver el párrafo VIII. (N. del C.)

Categoría media: Vivienda de Interés Social

- | | | | | |
|-------------------------|----|----|----|----------------------|
| • Dormitorios | 1 | 2 | 3 | 4 |
| • Área habitable máxima | 50 | 69 | 88 | 107(m ²) |
- Cooperativa de Ayuda Mutua

Categoría comfortable

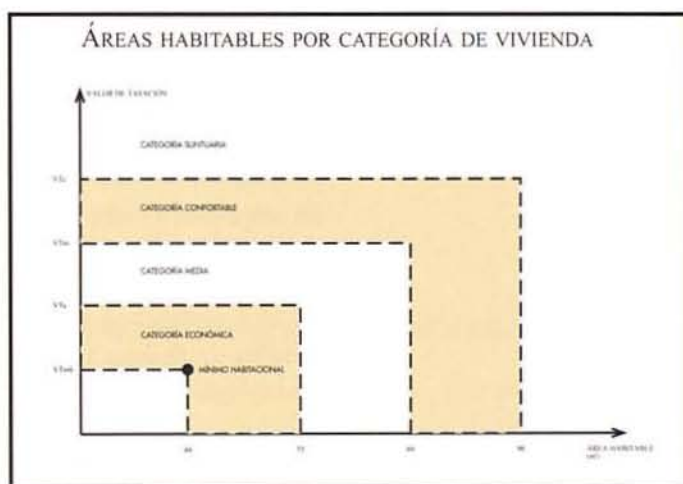
- | | | | | |
|-------------------------|----|----|-----|----------------------|
| • Dormitorios | 1 | 2 | 3 | 4 |
| • Área habitable máxima | 65 | 90 | 115 | 140(m ²) |
- Sin modalidad operativa de cooperativas

Categoría suntuaria

- | | | | | |
|-------------------------|-----|-----|------|-----------------------|
| • Dormitorios | 1 | 2 | 3 | 4 |
| • Área habitable máxima | >65 | >90 | >115 | >140(m ²) |
- Sin modalidad operativa de cooperativas

El Art. 18 de la Ley definía además un *mínimo habitacional*, indicando que para la vivienda de un dormitorio su área habitable no sería inferior a treinta y dos metros cuadrados, aumentando doce metros cuadrados por dormitorio adicional. Se exigía además como mínimo un cuarto de baño y ambientes adecuados para funcionar como cocina, comedor y estar diario.

Si suponemos que tenemos una vivienda de dos dormitorios y VTe, VTm, VTc son los valores de tasación fijados para las categorías *Económica, Media y Comfortable*²² para esa capacidad locativa, podemos esquematizar las categorías como sigue:



Queda claro pues que superado el máximo de cualquiera de las dos variables topes de una categoría, se ingresa en la categoría inmediata superior.

En resumen: *cada vivienda, en función del número de dormitorios, de su área habitable y de la inversión necesaria para que esté en condiciones de ser ocupada (Valor de Tasación) estará comprendida en una categoría que a su vez definirá las condiciones de crédito.*

²² Definidas respectivamente por los arts. 22, 25 y 27 de la Ley.

VII. TENENCIA

De acuerdo a la forma de integración del aporte propio, existen dos grandes modalidades operativas: a) Cooperativas de Ayuda Mutua y b) Cooperativas de Ahorro y Préstamo. También existe, para cada una de ellas una diferenciación respecto a la tenencia final del bien, que no afecta la forma y condiciones de concepción del crédito, pero sí el pago del servicio hipotecario mensual: las Cooperativas de Usuarios o de Uso y Goce y las de *Propietarios*³³.

FORMAS DE TENENCIA

Cooperativa de usuarios

- Forma de tenencia: uso y goce de la vivienda por el socio
- Propietario: Cooperativa (Personería Jurídica)

Cooperativa de Propietarios de entrega inmediata

- Forma de tenencia: propiedad
- Propietario: Cooperativa, hasta la terminación de la obra
Socio, desde la ocupación en adelante

Cooperativa de Propietarios de entrega diferida

- Forma de tenencia: propiedad
- Propietario: Cooperativa, hasta la extinción del crédito hipotecario (30 años)
Socio, desde que la unidad quede libre de gravamen hipotecario.

En las Cooperativas de Usuarios existe una hipoteca única, de la cual es titular la Cooperativa, que asume así la condición de deudor ante el Banco; lo mismo sucede en las Cooperativas de Propietarios de Entrega Diferida hasta que el socio recibe la propiedad de su vivienda. Desde ese momento, lo mismo que en las Cooperativas de Propietarios de Entrega Inmediata, cada beneficiario es titular de su deuda³⁴.

En una primera etapa del Plan sólo se escrituraron Cooperativas de Usuarios, con una única excepción.

En la actualidad se aprueban mayoritariamente créditos para Cooperativas de Propietarios de Entrega Inmediata. La operatividad en una u otra modalidad es sólo resorte de la política de vivienda que se implementa en cada período gubernamental.

VIII. SITUACIÓN ACTUAL DE CRÉDITO

La evolución y las repetidas modificaciones a la ley N° 13.728 han llevado a la siguiente situación actual:

- a. Institucionalmente, el Sistema Financiero de Vivienda se conforma con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).

³³ Ver capítulo 2.1.

³⁴ Art. 162 de la Ley.

- b. El MVOTMA asiste a todas las familias que tengan un ingreso inferior a 60 UR/mes (unos mil dólares), que además son las únicas que pueden acceder a subsidio. Se actúa dentro del llamado Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV). El BHU, dentro de dicho sistema, asiste a las familias con ingreso superior a 60 UR/mes.
- c. Se ha cambiado la denominación de las categorías, de acuerdo al siguiente esquema:

EQUIVALENCIA DE CATEGORIAS

Se ha denominado también Categoría I al Mínimo Habitacional, erróneamente, ya que la Ley lo define como un mínimo no traspasable y no como una categoría (v. parágrafo VI.).

- d. Si bien el BHU no ha modificado en demasía el régimen original (a excepción de los Valores de Tasación máximos admisibles que, como función del tiempo, ajustan periódicamente siguiendo la evolución relativa del costo de la construcción respecto de la UR), el MVOTMA ha estructurado un sistema de franjas de ingresos, independiente de las categorías definidas por la ley, que determina las condiciones del crédito.

<u>S/ ley 13.728</u>	<u>Nueva denominación</u>
Económica	II
Media	III
Confortable	IV

VIII.1. RÉGIMEN CREDITICIO DEL B.H.U.

Las características básicas de los créditos que el BHU concede actualmente a las Cooperativas de Ayuda Mutua se sintetizan en los siguientes cuadros:

CANTIDAD DE VIVIENDAS POR COOPERATIVA

Cooperativas de propietarios de entrega inmediata y de usuarios, como excepción

- Cantidad mínima: 10 viviendas (s/ley 13.728)
- Cantidad máxima: < 50 en etapa única o > 50 en varias etapas (por disposición BHU)

CONDICIONES DEL PRÉSTAMO PARA EL SISTEMA DE AYUDA MUTUA. CATEGORIA II (ECONÓMICA)

Préstamo para plazo hipotecario de 30 años

- < 0,9 V. T. con una tasa de interés anual del 7%³⁵ (en UR).
- Ingreso mensual al hogar del socio: > 60 UR/mes (1.000 US\$/mes)
- Afectación del ingreso mensual: < 25%

La tasa de interés anual es la mínima autorizada por el Banco Central del Uruguay (BCU).

³⁵ La tasa indicada (7%) es la que figura en el contrato de préstamo e hipoteca. No obstante, a los efectos del cobro del servicio hipotecario, se aplica sólo un interés del 4,5% anual siempre que el deudor, en este caso la Cooperativa, sea buen pagador, no registrando atrasos.

Máximos admisibles (inversión)

	1	2	3	4
• Dormitorios:	1	2	3	4
• Valor en UR:	2.500	3.400	4.200	5.000
• Valor US\$ (aprox.):	40.000	54.400	67.200	80.000

El Valor de Tasación para cada conjunto incluye, de acuerdo a lo que se dijo en el parágrafo vi., el costo inherente a la construcción de las viviendas y un local comunal, aportes sociales por mano de obra contratada, conexiones de agua corriente, energía eléctrica y colector público, terreno, costos de infraestructura interna al predio (iluminación, caminería, etc.), honorarios técnicos, trámites municipales, trámites y escritura de préstamo, etc.

VIII.2. RÉGIMEN DEL M.V.O.T.M.A.

Desde su creación en 1991, el MVOTMA encauzó sus políticas de vivienda a cubrir las necesidades de los sectores de menores ingresos, mediante préstamos y subsidios.

Y encaró el crédito directamente hacia las familias, por lo que los socios de las cooperativas, en tanto cabeza de familia, deberían percibir asistencia financiera en función de su ingreso, de modo que la inversión en su vivienda estaría en relación directa con éste, independientemente de las necesidades locativas.

Así, el MVOTMA determinó franjas de ingreso familiar y en función de éste, las demás variables del crédito.

Se planteó además una política de subsidios de monto fijo, es decir que el subsidio se otorga como una partida en efectivo, simultánea con el préstamo hipotecario, pero que no tiene retorno.

Esta sustitución del sistema de subsidio aplicado a la tasa de interés, utilizado en los primeros años del Plan, por un subsidio puntual, permite un mejor posicionamiento financiero de la Cuenta Subsidios del Fondo de Vivienda, así como aumentar la relación subsidio/préstamo en las soluciones habitacionales dirigidas a los sectores de menores recursos. Esto en el plano conceptual, y más allá de entender que las partidas propuestas sean o no suficientes, que los niveles de vivienda resultantes sean o no los deseables, etc.

Otra característica particular del sistema de franjas de ingresos utilizado por el MVOTMA, es que deja de lado la categorización por niveles de construcción de la ley N° 13.728 (en Económica, Media, Confortable), no existiendo limitaciones en

el área a construir, más allá de las que impongan los recursos financieros del beneficiario.

Las líneas de financiamiento del MVOTMA introducen además el concepto de “vivienda sin terminar” ya que los valores asignados a la inversión sólo aseguran la construcción de la cáscara de la vivienda y las áreas de servicios con terminaciones mínimas, lo que obliga a sacrificar algunos elementos en beneficio de otros.

La inversión por vivienda estará financiada de la siguiente manera:

$$\text{Inversión} = \text{Aporte del socio} + \text{Subsidio} + \text{Préstamo}$$

En el cuadro que sigue se plantean los valores en UR y dólares (a la cotización actual de 16 U\$S/UR) de las cuotas que resultan para las diferentes categorías de ingreso.

CUOTAS DE ACUERDO A CATEGORÍAS DE INGRESO MÍNIMO DEL NÚCLEO FAMILIAR

Ingresos de 20,9 UR (334 U\$S)

- Inversión máxima admisible por vivienda (V.T.): 1.150 UR (18.400 U\$S)
- Subsidio: 374 UR (5.984 U\$S)
- Aporte propio (ahorro, ayuda mutua, u otro): 173 UR (2.760 U\$S)
- Préstamo: 604 UR (9.656 U\$S)
- Cuota mensual hipotecaria (7% anual en UR; 25 años de plazo): 4,18 UR (67 U\$S)
- Relación Subsidio/Inversión: 32,5%

Ingresos de 28,3 UR (453 U\$S)

- Inversión máxima admisible por vivienda (V.T.): 1.400 UR (22.400 U\$S)
- Subsidio: 374 UR (5.984 U\$S)
- Aporte propio (ahorro, ayuda mutua, u otro): 210 UR (3.360 U\$S)
- Préstamo: 604 UR (9.656 U\$S)
- Cuota mensual hipotecaria (7% anual en UR; 25 años de plazo): 5,66 UR (91 U\$S)
- Relación Subsidio/Inversión: 26,7%

Ingresos de 35,6 UR (570 U\$S)

- Inversión máxima admisible por vivienda (V.T.): 1.650 UR (26.400 U\$S)
- Subsidio: 374 UR (5.984 U\$S)
- Aporte propio (ahorro, ayuda mutua, u otro): 248 UR (3.960 U\$S)
- Préstamo: 1.029 UR (16.456 U\$S)
- Cuota mensual hipotecaria (7% anual en UR; 25 años de plazo): 7,13 UR (114 U\$S)
- Relación Subsidio/Inversión: 22,7%

Ingresos de 43,0 UR (688 U\$S)

- Inversión máxima admisible por vivienda (V.T.): 1.900 UR (30.400 U\$S)
- Subsidio: 374 UR (5.984 U\$S)

- Aporte propio (ahorro, ayuda mutua, u otro): 285 UR (4.560 U\$S)
- Préstamo: 1.241 UR (19.856 U\$S)
- Cuota mensual hipotecaria (7% anual en UR; 25 años de plazo): 8,60 UR (138 U\$S)
- Relación Subsidio/Inversión: 19,7%

Ingresos de 50,4 UR (806 U\$S)

- Inversión máxima admisible por vivienda (V.T.): 2.150 UR (34.400 U\$S)
- Subsidio: 374 UR (5.984 U\$S)
- Aporte propio (ahorro, ayuda mutua, u otro): 323 UR (5.160 U\$S)
- Préstamo: 1.454 UR (23.256 U\$S)
- Cuota mensual hipotecaria (7% anual en UR; 25 años de plazo): 10,07 UR (161 U\$S)
- Relación Subsidio/Inversión: 17,4%

Ingresos de 57,7 UR (923 U\$S)

- Inversión máxima admisible por vivienda (V.T.): 2.400 UR (38.400 U\$S)
- Subsidio: 374 UR (5.984 U\$S)
- Aporte propio (ahorro, ayuda mutua, u otro): 360 UR (5.760 U\$S)
- Préstamo: 1.666 UR (26.656 U\$S)
- Cuota mensual hipotecaria (7% anual en UR; 25 años de plazo): 11,55 UR (185 U\$S)
- Relación Subsidio/Inversión: 15,6%

IX. COMENTARIOS FINALES

- a. Cualquiera sea la política de vivienda que se desarrolle en el futuro, deberá considerarse una operativa para las Cooperativas de Vivienda y en particular para las de Ayuda Mutua.
- b. Las Cooperativas, por intermedio de sus asesores técnicos, deberán procurar soluciones racionalizadas y sistematizadas, que permitan un nivel de costos adecuado a los ingresos de sus socios y al financiamiento que se prevea, optimizando la relación: costos/financiamiento/confort.
- c. Asimismo se deberá procurar la máxima eficiencia en la ejecución de los programas, con controles estrictos de gastos y plazos, de manera de no exceder las estimaciones previstas y evitar retardos en la culminación de las obras, que encarecen la solución final y afectan los recursos del Sistema Financiero de Vivienda al postergar el retorno de los capitales invertidos.
- d. Es necesario imponer a los socios la necesidad del estricto cumplimiento del contrato hipotecario, no sólo como forma de conservar los recursos nacionales, sino como elemento de prestigio del movimiento cooperativo, que lo consolide definitivamente como herramienta natural de cualquier política de vivienda.

- e. El Sistema Financiero de Vivienda debería apartarse lentamente de su moneda-indicador, la UR, pasando a moneda real, ya sea operando en dólares o en pesos corrientes a tasa variable vinculada al IPC, como forma de evitar descalces monetarios al sistema y los desajustes de las cuota hipotecaria frente a otros insumos del núcleo familiar.
- f. Es preciso establecer políticas de vivienda con permanencia en el largo plazo y no sujetas a los cambios gubernamentales cada cinco años, realizando en esas instancias sólo los ajustes particulares que la coyuntura imponga.



I. INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende exponer el papel que tuvieron y tienen los Institutos de Asistencia Técnica en los programas de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM), y es el producto de la reflexión que hemos realizado a lo largo de nuestra labor como trabajadores sociales en estos equipos técnicos. Pretendemos hacer un recorrido sintético de su trayectoria, plantear la metodología de trabajo que se ha utilizado generalmente y realizar un análisis sobre algunas interrogantes que se nos han planteado en el transcurso de esta experiencia. Todo lo cual estará fuertemente influenciado, seguramente, por la perspectiva profesional desde la que enfocamos el tema.

Con la aprobación de la Ley de Vivienda, en 1968, se implementan los Institutos de Asistencia Técnica a las Cooperativas (IAT). Estas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro están constituidas por equipos interdisciplinarios de profesionales, cuyo objetivo es el asesoramiento técnico en todos los aspectos que demanden los grupos cooperativos de vivienda para llevar a cabo su objetivo. La Ley especifica la obligatoriedad para todas las Cooperativas de tener un contrato con un IAT y establece el costo del asesoramiento, que no puede exceder el 7% del total del valor total de las obras ³⁶.

*Originalmente este porcentaje era del 5% (art. 174 de la Ley). Posteriormente, por vía reglamentaria, se elevó al 7%, al incorporarse al asesoramiento brindado servicios que no estaban previstos originalmente. La ley N° 16.237 de 2.1.1992 (art. 3°) le dio jerarquía de norma legal a esa disposición, aunque retomando la misma descripción de servicios del texto original, para la cual éste fijaba un porcentaje máximo del 5%. (Nota del Compilador).

• CRISTINA FYNN, asistente social, Diploma de Especialización en Sociología Urbana de la Universidad de la República, trabaja desde 1974 en asesoramiento a Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, en Montevideo y en el interior del país. Se desempeña asimismo actualmente como integrante del equipo técnico del Centro Comunal Zonal N° 9 de la Intendencia Municipal de Montevideo, a cuyos cuadros funcionales ingresó en 1990. Desde 1994 es también asesora de la Comisión de Vivienda de la Asociación de Obreros y Empleados Municipales (ADEOM).

La Ley establece asimismo con claridad los cometidos de los IAT, en cuanto a los servicios a brindar a las Cooperativas. Éstos son: jurídicos, contables, de educación cooperativa, financieros, económicos, sociales, de proyecto y dirección de obra.

Por primera vez en el país, entonces, profesionales con diferentes perfiles trabajan juntos en el asesoramiento técnico a grupos organizados, para el logro de la vivienda, manteniéndose un vínculo de horizontalidad entre ambos: equipo técnico y Cooperativa. Ello genera una experiencia fecunda a lo largo de los años, tanto a nivel de las unidades cooperativas como de su movimiento social.

El trabajo de los equipos técnicos se desarrolla básicamente en tres dimensiones: en su rol de promotor de las unidades cooperativas; en la capacitación para la gestión, y en el asesoramiento específico en cada una de las etapas, hasta la terminación de las viviendas.

Los IAT han desempeñado un rol preponderante en el movimiento cooperativo y en particular en las CVAM. En su trayectoria podemos distinguir tres grandes períodos:

a. Desde su inicio hasta el período de la dictadura, donde con la aplicación del Acta Institucional N° 3 de 9 de setiembre de 1976, se suprimen las Institutos de Asistencia Técnica y un decreto posterior termina por disolverlos³⁷.

b. Con la apertura democrática en nuestro país los IAT vuelven a actuar públicamente. Si bien esa actuación aún no estaba reglamentada, participan con capacidad de propuesta en los acuerdos de la Concertación Nacional Programática (CO.NA.PRO.)³⁸ y en la organización de la Coordinadora de Vivienda Popular (COVIP), donde se plantea una serie de reivindicaciones y propuestas de solución a la problemática habitacional. Allí los IAT buscan, junto a las organizaciones sociales y las Cooperativas de segundo grado (Federaciones) tener incidencia en la esfera pública de las decisiones.

c. Con la aprobación de la Ley de Vivienda N° 16.237 de 2.1.92, se restablece la vigencia de los IAT (Art. 3°), comenzando una nueva etapa de actuación institucional, coincidentemente con la cual se constituye un importante número de nuevos institutos.

Constituir equipos técnicos interdisciplinarios de asesoramiento a las CVAM supuso en su momento un desafío importante para la construcción de un saber colectivo, que se conformaba por el aporte de profesionales universitarios de diferentes disciplinas, con orientaciones distintas y respondiendo también a marcos teóricos distintos.

La interdiscipliniedad, como proceso continuo, implicó la interrelación de un conjunto de conocimientos técnicos precisamente definidos, estableciendo objetivos y elaborando metodologías de trabajo que posibilitaran un enfoque integral hacia los grupos destinatarios, que lleva a considerar la realidad no como un conjunto de partes sino como un todo.

³⁷ Art. 11 del Decreto-Ley N° 14.666 de 9.6.77.

³⁸ Instancia de negociación que se dio a la salida de la dictadura (1983-84), entre partidos políticos y organizaciones sociales. Entre los importantes acuerdos a que se llegó en materia de vivienda, estaba la reinstitucionalización del sistema cooperativo (y en particular del funcionamiento de los Institutos de Asistencia Técnica) así como la priorización del sistema en los planes y políticas de vivienda. Lamentablemente, esos acuerdos fueron cumplidos luego sólo parcialmente. (N. del C.).

II. EL DESARROLLO DEL TRABAJO TÉCNICO CON LOS GRUPOS COOPERATIVOS

La promoción de las entidades cooperativas

Los IAT desarrollaron una tarea importantísima en la promoción y conformación de las CVAM, no sólo en el inicio del sistema sino durante sus ya casi treinta años de existencia.

La etapa de *promoción* en el campo de la vivienda cooperativa no es sencilla, porque en general existe una percepción -que se refuerza a partir de los reclamos de las organizaciones sociales- que asocia lo colectivo a necesidades como la infraestructura de servicios y los equipamientos sociales, en tanto se considera la vivienda como un consumo individual, que involucra solamente el hogar-familia.

Por ello esta tarea implica un proceso de sensibilización sobre una necesidad latente, que a nivel de determinados sectores sociales no puede resolverse por medio de otras alternativas. Se hace entonces necesario trabajar sobre las pautas culturales tradicionales, sobre la concepción de la propiedad privada y acerca de las soluciones habitacionales que se generaron en el país, fundamentalmente por medio del Estado, la promoción privada o la autoconstrucción.

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

La promoción de las CVAM se realizó en todo el país, tanto a nivel del ámbito territorial como del gremial. Para llevarla adelante los equipos técnicos elaboraron una metodología de trabajo, definiendo etapas y técnicas para el desarrollo de las cooperativas. Toda esta labor se instrumentó por medio de los trabajadores sociales, con apoyo de técnicos de otras disciplinas y en estrecha vinculación con FUCVAM, en su tarea de articulación del movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua.

La metodología del trabajo de promoción

La etapa de promoción requiere una fase exploratoria de detección de necesidades y de legitimadores, y la elaboración de pautas de trabajo para la conformación de los grupos.

Una vez que se reúne un grupo de personas con necesidades de vivienda e interés primario en una experiencia de tipo colectivo, se organiza una serie de instancias para

la transmisión de la información básica:

1. Situación del problema de la vivienda en el país.
2. La crisis de las políticas tradicionales en materia de vivienda.
3. La puesta en marcha de la Ley Nacional de Vivienda.
4. Distintas alternativas de acceso a la vivienda en el marco de la Ley.
5. Ventajas del sistema cooperativo y sus diferentes modalidades.
6. Marco financiero e institucional de los programas.
7. Etapas de la Cooperativa hasta la obtención de la vivienda.
8. Rol del IAT.
9. Rol de la FUCVAM.

En este proceso, en una primera instancia el promotor se encuentra con un conjunto de personas que se convierten en escuchas de la propuesta, adhiriéndose algunos a esta alternativa y descartándola otros. Son momentos de creación del grupo, de las primeras búsquedas de identidad con las formas de solución a un problema común. Esta etapa se caracteriza por desconfianzas, dudas, incertidumbres y bloqueos, donde se combinan las necesidades individuales con las colectivas, hasta que finalmente la propuesta se visualiza como viable.

Hay notorias diferencias entre la promoción en el ámbito territorial (o sea el asociado a las relaciones de vecindad) y la promoción en el gremial (asociado a las relaciones laborales); entre la promoción en Montevideo y en el interior. Las experiencias son diferentes y la capacidad potencial de organización también y por ello las técnicas de trabajo deben ser asimismo diferentes.

Las etapas en el proceso de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

El proceso de desarrollo de una cooperativa de vivienda comprende una serie de etapas que la práctica ha demostrado que no son lineales, pero que en base a la experiencia de los equipos técnicos se puede sistematizar en principio de la siguiente manera:

1. Estudio y relevamiento del grupo.
2. Tipificación del grupo cooperativo.
3. Discusión y análisis grupal de las bases orgánicas de la Cooperativa: Estatutos y Reglamento Interno.
4. Gestiones para la obtención de la Personería Jurídica.
5. Constitución de los órganos cooperativos.
6. Obtención del terreno.
7. Estudio, análisis y aprobación del anteproyecto de las viviendas.
8. Análisis y aprobación del Proyecto.
9. Pre-obra: análisis del Reglamento de Trabajo y funciones de la Comisión de Obra.
10. Obra: organización de la ayuda mutua en turnos de trabajo, controles de horas y gestión administrativo-contable de la obra.



II. Convivencia e integración barrial.

12. Pos-obra³⁹.

Las etapas que se describen precedentemente (algunas internas a la Cooperativa y otras que implican una relación con agentes o instituciones externas a ella) requieren de un proceso de capacitación permanente, en la organización, administración, planificación, evaluación y control, para lograr la autogestión de la cooperativa con los niveles de eficacia y eficiencia necesarios.

En las tareas de capacitación participan diferentes integrantes del equipo técnico: trabajadores sociales, comunicadores, abogados, escribanos, arquitectos, contadores, etc. Cada uno con sus propios perfiles, transfieren y recrean el conocimiento mediante técnicas participativas en talleres, cursillos, jornadas educativas y en el asesoramiento permanente a los órganos de decisión cooperativa. Además de abordar toda la temática referida a los principios cooperativos, la organización y el funcionamiento de los órganos cooperativos, se trabaja la enseñanza básica de técnicas de diseño de programas y definición de roles, técnicas de comunicación, planificación y programación; dinámica de grupos, etc.

³⁹ A partir de 1984, fundamentalmente, se dio un importante proceso en el que se promovió la formación de Cooperativas directamente por FUCVAM. En esa situación, se agrega una etapa más a las descritas (que debería ser previa a la obtención del terreno): la elección del IAT que asesorará al grupo. FUCVAM realiza las tareas de promoción por medio de una Comisión en la que trabajan cooperativistas con importante experiencia en el tema y técnicos de diferentes disciplinas. (N. del C.)

Cada etapa presenta diferentes desafíos, tanto en los factores externos como internos al grupo. Los factores externos corresponden a las gestiones ante los organismos públicos para el logro de la vivienda. Ellos son menos controlables para los grupos, por su misma externalidad y porque los tiempos no siempre conjugan de igual modo la aprobación de los trámites con las necesidades de la gente. En cambio los problemas ligados a factores internos (conflictos, desintegración grupal, dificultades en la comunicación, etc.) se pueden superar o mitigar por medio del proceso educativo permanente y el apoyo técnico, especialmente a nivel social.

En las primeras etapas la Cooperativa vive un proceso de integración grupal, donde se ponen a prueba los intereses, necesidades, identidades y objetivos sobre el proyecto, en el que se asumen compromisos, se perfilan potenciales dirigentes y el grupo se prepara para la gestión colectiva.

³⁹ En un larguísimo período, que fue de 1976 a 1989, no se otorgó ninguna Personería Jurídica a Cooperativas de Vivienda (de ningún tipo) y la concesión de préstamos estuvo severamente restringida. Esta situación, que se debió a decisiones políticas ajenas a la eficacia y validez del sistema, congeló prácticamente el desarrollo del movimiento cooperativo durante ese lapso. Su vitalidad es tan grande, sin embargo, que en cuanto esas restricciones fueron levantadas, al menos parcialmente, se formaron decenas de nuevas Cooperativas. (N. del C.)

La movilidad en la composición del grupo suele ser permanente hasta que se inicia la etapa de pre-obra, en la que se visualiza más claramente la posibilidad de concreción de las viviendas, lo que contribuye a consolidar el grupo. Si esta etapa no se extiende demasiado en el tiempo es positiva, porque se templó la capacidad organizativa del colectivo para la concreción de la obra. Si en cambio se prolonga excesivamente, conduce a un desgaste que puede comprometer seriamente el desarrollo del grupo⁴⁰.

El trabajo de ayuda mutua y la gestión cooperativa son encarados como un proceso de aprendizaje colectivo y de afianzamiento organizativo, que habilitará a la Cooperativa para la etapa de convivencia, una vez construidas las viviendas. Es una herramienta difícil y de un alto costo social para las familias cooperativas, ya que requiere una importante dedicación de tiempo, adicional al que demandan sus fuentes laborales y que no sólo se insume en la construcción sino en todo el funcionamiento organizativo.

La etapa de obra es muchas veces vivida como un filtro, puesto que es un importante desafío para los socios, que precisa, para vencerlo, de una firme convicción sobre lo que se quiere. Quizá el mejor ejemplo en este sentido sean los trabajos iniciales de cimentación, en los que generalmente se vuelca un gran esfuerzo físico sin que se vean en lo inmediato los resultados. La historia de las Cooperativas muestra casos de grupos que en estas etapas han cambiado más del cincuenta por ciento de sus asociados.

La movilidad en el padrón, que existe en todas las etapas y particularmente en las iniciales, como ya se ha dicho, exige hacer un énfasis permanente por parte de los equipos técnicos en la capacitación y la educación cooperativa. Sólo así se puede conseguir que todo el grupo pueda realizar un proceso de integración con las mismas oportunidades.

A su vez, una vez terminadas las viviendas es común que exista un "repliegue" de las familias cooperativas en cuanto a su participación en las instancias colectivas, fruto del proceso de desgaste sufrido⁴¹. Tendrá que pasar un buen período para que se

⁴⁰ Téngase en cuenta que, en condiciones favorables, un programa cooperativo por ayuda mutua tiene una duración no menor a tres años desde que el grupo se forma (aproximadamente un año de constitución y gestión del préstamo, y dos años de obra). En condiciones desfavorables - que han sido casi la norma desde 1973- ese tiempo puede ser varias veces mayor. Justamente, uno de los aspectos en que el sistema puede ser indudablemente mejorado es la reducción de estos plazos, mediante la simplificación de los trámites y la innovación y adecuación tecnológica. (N. del C.)

incorporen nuevamente en forma activa a la organización y a su relacionamiento con el entorno. Cualquier programa de pos-construcción que se encare por parte de los equipos técnicos, deberá tener en cuenta necesariamente esta variable.

Todo proceso de grupo -y las cooperativas de vivienda no escapan a esta constante- pasa por distintos momentos, donde actúan dialécticamente las variables de democratización o concentración del poder, cohesión grupal y pérdida de identidad. A cada una de estas variables corresponden determinadas dimensiones e indicadores, que orientan la acción de los técnicos sobre el desarrollo de esos procesos. Son elementos de diagnóstico y medición de los resultados de su acción, que posibilitan establecer las correcciones o ajustes a operar en los niveles y modalidades de intervención que están llevando a cabo.

III. CONCLUSIONES

Ya se han construido miles de soluciones habitacionales por el sistema de ayuda mutua: desde los grandes conjuntos hasta los grupos más reducidos, en Montevideo y en el Interior del país. En el asesoramiento técnico a esos programas se han aplicado metodologías de trabajo diferentes, según su ubicación, su escala y las características del grupo social involucrado, pero siempre con un mismo objetivo: el de la construcción de espacios urbanos que contribuyan al crecimiento de la ciudad, desarrollando una concepción de la vivienda en un sentido amplio, que abarca no sólo los soportes materiales sino el equipamiento social, y atendiendo además al crecimiento de los grupos como colectivo.

Esta ha sido y es, tanto para los cooperativistas como para los equipos técnicos, una larga experiencia de aprendizaje mutuo. Como todo proceso, ha tenido luces y sombras, que abren interrogantes a las que creemos es tiempo de intentar dar respuesta.



La relación de horizontalidad de los IAT con los grupos cooperativos abrió un nuevo perfil de trabajo profesional, en la medida que no se depende de un solo saber, sino del de un equipo, que pretende que sus conocimientos puedan ser apropiados por los cooperativistas, sin que por ello cada uno de los integrantes de aquél pierda especificidad en su función.

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

La interdisciplinariedad, indiscutiblemente enriquecedora y que también cumple una función pedagógica cuando el grupo percibe a los técnicos como un equipo, no siempre en la práctica funciona con la fluidez deseada. Fundamentalmente porque los IAT están formados por distintas profesiones, diferenciadas por su enfoque específico y por las jerarquías que sus propios perfiles crean entre los mismos profesionales.

Quienes tienen un relacionamiento más permanente en el proceso con las cooperativas son los trabajadores sociales, y a partir de la etapa de obra los arquitectos, en tanto los demás técnicos tienen contactos más puntuales. El trabajo social con el grupo y el de la Dirección de Obra, son dos variables interrelacionadas (aún con su fuerte especificidad profesional), que no pueden disociar sus objetivos. Si ello sucede se genera una tensión hacia los grupos, que se convierte en un importante obstáculo para el desarrollo del proceso de la Cooperativa.

Una dificultad en esa interrelación es que si bien los tiempos de la gestión y sobre todo de la construcción pueden ser estimados con cierta precisión, los procesos educativos y sociales son más largos y difíciles de pautar, y presentan asimismo mayores complejidades para medir sus resultados. Ello crea desfases que pueden ser causa de tensiones importantes.

Los trabajadores sociales cumplen en los equipos un rol articulador desde su especificidad. Sin embargo, su tarea profesional con los grupos tiene cierta "invisibilidad" y por ello no siempre es captada y valorada desde la perspectiva de los demás técnicos, debido a ciertas deformaciones profesionales y a la dificultad que señalábamos: que no siempre es posible realizar un balance social, con indicadores objetivos, aunque hay que destacar que en los últimos años se ha avanzado en torno a estos temas.

Es necesario, entonces, generar procesos de evaluación permanente de la labor desarrollada, para ayudar a la construcción de un lenguaje común entre los diferentes

perfiles técnicos, así como ser escuchas atentos de las demandas de los grupos, respetando sus procesos de autogestión.

Consideramos también que es tiempo de revisar el sistema mismo de ayuda mutua, para adaptarlo a las nuevas realidades sociales en las que trabajamos. Dado que la ayuda mutua no es sólo un medio de bajar los costos de la vivienda sino también una herramienta para generar niveles de organización y capacitación en la gestión del hábitat, es responsabilidad de los técnicos encontrar caminos que conviertan estas experiencias en positivas y viables, potenciando sus aspectos positivos y minimizando los negativos.

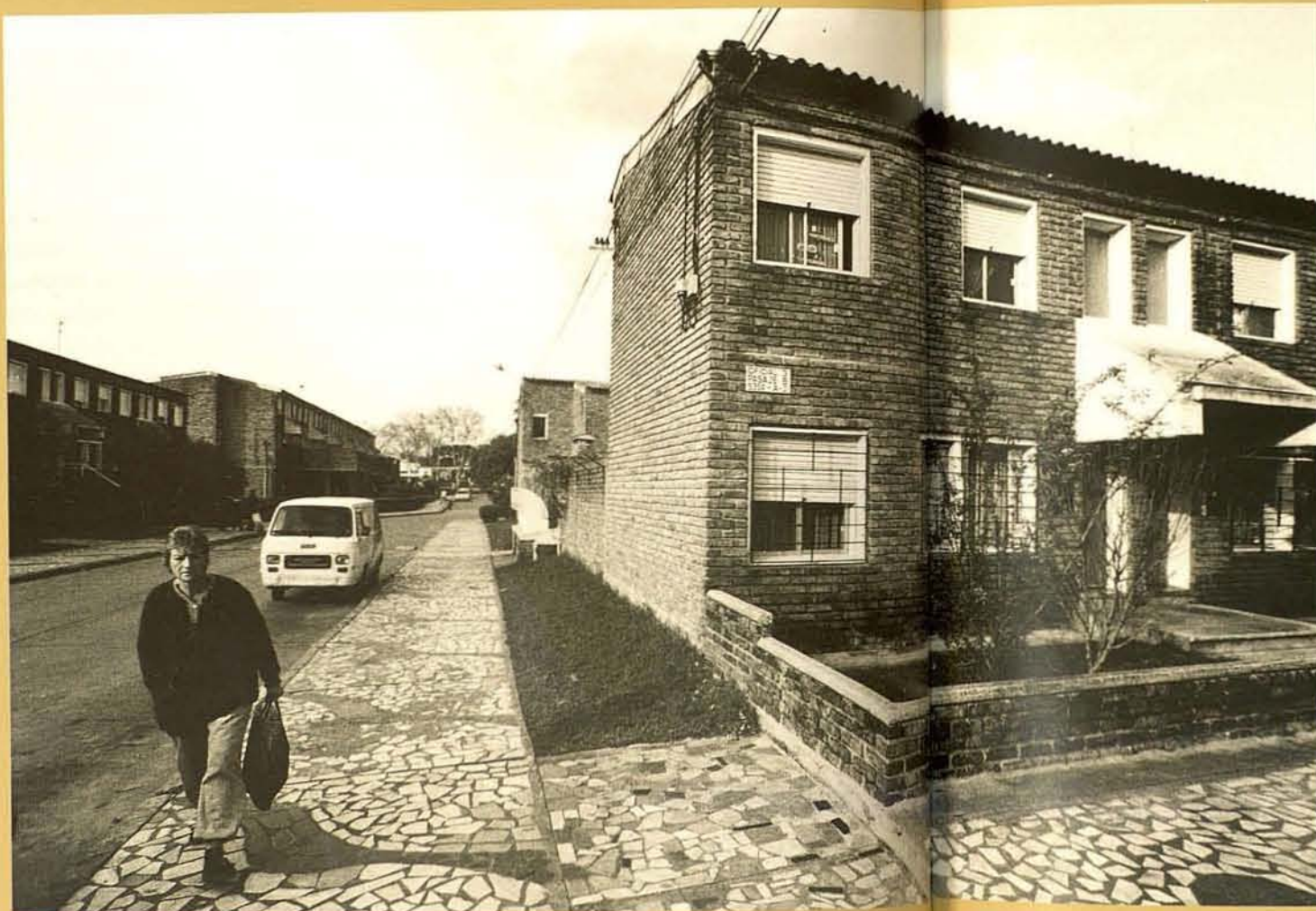
Hoy se incorporan a este sistema sectores sociales insertos en la economía informal, que no tienen las mismas características de los grupos cooperativos de la década del 70, que contaban con una importante capacidad de organización por su propia experiencia laboral y gremial. Deberíamos preguntarnos, entonces, si es posible aún mantener el mismo volumen de horas de ayuda mutua, la misma organización cooperativa y las mismas tecnologías constructivas de hace treinta años. Y aún dentro de los sectores con trabajo “formal”, resulta imprescindible tener en cuenta la condición de multiempleo de los socios de la cooperativa: de lo contrario el propio sistema se desvirtúa y no se cumplen sus objetivos, que consideramos siguen siendo válidos.

No estamos, sin embargo, en punto cero: en los últimos años se han realizado experiencias no tradicionales, tanto en materia de sistemas tecnológicos como de organización de la ayuda mutua, experiencias que se deberían divulgar y analizar en profundidad⁴².

Es tiempo, por otra parte, después de largos años de experiencia, de generar conocimiento teórico sobre la misma. Que ella sea abordada a niveles académicos y de investigación, lo que permitirá contar con insumos que posibiliten mejorar la práctica profesional y encontrar elementos de medición de los procesos en las cooperativas, que hoy faltan o no son suficientemente eficientes, sobre todo en cuanto a aspectos como los niveles de participación o la integración al entorno.

⁴² Algunas de las respuestas a las preguntas formuladas, sin duda decisivas, están en el capítulo 4. Esas respuestas son prueba de la capacidad de adaptación y evolución del sistema. Ello sin perjuicio que haya aún, incuestionablemente, mucho camino que hacer al andar. (N. del C.)

COOPERATIVAS Y SOCIEDAD



3

3.1 LA RELACIÓN COOPERATIVA/MEDIO:
LA COOPERATIVA DESPUÉS DE LA VIVIENDA

3.2 EL ROL POLÍTICO Y SOCIAL DEL
COOPERATIVISMO DE VIVIENDA: E.U.C.V.A.M.



3.1. LA RELACIÓN COOPERATIVA/MEDIO: LA COOPERATIVA DESPUÉS DE LA VIVIENDA

JOSÉ TOGNOLA*

I. LA INTEGRACIÓN AL MEDIO

Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua viven, desde su constitución hasta que terminan de construir sus viviendas, *hacia adentro*. Todas las peripecias que se sufren en el proceso de desarrollo de la Cooperativa (la obtención del terreno, la discusión del proyecto, la incertidumbre en cuanto a la concesión del préstamo, las dificultades de la etapa de obra, etc.), llevan naturalmente a que la Cooperativa no tenga en todo ese lapso una relación fuerte con el medio. Ese proceso, demasiado largo, va formando en el grupo una especie de identidad interior, muy cerrada, que luego cuesta mucho romper para abrirse al barrio, a la gente.

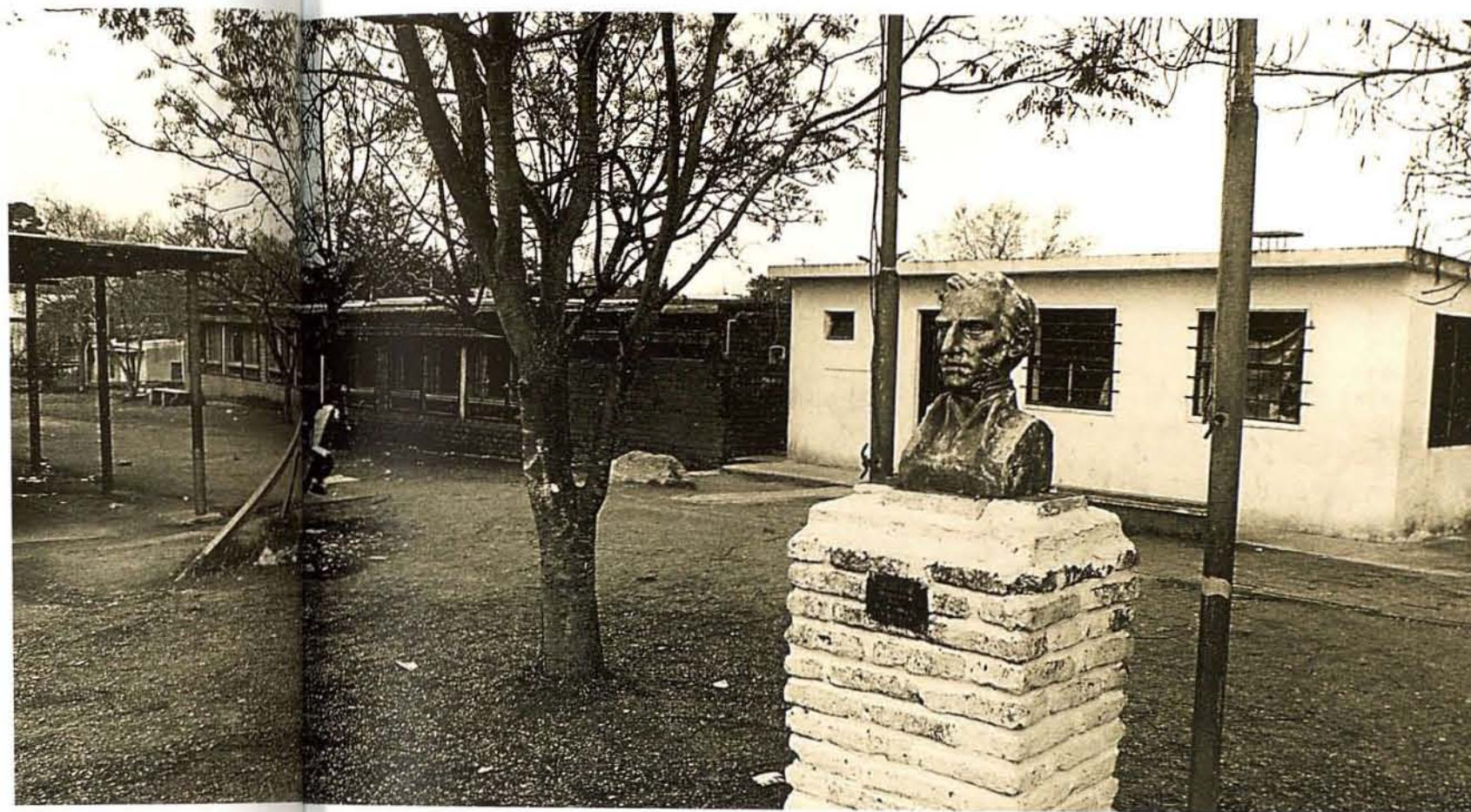
Objetivamente, las Cooperativas recién inician un proceso significativo de vinculación con el medio al terminar sus viviendas. Este proceso de vinculación suele ser extenso y en muchos casos la integración no se llega a lograr totalmente. No es difícil, por consiguiente, encontrar entre quienes son vecinos de conjuntos cooperativos opiniones como ésta: “es buena gente, muy solidaria, muy trabajadora, pero muy cerrada”. Estoy convencido que en términos generales esto ocurre.

Lo cual parece una contradicción: que en un movimiento social en el que la solidaridad es la base del sistema, no se logre desarrollar en toda su potencialidad el vínculo con el barrio, con su gente. Creo que hay varias explicaciones para esta situación. Intentaré exponer algunas que considero válidas.

* JOSE TOGNOLA, trabajador portuario, es cooperativista desde el año 1970. Integró la Dirección Nacional de FUCVAM desde 1983 a 1985; es Edil de la Junta Departamental de Montevideo desde 1989, habiendo sido Presidente de su Comisión de Vivienda y Medio Ambiente en la legislatura 1989-1994. Actualmente integra dos comisiones de la Junta: la de Obras, Planeamiento y Vivienda, y la de Descentralización.



COVIMT 1, Montevideo.
(Derecha) Escuela en MESA 5, Montevideo.



El cooperativista, desde que ingresa al grupo, comienza un proceso absolutamente nuevo -de relaciones- en su vida: comienza a tomar decisiones respecto a su vivienda en forma colectiva, debe transformarse en administrador, debe aprender a convivir con sus futuros vecinos, pero fundamentalmente con sus compañeros y compañeras durante la obra, en la autogestión y en la ayuda mutua. Es así que ese proceso, fuertemente marcante y que comparte con los demás socios, va generando un "endogrupo" muy cohesionado, que tiene en su origen un solo objetivo: construir su vivienda. Y en torno a ese objetivo empieza a girar también la familia, en la medida que se trata de un proceso en el que toda ella, de una forma u otra, participa.

Al mismo tiempo comienza a desarrollarse el principio de la solidaridad: tal vez el de las cooperativas sea de los pocos ámbitos en que hoy este principio se desarrolla efectivamente. Es que los cooperativistas, en su práctica, viven la solidaridad como conducta ineludible, porque cada uno depende del otro para la concreción o no del objetivo.

Estos conceptos se revitalizan y adquieren nuevos significados cuando se asume la propiedad colectiva, a partir del hecho que del esfuerzo de todos depende ahora el correcto funcionamiento de la cooperativa.

Y es en la acumulación de estos conceptos, que se produce al interior del grupo en los diferentes momentos, que éste logra las condiciones para actuar solidariamente con la sociedad, asumiendo un compromiso hacia los demás más amplio, que trasciende las fronteras del grupo para extenderse al barrio y a la sociedad toda.

Cuando ello se logra no sólo la Cooperativa "normaliza" su relación con el barrio, con el entorno físico y social que la rodea -del que ahora forma integralmente parte- sino que empieza a aparecer para éste, al dejar de serle extraño, como un modelo válido de comportamiento social alternativo.

II. LA COOPERATIVA COMO ACTOR URBANO

Las Cooperativas han construido barrios "completos", con sus espacios verdes, de recreación, de socialización como sus salones comunales, escuelas, bibliotecas, guarderías, con espacios para la práctica de deportes, etc. Pero han hecho más: han provisto o extendido servicios de infraestructura que antes no existían (especialmente el saneamiento) incorporando a la ciudad nuevas zonas con servicios, lo que no sólo las ha beneficiado a ellas mismas sino también al barrio circundante y a la comunidad toda.



Servicios en Mesa
Intercooperativa N° 5,
Montevideo.

Y esto lo han hecho en cualquier zona, en cualquier lugar del país, no importa las dificultades que se presenten: todo barrio cooperativo, cumpliendo con las normas urbanísticas, transforma la realidad y hace que el cooperativista sea un verdadero hacedor de la ciudad.

Las Cooperativas transforman el barrio, la zona, la ciudad donde se construyen, imponiendo un modelo de *hacer cosas* diferente y convirtiéndose en referencia para todos: para unos, como un ejemplo para admirar y quizá imitar; para otros, como algo a combatir en la medida que expresa valores que cuestionan determinadas estructuras.

De ahí la importancia que tiene el hecho que las Cooperativas logren mayor potencialidad en el traslado de su experiencia y en un relacionamiento más estrecho y activo con el medio, para así ganar en su concepción y dar batalla a quienes quieren implantar un modelo de sociedad regido por el individualismo, donde las consignas son: "Hacé la tuya" y "Sálvese quien pueda".

III. LA COOPERATIVA DESPUÉS DE LA VIVIENDA

En los párrafos anteriores desarrollábamos algunos conceptos sobre la “interna” de las Cooperativas, su vinculación -al comienzo dificultosa- con el medio y su incidencia como actor urbano. Queremos referirnos aquí brevemente a lo que ha aportado a la sociedad en materia de servicios el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua.

Quiero señalar antes que nada que para mí ese aporte ha sido hasta ahora demasiado puntual, aunque tal vez personalmente sea demasiado exigente con un movimiento del que soy parte y del que, como tal, exijo una presencia en la sociedad acorde con sus potencialidades.

La principal preocupación de las Cooperativas una vez que se percibe que el problema de la vivienda va a ser solucionado y se empieza a pensar en encarar la satisfacción de otras necesidades, es sin duda la de la Escuela para los niños. Es que la célula de las cooperativas son las familias y en éstas los niños ocupan un lugar preponderante.

Un proyecto cooperativo implica muchas veces la integración a barrios ya consolidados de un nuevo grupo humano, generalmente numeroso y con una población escolar importante, y la primera consecuencia es que la Escuela de la zona, que normalmente tiene colmada su capacidad, no es capaz de absorber esa nueva demanda. En zonas suburbanas la situación es aún más crítica, pues en ese caso ni siquiera existen, por lo general, locales escolares próximos.

La Cooperativa asume este problema volcando toda su capacidad de aporte, iniciativa y trabajo: se donan tierras para la construcción del local escolar o incluso se construye el mismo a su costo y hasta con su mano de obra.

Existen ejemplos concretos de esto, como el de “Mesa 5”⁴³, cuya Escuela fue construida por los cooperativistas, albergando a los niños de la Cooperativa y también a los de las demás familias de la zona, y todo a su costo. O el caso del Complejo “José Pedro Varela”⁴⁴, que cedió tierras para la construcción de la Escuela, y mientras esa construcción no se efectivizó (lo cual llevó casi veinte años) cedió locales para que la Escuela funcionara. Hay muchos otros ejemplos de este tipo, que demuestran el aporte a la sociedad del movimiento cooperativo, no respondido de la misma forma por parte del Estado. En muchos de estos casos, incluso, las Cooperativas aparecen asumiendo responsabilidades que le caben al Estado.

En esta línea de aporte, las guarderías tienen asimismo un papel fundamental: en zonas donde ellas no existían, las Cooperativas vinieron a proporcionar un servicio fundamental para las familias trabajadoras, utilizado no sólo por las de la Cooperativa, sino también por el barrio en general. En este sentido podemos decir que es muy raro que en el local comunal de una cooperativa no funcione, en algún momento del día, una guardería.

En Montevideo, sin embargo, el mayor aporte del movimiento cooperativo han sido, a mi entender, las Policlínicas, nacidas en el Complejo José Pedro Varela por el

⁴³Se llama comúnmente así al Complejo Intercooperativo “Juana de América”, de cuatrocientas veinte viviendas, ubicado en Abipones y Florencia, Montevideo. El nombre de “Mesa” se debe a que se trata de un conjunto de varias cooperativas, de base territorial y gremial, que reúnen sus esfuerzos para construir un programa de mayor escala. En el capítulo 5.1. se describe la experiencia de otra Mesa, la N° 1, “Nuevo Amanecer”. (Nota del Compilador)

⁴⁴Ver capítulo 5.2. (N. del C.).

esfuerzo conjunto de médicos y vecinos cooperativistas. Allí se inició un sistema de atención de salud a mi juicio absolutamente revolucionario, que creo que hoy sea un ejemplo para todo el sistema sanitario, cuyo objetivo es la atención y no el lucro y que se desarrolla mediante la colaboración de los cooperativistas. Este sistema transforma la salud en un tema de todos, logrando algo esencial: poner el énfasis en la prevención, en procurar que la gente no se enferme.

Estas policlínicas cuentan con amplios servicios, siendo la autogestión el eje de su conformación y desarrollo. Es importante señalar que luego de discutirlo en asamblea las Cooperativas que cuentan con estos servicios los han ofrecido al conjunto del barrio, por lo que hoy las policlínicas cooperativas brindan atención integral de salud abarcando no sólo a los cooperativistas sino también a los vecinos de las zonas aledañas.

Con los salones comunales, en cambio, se han generado experiencias contradictorias: existen casos en que se limita el ingreso, transformando el salón comunal en algo privado del grupo, y otros en que el salón comunal de la Cooperativa es el centro del barrio o incluso, en el interior del país, de la ciudad. Un ejemplo notorio de esto último es el de COVINUVI de Durazno⁴⁵: no hay actividad departamental que no se desarrolle en este salón comunal, siendo un punto de referencia de escuelas, liceos, comisiones de fomento y aún de la propia Intendencia Municipal.

Esta dualidad, que muchas veces se origina en la relación de la Cooperativa con el entorno y en el grado de problematicidad de éste, no impide que en la mayoría de los salones comunales se desarrollen actividades de todo tipo hacia el barrio, lo que los convierte en un espacio de referencia, especialmente para los gobiernos municipales, al brindar un soporte físico muy valioso para la descentralización de actividades sociales, culturales, deportivas, etc.

En todas estas actividades (que reseñamos en forma muy sintética, porque respecto a cada una de ellas se podría escribir un capítulo completo, describiendo las diferentes modalidades que han adoptado), la responsabilidad le ha correspondido fundamentalmente a las Comisiones de Fomento de cada cooperativa, que han sido las encargadas de desarrollarlas y promoverlas en relación al medio.

Y esto debe señalarse especialmente, pues no hemos conseguido que la Federación (FUCVAM) tenga una política de sistematización de estas experiencias, que sintetice este importante aporte colectivo al desarrollo social del movimiento cooperativo y pueda brindar esa elaboración a los nuevos grupos. Por ello, en la práctica, toda esta experiencia ha debido hacerse en base a esfuerzos de grupos individuales, sin propuestas centrales que globalicen el poder y la experiencia del movimiento cooperativo en materia de políticas sociales y articulen el emprendimiento de otras acciones que se relacionan en forma permanente con la sociedad⁴⁶.

⁴⁵ Ver capítulo 5.4. (N. del C.)

⁴⁶ En lo que entono mi *mea culpa*, como ex-dirigente de la Federación y cooperativista.

Creo que esto hay que anotarlo en el "debe" del Movimiento, que ha aportado a la sociedad barrios urbanizados, viviendas dignas para los trabajadores, concepciones

basadas en valores de solidaridad y de trabajo, pero que tiene aún un ancho campo para transitar en materia de políticas sociales, tomando como objetivo no sólo a las familias cooperativistas sino a toda la sociedad.

Porque el sistema cooperativo como fenómeno contemporáneo, nuevo, debe aportar aún más a la sociedad, a su comunidad. Este es el gran desafío, yo diría el nuevo desafío, que se inscribe en la lucha permanente y constante del cooperativismo contra las concepciones ideológicas individualistas, que son el mayor enemigo de la ayuda mutua y la autogestión. Por eso, recrear y difundir en la sociedad los conceptos de solidaridad, de propiedad colectiva, de esfuerzo conjunto, es nuestro desafío.

Porque si se logra ese objetivo, *hay un futuro.*



3.2. EL ROL POLÍTICO Y SOCIAL DEL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA

GUSTAVO GONZÁLEZ*

I. UN DOMINGO DE FEBRERO, DURANTE LA DICTADURA

“Se trata del posteriormente designado como “Decreto-Ley” N° 15.501, aprobado durante la dictadura, que disponía el pasaje compulsivo de las Cooperativas de Usuarios al régimen de Propiedad Horizontal (v. capítulo 2.1.). Esta disposición había sido la respuesta del régimen a la resistencia que habían hecho las Cooperativas agrupadas en FUCVAM a un reajuste de cuotas que consideraban abusivo, negándose a pagarlo. Era la primera huelga que se hacía públicamente contra la dictadura y ésta contraatacaba procurando desarticular el movimiento cooperativo. La Constitución uruguaya, que teóricamente aún regía, disponía que el veinticinco por ciento de los inscritos en el padrón electoral podía solicitar, mediante su firma, que se plebiscitara la derogación de una ley que consideraran inconveniente, y a esa disposición recurría FUCVAM. Todo esto se tratará en detalle más adelante. (Nota del Compilador).

“Puerta por puerta

toda la ciudadanía acompañó a FUCVAM”.

“DEMOLEDOR PUEBLAZO”

Semanario *Aquí*, 28 de febrero de 1984.

El 26 de febrero de 1984 se llevaba adelante la recolección de firmas a los efectos de lograr la convocatoria de un plebiscito para derogar la llamada “Ley de Propiedad Horizontal” aplicada a las Cooperativas de Vivienda⁷. Fueron precisamente los cooperativistas de vivienda de nuestro país los que convocaron a una de las más grandes jornadas cívicas que luego de once años de dictadura fue capaz de llevar adelante el pueblo uruguayo.

Ese domingo de febrero, más de diez mil personas en todo el país salieron a juntar las firmas necesarias y lograron en esa primer jornada, en plena dictadura, la friolera de trescientas treinta mil.

El editorial de “El Solidario” (órgano de prensa de FUCVAM) publicaba por aquel entonces: “Montevideo distinto. Domingo, desde las 8 de la mañana, gente por las calles golpeando puerta a puerta en busca de una firma que haga posible derogar una ley”. Y las radios, la TV, los diarios anunciaban: “Hoy los cooperativistas están en la calle”.

* GUSTAVO GONZALEZ, trabajador de la industria de la bebida, es el actual Secretario General de FUCVAM, cargo que ya había ocupado en otras dos oportunidades: 1982-83 y 1989-90. Fue asimismo Presidente de FUCVAM en dos períodos: 1984-85 y 1991-92. Es integrante de H.I.C. (Consejo Internacional Hábitat) para el Cono Sur.

Montevideo estaba empapelado después de muchos años en que los muros permanecían mudos, y la consigna era una sola: ¡FIRME POR EL NO DE FUCVAM! Este eslógan supo contar con la adhesión de diez mil personas que militaron por esa causa. Y clubes deportivos, parroquias, sindicatos, clubes políticos, pusieron a disposición sus locales para que el pueblo se acercara a firmar.

Distintas organizaciones, gremiales, sociales y políticas, se pronunciaron solidarizándose con FUCVAM: la Sociedad de Arquitectos, la Asociación de Agrimensores, el Colegio de Abogados, la Asociación de Escribanos, los Institutos de Asistencia Técnica, el Partido Nacional, el Frente Amplio desde su clandestinidad.

Brigadas obreras salían de sus sindicatos a cubrir las diferentes zonas. Eran los gráficos, los metalúrgicos, los trabajadores del cuero y tantos otros. En definitiva, la clase obrera. Sus brigadas proletarias estaban ese domingo en la calle demostrando una vez más la solidaridad y la lucha.

Los aliados históricos del Movimiento obrero, también marcaban presencia: eran los estudiantes todos, los futuros médicos y dentistas, los aspirantes a abogados, arquitectos e ingenieros, la juventud que no pudo someter la dictadura, los que se concentraban en A.S.C.E.E.P. y salían a luchar junto a nosotros. Con sus pelos largos y sus vaqueros gastados, eran el símbolo de libertad que corría aquel 26 de febrero por las calles de nuestra República⁴⁸.

Un camión, un bombo, un redoblante, voces enronquecidas, caras pintadas concentran la atención en una esquina. Son los pibes de "El Firulete", una de las murgas cooperativistas, murgas que también estaban recorriendo las calles de la ciudad con su canto solidario de "Casas, gente que trabaja..."⁴⁹. El canto del pueblo se trasuntaba así en militancia, en fervor, en alegría y denuncia contra el despotismo y la arbitrariedad.

En los barrios cooperativos, mientras tanto, todo estaba organizado: los niños pequeños en la guardería (los mayorcitos también juntaban firmas); las ollas en el salón comunal, y toda la familia en la calle. No importaba la edad: había que salir y salimos, convencidos que la victoria era nuestra. ¡Luchar hasta vencer!, esa era la consigna y por ella se jugó todo el movimiento cooperativo.

En el local central sonaba el teléfono una y mil veces. De pronto, noticias del interior del país: la jornada había sido declarada ilegal y había compañeros detenidos. Pero nadie desesperó, la madurez hizo redoblar el esfuerzo y con más ganas salimos a ganar.

Ese 26 de febrero de 1984 fue FUCVAM quien acaudilló la lucha contra la dictadura. Y eso fue posible porque existía un relacionamiento del movimiento cooperativo con el conjunto de la población, un relacionamiento tejido de mil maneras, que no se logra de un día para el otro ni porque a algún iluminado se le ocurra.

En la rica historia de esa relación hay una serie de razones objetivas y también subjetivas que fueron estructurando socialmente el poder llegar a esa realidad, que

⁴⁸ Las gremiales históricas de obreros y estudiantes (la C.N.T., Convención Nacional de Trabajadores y la F.E.U.U., Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay) habían sido proscritas desde comienzos de la dictadura, en 1973. El movimiento sindical se había reagrupado en el Plenario Intersindical de Trabajadores (P.I.T.) y el estudiantil en A.S.C.E.E.P. (N. del C.).

⁴⁹ Canción del cantautor Ruben Olivera, que se ha transformado en el himno de FUCVAM (N. del C.).

condujo al hecho inédito que el cooperativismo lograra tal vínculo con el resto de la población que hiciera posible, en un momento histórico determinado, que vanguardizara una lucha de masas. Trataremos de arrojar luz sobre los elementos que, en nuestra opinión, permiten interpretar estos acontecimientos. Para ello debemos remontarnos un poco en el tiempo.

II. AGOSTO DEL AÑO 82

A esa altura de los acontecimientos ya habían ocurrido en el país algunos hechos que habían infligido al régimen alguna derrota importante, como lo fue el plebiscito de 1980, en que el pueblo rechazó la reforma de la Constitución que planteaba la dictadura militar. Un triunfo de esas características llevó a reacomodamientos de algunos grupos opositores, que buscaron articularse con los sectores organizados de la sociedad civil, con estamentos del movimiento obrero y de los trabajadores en general, que eran quienes estaban sufriendo las consecuencias de la crisis económica más duramente.

Es justamente en las cooperativas de vivienda donde esos sectores no habían perdido la organización ni su práctica democrática. Aquí vale recordar lo que el Ing. Alejandro Végh Villegas⁵⁰ informaba al Consejo de Estado, organismo que hacía las veces de Poder Legislativo durante el régimen de facto, haciendo suyas las palabras del entonces Presidente del Banco Hipotecario, Dr. Julio César Luongo: “Eso trajo como consecuencia la formación de un número importante de cooperativas que fueron llevando a un nucleamiento de todo el sector o de todo el movimiento cooperativo que en buena parte no se adecúa o condice totalmente con la idiosincrasia de nuestros ciudadanos y que en muchos de los casos contiene dentro de sí facetas que pueden preocupar desde algún punto de vista ya que pueden llegar a afectar la seguridad”. Como se ve la dictadura tenía claro los peligros que para un régimen autoritario tienen estas formas de nucleamiento llamadas Cooperativas de Vivienda.

Precisamente en el año 1982 se lleva adelante una Asamblea Nacional de FUCVAM en la que aparece por primera vez un elemento que será clave para interpretar el rol que jugará la Federación de ahí en más. En el sexto punto de la plataforma aprobada se dice “que preocupan a las familias cooperativistas las circunstancias particularmente difíciles en que se encuentran, derivadas de situaciones de seguro de paro y desempleo”. Por primera vez se liga entonces el problema salarial y de ocupación al del pago de la amortización de la vivienda.

Esto no es menor, ya que pese a que las cooperativas habían nacido en gran número del movimiento sindical, hasta ese momento se habían negado a reivindicar los problemas laborales desde FUCVAM. Para que se diera este cambio, incidieron por un lado la clausura total de los sindicatos, que hacía que no existiera otro ámbito para formular esos reclamos, y por otra parte una nueva camada de dirigentes que accede a la dirección de FUCVAM en ese año y que interpreta ese sentir de su base social y lo potencia desde la dirección del movimiento.

⁵⁰Ministro de Economía y Finanzas primero, y Consejero de Estado después, durante la dictadura. (N. del C.)

Al asumir esa nueva Dirección se comienza un profundo estudio acerca de las variaciones de la Unidad Reajutable y su relación con el ingreso de los cooperativistas, lo que es sumamente significativo porque hasta ese momento FUCVAM había aceptado el pago riguroso en esa moneda, partiendo de la base que era la garantía de no desfinanciación del Plan Nacional de Vivienda.

En octubre del año 82 FUCVAM realiza su primer acto público luego de años de silencio, en el ex Cine Cordón de la avenida Dieciocho de Julio. Los cooperativistas colman las localidades del mismo y allí se denuncia un incremento abusivo de las cuotas que resiente las economías familiares ya empobrecidas por los bajos salarios y la desocupación creciente.

Esto va perfilando un giro importante en el Movimiento, que hasta ese momento había ido gestando calladamente la resistencia desde los Barrios. Ir llevando con claridad esta cronología nos irá mostrando como se hará posible, dos años después, la gran jornada del 26 de febrero.

III. ENTRADO EL AÑO 83

En este año tendrá lugar la mayor demostración de masas contra la dictadura convocada por el movimiento sindical: el 1º de Mayo de 1983, en efecto, ante el llamado del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) se realiza, en la explanada del Palacio Legislativo, luego de diez años de prohibiciones, una concentración popular que supera todas las expectativas.

Pero no podemos olvidar que quince días antes FUCVAM había logrado, en otro acto, colmar las instalaciones de un Club, reuniendo aproximadamente tres mil personas. Allí los cooperativistas vuelven a insistir en el planteo de una problemática que trascendía al mero problema de la vivienda.

Por aquel entonces declarábamos a la revista del Centro Cooperativista Uruguayo, "Dinámica Cooperativa": "Si el salario real sigue bajando no hay quien pueda garantizar la devolución de los préstamos. El salario real, según cifras oficiales, ha tenido una baja del 60% desde la fecha que se inició el Plan Nacional de Vivienda hasta hoy. Esto quiere decir que, construyendo con los intereses que ha fijado el Banco, va a ser imposible poder amortizar la deuda".

El movimiento cooperativo de vivienda también empieza a ver con claridad por esos meses que FUCVAM no salía sola del problema del pago de las amortizaciones y que éste era parte de uno mucho mayor: el problema del desempleo y de la caída del salario. Paso a paso, los cooperativistas comienzan a opinar y a tomar posición acerca de temas que hasta ese momento estaban reservados a otros sectores de la sociedad civil. Y en sus actos y declaraciones la Federación comienza a transmitir la imperiosa necesidad de procesar la unidad con otros sectores del Movimiento Popular

FUCVAM levanta entonces una plataforma reivindicativa que, rompiendo una restricción que había sido histórica, suma a los temas de la vivienda el reclamo de salarios justos y pleno empleo. Este reclamo uniría a los cooperativistas definitivamente con el Movimiento Sindical, que sin duda alguna, por medio del PIT, ya despuntaba una reconstrucción que no tendría vuelta atrás. Es dentro de esa lógica que la Federación convoca a sumarse al acto del 1° de Mayo, que tendría como consignas centrales: libertad, salario, trabajo y amnistía. Y no será por casualidad que en las columnas más importantes de aquel impresionante acto estén los barrios cooperativos con sus banderas y sus pancartas.

De ahí en más el camino a transitar se irá reafirmando en esa línea de acción, con un total apoyo de la base cooperativista. Y eso mismo va generando que otros sectores opositores al régimen comiencen a ver a FUCVAM como un valioso aliado y por ende con mucha simpatía.

La movilización en general, por otra parte, es creciente. Se estructura nuevamente, luego de años de silencio, el Movimiento Estudiantil, al constituirse ASCEEP, y comienza a denunciarse abiertamente el gran tema de los Derechos Humanos. Todo esto lleva a que en 1983 se forme a nivel social un gran frente opositor, en el que se nuclean el PIT, ASCEEP y FUCVAM, con el apoyo del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), constituyendo la llamada Intersocial, que convocará con los sectores políticos a verdaderas jornadas cívicas de lucha contra la dictadura.

IV. LA HUELGA DE PAGOS Y LA "LEY DE PROPIEDAD HORIZONTAL"

De allí en más continuará afirmándose este nuevo perfil del movimiento cooperativo de vivienda. Pero todavía habría un instancia que permitiría al movimiento ganar mayor autoridad política en la coyuntura: será en el mes de setiembre de 1983, en que, luego de un profundo debate interno se toma en la Asamblea Nacional⁵¹ la resolución de no pagar al Banco Hipotecario el reajuste del 15% fijado por el gobierno para ese año.

En esta resolución hay dos aspectos centrales a ser analizados: por un lado, las distintas posiciones frente a la medida que se plantearon en la propia Asamblea, donde un grupo de Cooperativas -minoritario- se opuso a ella, argumentando los riesgos que se corrían y proponiendo denunciar la situación pero sin dejar de pagar. La resolución de no pago se aprueba por inmensa mayoría, pero no es unánime, y se da al cabo de un debate que no fue de fácil trámite. Pero adoptada esa resolución, todo el gremio la cumplirá sin fisuras, aspecto que será fundamental para el futuro.

El otro aspecto a destacar es que, por primera vez en la historia del país, se lleva adelante una huelga de pagos a un organismo del Estado. FUCVAM será por este motivo tapa de diarios y se abrirá un debate fermental entre quienes apoyan la medida y quienes la combaten: pero de lo que no hay duda es que el espectro de opinión se agranda en forma sustancial, lo que hace comprometer a otros sectores en la lucha de los cooperativistas.

⁵¹ Órgano máximo de FUCVAM, integrado por delegados de todas las Cooperativas afiliadas.



La respuesta del régimen no se hizo esperar y consistió en la aprobación por el Consejo de Estado de lo que los cooperativistas llamamos “la ley de Propiedad Horizontal”. Ésta tenía dos objetivos fundamentales: por un lado, desactivar la huelga, lo que se buscaba con el pasaje compulsivo de las cooperativas a un régimen de propiedad individual que eliminaría el pago colectivo, que era precisamente donde se hacía fuerte la medida; por otro lado, se hería de muerte la esencia misma del movimiento cooperativo, que es el carácter de usuarios y la propiedad colectiva³².

El documento que elaboró FUCVAM para preparar la recolección de firmas del 26 de febrero enfocaba la respuesta de la dictadura, sin embargo, en una perspectiva más amplia. Allí bajo el título: “Ley de Propiedad Horizontal: ¿fue ésta una medida de respuesta al no pago del 15%?”, se decía:

“El Régimen intenta plantearlo de esta manera, les interesa que la masa cooperativista bajo esta amenaza se divida y aparte de su Dirección. Ante esto, la contestación nuestra es que no precisamente la medida de lucha emprendida es la que hace que el gobierno tenga esa idea para el Cooperativismo.

La escalada represiva contra nosotros cuenta ya una década. Este puede ser el golpe más notorio, pero debemos analizar como ello se fue sucediendo en el tiempo, concretamente el ataque a los trabajadores para imposibilitar que estos accedan a una vivienda decorosa.

El cooperativismo pasa de tener casi el 50% de las inversiones en vivienda en el año 75, a tener el 3% en la actualidad frente a las otras líneas de crédito. Prohíben

³²Creo que vale la pena recordar aquí que el especialista chileno en Cooperativismo Carlos Bur, llama a las cooperativas de hipoteca única, o sea de usuarios, genuinas. (N. del C.).

conformarse nuevos grupos de Ayuda Mutua, no otorgando más Personerías Jurídicas. Aumentan los intereses del préstamo del 2% al 4% en una primera instancia, lo que lleva inevitablemente a que las amortizaciones futuras sean inaccesibles, ya que el salario real sigue descendiendo.

No conformes con este conjunto de medidas que se venían tomando, surge en el año 1979 la Circular 7.000⁵³, con exigencias de ahorro previo y un nuevo aumento de los intereses, pasando éstos al 6%, cosa fundamental. Se les quitan terrenos a cooperativas que ya los tenían adjudicados sin ni siquiera previo aviso. Hasta diez años de espera deben soportar las cooperativas para que se les otorgue el préstamo, llevando esto a la permanente desazón y desintegración de los grupos.

Centenares de compañeros se ven imposibilitados de estar en los cuadros de dirección de las Cooperativas, debido al control represivo que contra ellos se hace, no dejando que los mismos sean elegidos en Asamblea para ocupar cargos.

No se puede enfocar este problema como *Banco contra Cooperativas, sino como Gobierno contra Movimiento Popular*".

Es precisamente en esta oposición que la Federación centrará sus baterías en la gran jornada de la recolección de firmas. Y esto resultó un gran acierto estratégico, porque sin duda alguna no hubiera sido posible explicar a todos y cada uno la especificidad y complejidad del propio cooperativismo, del Banco y aún de la Ley, para obtener el apoyo popular y una respuesta al nivel de la que se tuvo. Pero abrazando nuestra causa con la de la libertad del pueblo, el apoyo surgía espontáneo: la gente firmaba contra la dictadura y a favor de una organización popular agredida, sintiendo que respaldando nuestra lucha estaba respaldando también la lucha por la reconquista de la democracia.

Importa recordar en qué situación se encontraba el mapa político al comenzar el año 84. Fue en el mes de enero precisamente, el día 18, que se llevó a cabo, en un marco de conflictividad sindical muy fuerte, el primer paro general desde el golpe de Estado. Ese día la clase trabajadora se pone a la cabeza de la movilización popular, convocando al paro junto a la Intersocial.

En esos momentos se estaban llevando adelante dos ocupaciones de fábrica por parte de los trabajadores de ILDU (textiles) y TEM (electrodomésticos), que sumados a los conflictos que también estaban en curso en la pesca y el transporte creaban, después de mucho tiempo, un clima de gran convulsión social. Eso hacía que el conflicto de FUCVAM estuviera ya totalmente rodeado y para nada aislado.

Pero FUCVAM seguía tomando la iniciativa y llega aún a declarar la huelga total de pagos al BHU (lo que constituía una experiencia única hasta ese momento), cuando, aplicando el flamante Decreto, el régimen intenta pasar de oficio y sin consulta a una Cooperativa a Propiedad Horizontal.

⁵³ Disposición interna del BHU (que desde 1976, en el marco de una reestructura neoliberal del Sector Vivienda regía las políticas correspondientes) que establecía nuevas condiciones para los créditos a Cooperativas. (N. del C.).

Fue este cúmulo de experiencias de lucha que llevaron adelante los cooperativistas de vivienda, lo que hizo ganar a su Federación autoridad política frente a los distintos actores de aquel convulsionado momento y lo que la convirtió en protagonista de aquellas jornadas.

Se habían constituido por entonces dos ámbitos de coordinación política y social que serían determinantes en las distintas batallas que se daría nuestro pueblo en el periodo final de la dictadura: la *Intersocial* y la *Intersectorial*. La primera estaba compuesta por las organizaciones sociales más representativas y como no podía ser de otra manera FUCVAM se había ganado el derecho a constituirse junto al PIT y ASCEEP.

⁴⁴FUCVAM finalmente no debió completar la recolección de firmas para plebiscitar la "Ley de Propiedad Horizontal", porque un acuerdo político entre los partidos democráticos resolvió que la misma se derogaría no bien se reimplantara la democracia, lo que se negoció pocos meses después. La historia no acabaría ahí, sin embargo: reimplantado el régimen democrático, la derogación demoró largos meses y llegó en el preciso momento en que la Suprema Corte de Justicia uruguaya hacía lugar a una demanda de FUCVAM para que se declarara inconstitucional -y por consiguiente inaplicable- el decreto-ley 15.501. Aún así, la norma legal que derogó el nefasto decreto dictatorial (ley N° 15.853, de 24.12.1986) impuso una última prueba: las Cooperativas deberían resolver, por voto secreto, lejos del marco de sus libertarias Asambleas, si deseaban o no pasar al régimen de Propiedad Horizontal. El cien por ciento de las Cooperativas de Usuarios decidió, por abrumadoras mayorías, continuar siendo genuinas. (N. del C.).

⁴⁵El Cr. Samuel Lichtensztejn, ex-Rector de la Universidad de la República y Ministro de Educación y Cultura en la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, las llamó, en una frase memorable, "islas de libertad". (N. del C.).

La Intersectorial, en cambio, era una instancia de coordinación superior, puesto que en ella se sumaban a las organizaciones sociales los representantes de los partidos Políticos. FUCVAM ocupó también allí un lugar y ese lugar fue protagónico. Logró estar donde la historia quiso que estuviera, y ello fue posible porque en los inicios de los años 70 se había desarrollado un Movimiento de enormes potencialidades, que fue capaz de hacer eclosión política cuando la organización alcanzó el grado de crecimiento y madurez suficiente, y cuando el momento histórico lo requirió.

La jornada del 26 de febrero, de la que hablamos al principio de este artículo, fue quizá el punto más alto de esa eclosión. Pero antes de ese día FUCVAM ya había escrito muchas páginas de solidaridad, de libertad y de lucha. Y muchas más le quedan aún por escribir⁴⁴.

V. LAS CONDICIONES PARA UN FENÓMENO SOCIAL INÉDITO

A título de resumen final me gustaría compartir con el lector una reflexión sobre los elementos que crearon, a mi juicio, las condiciones que hicieron posible esa relación política y social, que hemos intentado describir, entre las cooperativas y el conjunto de la Sociedad Civil.

El funcionamiento democrático de las cooperativas

El funcionamiento orgánico de las cooperativas es naturalmente horizontal, lo que no sólo permite sino que estimula la participación directa de la masa social en las distintas instancias que el grupo debe sortear. Es precisamente la Asamblea el órgano de resolución máximo y es ella quien mandata a los dirigentes a cumplir las resoluciones que emanan de ella misma.

Quiere decir que existe en las cooperativas un real control democrático. Que además se hizo sentir en momentos muy especiales del país, cuando eran las cooperativas de vivienda los únicos lugares donde se podía discutir, más allá de las restricciones generales interpuestas al conjunto de la sociedad⁴⁵.



La empresa de los trabajadores

La propia construcción de las viviendas pone al trabajador ante a una serie de responsabilidades a las que seguramente nunca antes se había visto enfrentado. Tengamos en cuenta que desaparece el patrón y que la empresa constructora somos todos. Y no sólo el socio titular se involucra en esto sino que el conjunto de la familia vive la experiencia con mucha intensidad.

Esto trae aparejado que la gente desarrolle, lo quiera o no, una serie de destrezas, hasta ese momento ocultas en la mayoría de los casos: manejar informes y cálculos económicos, analizar con técnicos el cronograma de obra, programar acciones, discutir y resolver problemas de relación social. En una palabra, llevar adelante una importante empresa social, lo que va capacitando a la gente y trae aparejada la formación política y social de un importantísimo número de nuevos dirigentes.

El origen social de las cooperativas

Un importante número de cooperativas nacieron en los sindicatos. Es por ello que muchas de ellas mantenían una cultura organizativa y de debate en base debida a que sus integrantes contaban con una experiencia anterior muy importante de organización y lucha.

Esto por otra parte le dio al propio Movimiento un perfil muy identificado con el sindical, lo que hizo que no fuera nada traumática su unidad con la central obrera, ni bien esta volvió a la escena política pública.

La legalidad que pudo mantener

Los sindicatos y su central fueron clausurados y prohibido todo tipo de funcionamiento de los gremios obreros. No sucedió lo mismo con las cooperativas y su Federación, ya que no se podían clausurar las viviendas ni impedir que la gente hablara con su familia y sus vecinos. Por ello, más allá de una serie de muy importantes restricciones, las Cooperativas pudieron seguir manteniendo un funcionamiento que posibilitó que una serie de actores inquietos por los problemas sociales vieran en ellas y sus barrios ámbitos de participación idóneos para una práctica de oposición al Régimen

Su identidad nacional y popular

Las cooperativas nacidas en las barriadas obreras y en sus sindicatos tenían -y mantienen- una raíz netamente popular, que hace posibles alianzas sociales y políticas más allá de sus límites.

Se suma a ello que es un movimiento auténticamente nacional, quizás semejante a otras experiencias internacionales pero con un sello de identidad nacional muy marcado. Todo esto, unido a su historia, hizo ganar al movimiento cooperativo un prestigio muy importante en otros países, en el que FUCVAM supo buscar apoyo en momentos de lucha difíciles.

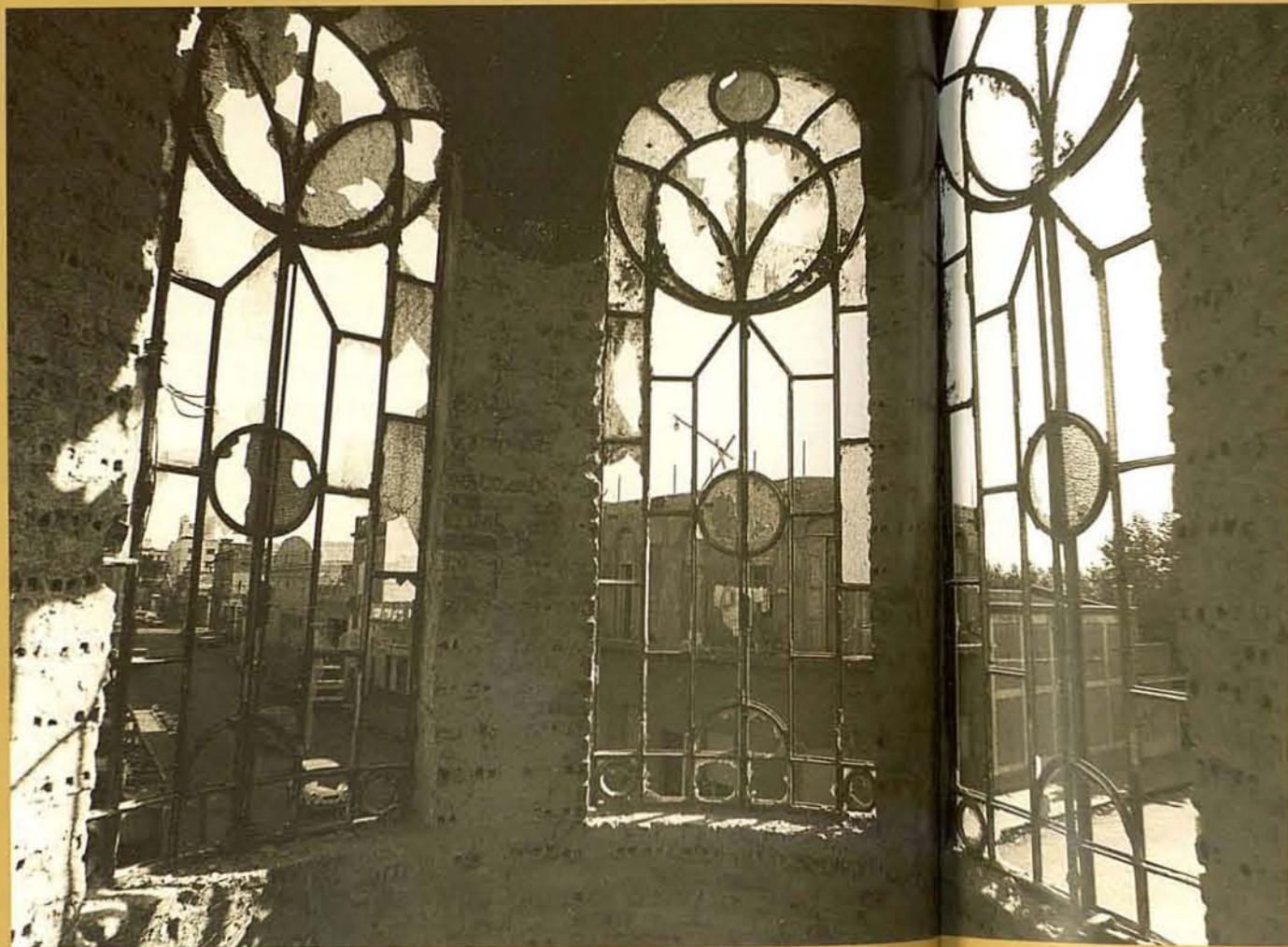
Resolver el techo

Por último, debemos tener clara la importancia que tiene, en un país de las características del nuestro, resolver nada más ni nada menos que el techo. Y la cooperativa resuelve el sueño de la casa de la mejor forma, tanto física como económica y socialmente.

Se transforma así en un vínculo muy fuerte entre las personas y familias que han transitado juntas esa experiencia y además los cooperativistas son mirados de manera especial, por el conjunto de la población trabajadora: yo diría que hasta con cierta admiración por ese conjunto de nuevos “colonos”, que llegan a un terreno vacío del barrio y terminan edificando una verdadera ciudad alternativa.

Podríamos seguir enumerando elementos, pero creo que los que mencioné son los que estructuran los ejes fundamentales en los que las cooperativas y FUCVAM sentaron las bases de una organización que, con menos de tres décadas de vida, ya forma parte de la historia uruguaya.

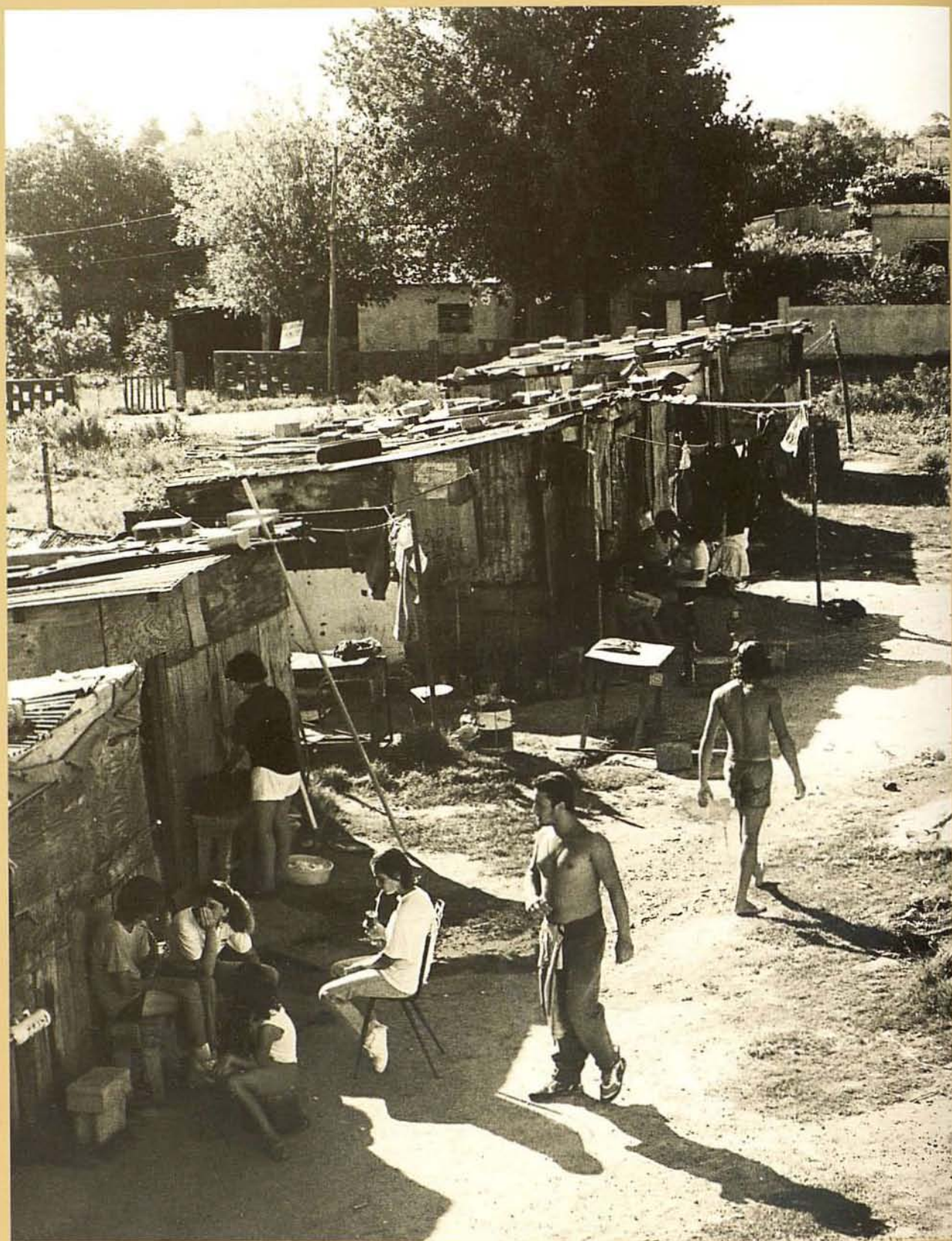
LAS NUEVAS MODALIDADES EN LA EXPERIENCIA COOPERATIVA DE AYUDA MUTUA



4

4.1 PROGRAMAS CON GRUPOS DE MUY BAJOS INGRESOS

4.2 RECICLAJES



LAS NUEVAS MODALIDADES EN LA EXPERIENCIA COOPERATIVA DE AYUDA MUTUA

4.1. PROGRAMAS CON GRUPOS DE MUY BAJOS INGRESOS*

HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI**

I. UNA FRESCA Y BREVE HISTORIA

Esta historia comienza a mediados de 1990, en una casa de pensión de la calle Ituzaingó al 1278, en la Ciudad Vieja de Montevideo. En marzo de ese año había asumido la Presidencia de la República el nacionalista Luis Alberto Lacalle y un mes antes el gobierno municipal de Montevideo (IMM) el frenteamplista Tabaré Vázquez.

En el mes de setiembre se produce el desalojo de los ocupantes de la pensión que, como tantos, van a dar a la calle. Son once familias que allí, en la vereda, se protegen como pueden, durante más de un mes, de la crudeza de los finales del invierno. Es en esas condiciones, en la calle, bajo unas maderas y cartones, que nace esta experiencia.

El 12 de octubre, reunidas en Asamblea, libremente, las once familias deciden constituirse en Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua. Así es que, apoyados por el movimiento cooperativo por intermedio de la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM, nace la "Cooperativa de Viviendas Ituzaingó", que de aquí en más será conocida por CO.VI.ITU. 78.

• Este trabajo ha sido realizado tomando como base el aporte del Instituto CO.VIMA, instituto de asesoramiento técnico cooperativo, que integra el autor, titulado "Veinte por Miles".

•• HUGO RODRIGUEZ FILIPPINI, arquitecto, egresado en 1985 de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, es miembro del Instituto de Asistencia Técnica "COVIMA" desde 1987, trabajando como proyectista, calculista y director de obras. Como tal ha asesorado a múltiples organizaciones sociales en el área de la vivienda popular, en especial a Cooperativas de Ayuda Mutua. Ha sido Docente Investigador en el Instituto de la Construcción de Edificios (I.C.E.) de la Facultad de Arquitectura, donde trabajó en investigaciones sobre nuevas tecnologías para la vivienda de interés social. Tiene además una prolongada actuación como empresario, integrando distintas sociedades. Actualmente es socio de la Empresa R & S Construcciones s.r.l., que se dedica principalmente a la ejecución de obras públicas.



El primer logro del nuevo grupo es la obtención de la promesa, por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), del otorgamiento de un terreno para dar alojamiento precario a los desalojados, aún sin certeza de si sería ese u otro el lugar de su destino final. Por esos días los pasillos de la IMM estaban abarrotados de gente en similar situación, que buscaba una respuesta a sus urgencias de parte del primer gobierno de izquierda en el país.

Pocos días después, los desalojados llegan en camiones al terreno prometido. El barrio tiene un nombre sugestivo: Bella Italia. No caben las esperas, sólo hay lugar para la voluntad y la esperanza: por eso, y como el invierno todavía tiene fuerzas y las madrugadas son muy frías, surgen los primeros ranchos de latas, tablas, cartones...todo sirve.

Días después, la búsqueda angustiada de apoyo institucional para encontrar una salida a la emergencia da su primer triunfo importante: la IMM, en el marco de su nuevo programa de Banco de Materiales para familias carenciadas, concede 32 Unidades Reajustables en materiales, algo más de quinientos dólares, a cada una de las familias ocupantes del terreno.

Es el momento en que es solicitado el apoyo técnico solidario a CO.VIMA, con el objetivo de estudiar el mejor destino para los exiguos recursos obtenidos. De la discusión que tendrá lugar entre aquellos desalojados de la pensión de la Ciudad Vieja, ahora ocupantes del terreno de Bella Italia, surgirá el paso más importante en el camino hacia una voluntad cooperativa: la decisión de unir aquel aporte, que individualmente no solucionaba nada, para hacerlo recurso de todos y construir con él un Salón Comunal, que sería un refugio seguro para la comunidad, con cocina y baño para todos.

Si la empresa era posible, los ranchos tendrían una mejor sanidad, las familias un respaldo seguro como refugio y el futuro una cooperativa. Y la empresa fue posible: para el invierno siguiente estaba construido el Salón Comunal y la idea cooperativa se hacía cada vez más firme.

Mientras tanto, a partir de las incansables gestiones realizadas, surgía la posibilidad que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

³⁶ Los Núcleos Básicos Evolutivos fueron incorporados como solución habitacional admisible dentro del marco de la Ley de Vivienda al aprobarse la ley N° 16.237, de 2.1.1992, que introdujo diversos cambios al texto original de aquella. Los NBE consisten en "la vivienda mínima, destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial". Su superficie no debe ser inferior a 30 m² (cifra posteriormente llevada a 32 m²). Se requiere asimismo que estén construidos en un predio de superficie no menor a 100 m² (posteriormente llevada a 120) y estar proyectados de forma tal que permita su evolución, por ampliación o subdivisión. Los mínimos referidos no tienen en cuenta la composición familiar del núcleo destinatario. Con la formulación original de la ley N° 13.728 estas soluciones no eran aceptables pues el mínimo habitacional era de treinta y dos metros cuadrados pero para la vivienda de un dormitorio (art. 18) y el número de éstos para que la vivienda fuera considerada adecuada debía proporcionarse a la composición del núcleo familiar (arts. 12 y 14). (Nota del Compilador)

³⁷ La Intendencia Municipal de Montevideo había llevado a cabo, a su vez, en el período 1985-1989, el luego llamado "Plan Aquiles Lanza" para la erradicación de "cantegriles" (asentamientos precarios), iniciado precisamente por dicho Intendente. Este programa, muy ambicioso, recurría a la ayuda mutua pero no a la autogestión, y no dio los resultados esperados. La Administración Vázquez se había propuesto, por su parte, impulsar una serie de experiencias en materia de vivienda, entre las cuales se incluía la realización de

(MVOTMA) aportara, mediante un convenio con la IMM, los recursos para construir viviendas mínimas para las familias de la Cooperativa, experimentando así una modalidad que acababa de ser introducida: los llamados núcleos básicos evolutivos (NBE)³⁶.

Sin embargo la Cooperativa, actuando ya en forma autogestionaria, se niega a aceptar esta alternativa sin antes estudiar la posibilidad de mejorar -con los mismos recursos- la vivienda propuesta y para ello solicitan nuevamente el apoyo de CO.VIMA.

De ese proceso, en el que se conjugan la propuesta arquitectónica elaborada por el Instituto, el asesoramiento de FUCVAM y el respaldo de la IMM a las iniciativas innovadoras en materia de vivienda, surge el planteo al MVOTMA de realizar la construcción por ayuda mutua, utilizando una tipología distinta a la que empleaba el Ministerio en sus programas, buscando de esa manera mejorar los resultados obtenidos sin incrementar los costos.

La propuesta es aceptada, aunque todavía pasaría un año antes que, en enero de 1992, luego de efectivamente adjudicado el terreno, aprobado el proyecto arquitectónico por la IMM y elaborado el documento que formalizaría la acción, se firme el Convenio y puedan comenzar las obras. Estas durarían un año. En marzo de 1993 se realiza la inauguración, se adjudican las viviendas y comienza otra etapa que, seguramente, será otra historia...aunque sea la misma.

La "emergencia" había durado casi tres años.

II. EL DESAFÍO PLANTEADO

La historia de la construcción de viviendas por cooperativas de ayuda mutua es larga y fructífera en nuestro país. Pero ella había estado ligada siempre, o casi siempre, a sectores de situación económica media o medio-baja, muchas veces de extracción sindical, con pautas culturales acordes a un país que supo tener uno de los más altos niveles de alfabetización, y generalmente con experiencias organizativas previas.

No se había planteado antes la posibilidad que, con cierta masividad, el Estado apostase también al cooperativismo de ayuda mutua en sectores de extrema pobreza, para dar solución al tema vivienda y atender al mismo tiempo la cobertura de otros aspectos sociales³⁷.

Pero luego del período dictatorial (1973-1984) y con el mantenimiento de políticas recesivas que provocan una creciente desindustrialización, aumenta la desocupación y con ella del número y grado de la marginalidad. Una de las consecuencias inmediatas más graves de esta situación se vincula precisamente con la demanda de un techo donde protegerse las familias y, antes todavía, de un pedazo de tierra donde levantar un refugio con las propias manos y con cualquier recurso.

programas autogestionarios, utilizando ayuda mutua, con sectores de extrema pobreza. Para ello obtuvo en 1990, durante el período que fue Ministro el Dr. Raúl Lago, el apoyo del MVOTMA. El programa COVIITU 78 se inscribió precisamente en esas experiencias.

Lamentablemente, al abandonar el Dr. Lago el Ministerio no fue posible continuar con este tipo de emprendimientos. (N. del C.).

La insatisfacción de esa demanda ha hecho que hoy por hoy el fenómeno de las ocupaciones -organizadas o no- de tierras fiscales o privadas en zonas periféricas se haya convertido en un hecho corriente. Estas ocupaciones, realizadas muchas veces en lugares inadecuados desde el punto de vista urbano, y asociadas con construcciones precarísimas, son la respuesta que se da la población carenciada, en un problema en que no encuentra otras. Ello obliga, por tanto, a la búsqueda de respuestas legales, sociales, constructivas, económicas, urbanas y organizativas a esta problemática.

Junto con COVIITU 78 y con otras experiencias similares que surgieron por la misma época en este campo, fue tomando forma una posibilidad que hasta ese momento se había descartado: la del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua. Con ello quedó planteado un desafío: el traslado de una experiencia que había sido muy exitosa en otras capas de población, a un sector social con características diferentes. Ese traslado, que no podía ser en modo alguno mecánico, implicaba dar respuesta a preguntas como las siguientes:

- ¿Tiene el sistema cooperativo de ayuda mutua la posibilidad de competir con las empresas constructoras y con la producción seriada, en materia de costos y soluciones arquitectónicas, de manera de constituirse en una solución tanto o más eficiente?
- ¿Es viable la autogestión cooperativa en sectores de muy bajos recursos?
- ¿Quiénes deben asumir la responsabilidad de dar respuesta a las situaciones de emergencia social en el tema vivienda?
- ¿Debemos conformarnos con las soluciones evolutivas oficiales o aceptamos el desafío de buscar dignificarlas por medio de la gestión cooperativa, por encima de las limitaciones de los préstamos que se ofrecen?
- ¿Puede el sistema cooperativo mejorar las perspectivas sociales de estos sectores?
- ¿Cómo organizar una obra cuando debe realizarse en el mismo terreno en que viven precariamente las familias destinatarias de las viviendas en construcción?

COVIITU 78 comenzó a dar respuesta a algunas de estas preguntas. Por eso nos parece importante, a modo de apuntes para extraer conclusiones futuras, que deberán ser elaboradas colectivamente, aportar estas anotaciones sobre una experiencia que creemos abrió caminos.

III. LOS PROTAGONISTAS. EL COOPERATIVISMO DE LOS POBRES.

El perfil social del grupo

COVIITU 78 es un grupo de veinte familias⁵⁸ de extrema pobreza, con escasa inserción laboral que, cuando existe, se da en el sector no formal de la economía. La cuarta parte de los jefes de familia no trabajan regularmente.

Los datos se mantienen de manera sostenida: de las once familias provenientes del desalojo de la Ciudad Vieja, en el grupo actual de veinte sólo quedan seis familias (las

⁵⁸ El grupo original fue ampliado, en función de las posibilidades que ofrecía el terreno.

otras cinco encontraron otro tipo de soluciones), pero ellas continúan siendo el soporte principal de la cooperativa.

El total de la población agrupada en las veinte familias durante la obra era de noventa personas, lo que da un promedio de 4,5 por familia, con puntas que iban desde un núcleo integrado por una persona sola, hasta una familia de ocho integrantes.

La mitad de la población era menor de quince años y sólo seis mayores de 51. La cuarta parte de los jefes de familia eran mujeres solas y sólo un jefe de familia no estaba alfabetizado.

Los patrones sociales

Las características grupales y los valores éticos y comportamentales fueron determinantes de la forma de autogestión cooperativa alcanzada.

En efecto, la escasa relación laboral y el tipo de trabajo predominante, sin regularidad, generan dificultades en el aporte de la mano de obra de ayuda mutua en tres sentidos:

- inconstancia en el cumplimiento de los compromisos de horas y en la participación responsable, en general, en el quehacer cooperativo;
- problemas permanentes para trabajar organizadamente, en grupos de cooperativistas o integrando equipos con el personal contratado;
- dificultades para autovalorarse, lo que impide darle la dimensión adecuada a algunos elementos de la realidad y, en particular, a la vivienda.

La primera conclusión es que, si bien la emergencia surge por la falta de vivienda, existe otra urgencia anterior y más fuerte, que actúa como una condicionante de cualquier solución de esta y otras problemáticas sociales: la falta de trabajo. Que constituye una necesidad para la subsistencia, pero también para una cultura de vida.

La siguiente conclusión es que una cooperativa de este tipo se enfrenta a dificultades prácticamente insalvables a la hora de estructurarse como empresa constructora como hacen las cooperativas "tradicionales". Ello obliga a que el Instituto asesor asuma muchas veces roles de gestión no previstos en aquellas.

La organización

A la organización y la disciplina propias de una cooperativa de ayuda mutua "tradicional", expresadas en sus reglamentos, se opone comúnmente en este tipo de grupo una firme resistencia. Los parámetros que guían su conducta espontánea a la hora de trabajar son:



- la tarea individual distribuida por el responsable (del Instituto, la obra o la Cooperativa);
- el trabajo en “malón”, todos juntos, detrás de las urgencias;
- la negación del funcionamiento institucional (comisiones, órganos colectivos, etc.), salvo en los extremos, siguiendo las actitudes antedichas: el respeto al líder y a la Asamblea.

Por todo esto, el funcionamiento de los organismos representativos estatutarios y la aplicación del Reglamento de Obra se vuelven muy difíciles y su puesta en funcionamiento pasa a ser una labor titánica, que obliga a un gran esfuerzo organizativo adicional y dificulta la autogestión cooperativa.

Este aspecto está vinculado directamente, para nosotros, al factor relación laboral de los integrantes del grupo, así como a la distancia que se busca poner siempre respecto de la responsabilidad individual. Aquí vale reiterar un concepto conocido pero no siempre suficientemente aquilatado: el cooperativismo no transforma mágicamente a los hombres en superhombres; es necesaria una gestión acertada y condiciones globales adecuadas para que, con el tiempo, el proceso transformador fructifique en hombres y mujeres más solidarios y responsables.

La mujer y los niños

La mujer ocupa un lugar fundamental en la ejecución de las obras de una Cooperativa: en los hechos, en COVIITU 78 hubo etapas en las que fueron casi las únicas que trabajaron.

Pero esta participación en el esfuerzo no se refleja a la hora de la toma de decisiones, por cuanto en el grupo se reproducen, acrecentados, los valores machistas de la sociedad.

Cuando veíamos la obra llevada adelante por las compañeras, recordábamos siempre la respuesta de la única mujer que estaba presente en la Asamblea en la que se decidió la tipología de las viviendas, al pedirle nosotros su opinión, precisamente como mujer. Ella, estando su compañero presente, contestó: “Lo que diga él está bien; es él el que va a trabajar”

En cuanto a los niños, hubo niños siempre por todas partes. Se nos subían a los vehículos cuando llegábamos, saltaban entre las zanjas, se trepaban a los muros y andamios, jugaban con los hierros... Al comienzo se prohibió que estuvieran en la zona de obra, por razones de seguridad, pero pronto quedó demostrado que esto no era posible y se terminó, con los mayorcitos, organizando el trabajo, que al final fue un aporte invaluable de mano de obra.

Jugaron, como niños que eran, pero sobre todo se comprometieron con su vivienda. Afortunadamente, la sencillez de la obra y los cuidados que se tomaron, permitieron que se llegase al final sin accidentes, a pesar de la inevitable convivencia con la obra.

Todo esto nos enseñó que dentro de los múltiples cambios que es necesario hacer en un programa de este tipo respecto de una cooperativa tradicional, hay que tener muy presente estos tres factores: el rol de las figuras conductoras, el machismo y la presencia de los niños.

Otros protagonistas

Pero no completaríamos la lista de auténticos protagonistas de esta experiencia si no mencionáramos al personal contratado y al gremio cooperativo.

El personal contratado, porque en casos como éste adquiere valor de condicionante fundamental que tenga clara conciencia del tipo de trabajo que realiza y el medio en que lo está realizando. Entre otras cosas porque aquí la convivencia entre obreros contratados y socios no se da sólo en las horas de cumplimiento del compromiso de trabajo, sino que es permanente e involucra a las familias en su conjunto.

A su vez el gremio, FUCVAM, cumpliendo su papel, fue el impulsor principal de esta experiencia piloto. Por ello, seguramente su presencia y conclusiones serán determinantes para el desarrollo futuro de una opción como ésta.

El rol del Salón Comunal

La decisión de construir un Salón Comunal -y la posibilidad real de hacerlo- jugó un papel determinante en el camino hacia la vivienda, por lo que consideramos que el Salón Comunal jugó también un papel protagónico.

Es que se trata de un hecho material muy importante: por su función como servicio a la comunidad, pero aún más por esas cosas intangibles que sólo se pueden apreciar conviviendo con los protagonistas:

- porque al levantarlo se consolida la voluntad de unir esfuerzos y de construir con las propias manos;
- porque permite hacer creíble el futuro, por cuanto esa voluntad consigue respaldos y convierte las esperanzas en realidad;
- porque organiza a los cooperativistas en torno a un objetivo concreto común y, por último,
- porque permite hacer la experiencia de ayuda mutua y aprender mucho sobre lo que es una obra.

Por todo esto, siendo siempre importante la existencia de un Salón Comunal en cualquier tipo de organización comunitaria, en estos casos -donde hay una situación de emergencia, con precariedad de condiciones y ocupación del terreno- más que importante, es fundamental, posibilitar la construcción de un local con esos fines.

Los ranchos

Los desalojados (o los ocupantes de tierras en su caso) no tienen otro lugar para vivir que el terreno que les ha sido destinado o que han tomado para construir. Allí se instalan las familias enteras, con sus pertenencias, levantando viviendas muy precarias, *ranchos*⁵⁹, generalmente con materiales de deshecho (chapas, cartones, palos, nylon, etc.).

En el caso de COVIITU 78, las variantes que tuvo el destino del predio (incluso con una impugnación de la adjudicación ante el Parlamento de por medio)⁶⁰ implicaron que la mayoría de los ranchos quedasen atravesando lo que fue la obra. Pero de todos modos, aún sin esos problemas todo lo que se puede hacer en estos casos es estudiar en qué parte de los retiros van a ubicarse las viviendas provisionarias.

La difícil mixtura de obra y viviendas complicó al mismo tiempo la implantación y la convivencia. Las carretillas con materiales, además de niños, debían sortear ranchos, ropa tendida, animales de todo tipo (perros, gatos, gallinas, conejos, pájaros, cerdos, etc.), cuando no sillas y mesas.

En los dos inviernos que tuvieron que soportar los cooperativistas en esas condiciones, no fueron pocas las veces que debieron reparar o aún rehacer sus ranchos, luego de una tormenta.

No obstante esa precariedad, no obstante el hacinamiento, la falta de intimidad familiar y lo insalubre en general de esta "vivienda", cuando llegó la hora de mudarse a la recién inaugurada muchas familias sintieron esa sensación de "duelo" que implica una mudanza. Porque estos cooperativistas tan especiales no descalifican a lo que llaman "ranchos": para ellos los ranchos no son otra cosa que el lugar donde vive la *gente que no tiene donde vivir*.

Los servicios de los "ranchos"

Cada mañana, aproximadamente a la misma hora, los habitantes de los ranchos comenzaban a pasar hacia el salón comunal llevando los "servicios" nocturnos. Allí estaban los baños de todos y en ellos el único lugar para higienizarse.

En plena época de amenaza de cólera nuestra preocupación estuvo centrada en el factor ambiental y hasta que se pudo conectar el saneamiento vivimos en permanentes sobresaltos.

Uno se preguntaba muchas veces, ante tanta precariedad, si convivir en el terreno, en esas condiciones, era positivo o negativo. No cabe duda que fue un riesgo; tampoco, que no había otra alternativa, aunque quizá se pudo haber sido más exigente cuando se implantó la obra.

⁵⁹ Utilizamos aquí el término "rancho" en su significación urbana, como equivalente de vivienda precaria, significación que es la que dan los integrantes de COVIITU 78. Ella no refiere, por consiguiente a la construcción tradicional de nuestro campo, que sus habitantes también llaman rancho.

⁶⁰ El predio había sido destinado originalmente a espacio libre y fue desafectado de esa función para otorgarlo a la Cooperativa. La misma situación se ha dado en todas las administraciones municipales con otros muchos predios que no cumplían en los hechos una función de espacios destinados a la comunidad (ver párrafo V). Pero en este caso, el especial destino que se daba al terreno y la acción de algunos agentes políticos locales llevó a que se juntaran las firmas necesarias para solicitar al Parlamento, usando un recurso constitucional, que anulara la medida. El Legislativo no llegó, en definitiva, a considerar la solicitud por vicios formales de la misma. (N. del C.).

Sin embargo, a pesar de todas estas dificultades, llegamos a una conclusión que al principio nos sorprendió a nosotros mismos: la radicación en el lugar de la obra *fue la que hizo posible la ayuda mutua*.

Si los cooperativistas hubiesen tenido que trasladarse a la obra desde una distancia importante -importante tanto en lo económico como en la exigencia del esfuerzo- seguramente se hubiese hecho imposible el aporte de horas en familia y con ello el trabajo de ayuda mutua. Porque las horas se cumplían con toda la familia.

Por eso es tremendamente positivo, para una cooperativa de este tipo, tener ubicada la vivienda precaria en el terreno de la obra o en su entorno. Pero ello debe complementarse con servicios y con una adecuada implantación, que delimite claramente el área de la obra y la de las viviendas provisorias.

V. EL CONTEXTO URBANO. HACIA UNA POLÍTICA DE TIERRAS.

El barrio

El lugar que se dispuso para la implantación de COVIITU 78 está en una zona suburbana de la capital, de red vial con perfil rural y una urbanización compuesta por viviendas unifamiliares de una planta, con jardín al frente y terreno al fondo, de nivel medio y bajo.

La composición social del barrio es heterogénea, estando integrado por familias de clase media, medio-baja y baja, aunque en todos los casos se trata de personas con trabajos de tipo estable. Hay en la zona varias organizaciones de vecinos, y una cooperativa de vivienda de importancia (el Complejo Habitacional “Juana de América”, más conocido por “Mesa 5”).

Completa el escenario urbano la presencia de algunas fábricas importantes: maderera, lanera, metalúrgica.

La plaza

El predio destinado a COVIITU 78 estaba afectado como plaza, aunque hasta ese momento prácticamente no tenía ningún equipamiento: sólo existían unos pocos juegos de niños en un espacio de una manzana. Frente a uno de los lados de la plaza, a su vez, hay un espacio parquizado de uno de los establecimientos industriales antes mencionados.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque toda la zona posee una buena relación de área verde a área construida, no hay otro espacio de esparcimiento similar hasta seis cuadras de distancia.



La llegada de los constructores de cantegriles

Cuando los camiones que trasladaban a los cooperativistas llegaron al terreno, para el barrio se produjo un doble impacto negativo: desaparecía la posibilidad de tener algún día su plaza, y se ubicaba en ella un futuro "cantegril"⁶¹.

La consecuencia inmediata fue un rechazo muy fuerte de los vecinos a aceptar esta situación, que se concretó, cuando la Junta Departamental desafectó el predio de su destino de plaza, en la recolección de firmas para impugnar esa resolución ante el Parlamento Nacional.

La Cooperativa, que tenía ya suficientes motivos de preocupación, se encontró con que en lugar de solidaridad recibía rechazo. El problema de la falta de tierras aptas para construir viviendas de este tipo en zonas con servicios, generó esta contradicción, que se repitió en casos similares, y que una política de tierras planificada debería eliminar.

Esa política, unida a acuerdos con los vecinos, permitiría generar las mejores condiciones para la implantación de viviendas de estas características. Para ello las condiciones medio-ambientales se deberían tener en cuenta al menos con el mismo grado de importancia que los restantes factores. Creemos que sólo de esta manera se podría conseguir no agregar más "emergencias" a la situación de emergencia que viven los damnificados.

⁶¹ El nombre de "cantegril" fue dado irónicamente a los asentamientos precarios por sus propios pobladores, en la década del 50, cuando este fenómeno recién despuntaba. "Cantegril" es un barrio de residencias veraniegas de clase alta en el balneario Punta del Este, donde en aquella época pasaban sus vacaciones los montevideanos adinerados. La explicación es necesaria para los lectores que no conocen el Uruguay. (N. del C.)

La solución de los Núcleos Básicos Evolutivos

En el momento del arranque de COVIITU 78, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente venía aplicando en todas sus obras una tipología basada en la concepción del llamado Núcleo Básico Evolutivo (NBE). La misma, a nuestro entender, no alcanzaba los niveles mínimos necesarios de confort, espacio y accesibilidad para su evolución.

Las principales limitaciones de esa tipología eran, en nuestro concepto:

- su reducida superficie inicial (30,24 m²);
- la imposibilidad de alcanzar con la evolución los cuatro dormitorios (llegaba solamente a un máximo de 50,16 m²);
- la imposibilidad de crecer en la zona de relación;
- el exceso de circulaciones, al accederse por la cocina;
- la mala disposición de la cocina;
- la imposibilidad de aparear baños y cocinas y disponer las viviendas en tiras, para economizar instalaciones y muros;
- el alto costo del “crecimiento” -que ponía en duda su viabilidad en el caso de sectores muy carenciados- y la imprevisibilidad de sus características arquitectónicas, al tenerse que construir desde los cimientos los dos nuevos dormitorios⁶².

En busca de una alternativa

Una noche de enero del 91, reunida en Asamblea, COVIITU 78 analizó las dos propuestas tipológicas alternativas que le presentó el Instituto: una con crecimiento en planta baja y la otra, una vivienda tipo “casarón”. Ésta última fue finalmente aprobada por unanimidad.

La tipología de la vivienda “casarón” permite el crecimiento, por aumento de la superficie de entrepiso, hasta completar una “dúplex” de cuatro dormitorios y 72 m², que cumple con todas las condicionantes reglamentarias.

El núcleo básico de la tipología propuesta consiste en una planta baja de 37 m², con baño, cocina y estar comedor. El techo de baño y cocina, único sector de entrepiso que se construye en la primera etapa, cumple la función de habilitar el primer dormitorio en planta alta.

El crecimiento queda previsto al dejarse construidas dos vigas centrales (en hormigón armado) y un diente en las carreras laterales, en los que apoyará el futuro entrepiso. La simplicidad de esta solución permite recurrir a distintas variantes en los materiales a utilizar para construir el entrepiso: madera, metal u hormigón armado en diversas formas.

⁶² Posteriormente el MVOTMA adoptó otras variantes tipológicas, algunas de las cuales superaban parte de estos problemas, y dispuso la entrega de los NBE con la cimentación del crecimiento ya ejecutada, solución que había sido impulsada por la IMM y financiada a su costo por ésta en los Convenios MVOTMA-IMM. (N. del C.).

Las razones que llevaron a la Cooperativa a optar por la propuesta de la vivienda "cascarón", fueron fundamentalmente:

- el costo mucho menor y la simplicidad mucho mayor del crecimiento. La cimentación, los muros maestros y el techo ya existen, y la vivienda gana área y espacios simplemente por agregación de tabiques y entrepisos;
- la tipología, al ser más compacta (por la agrupación y por su condición de dúplex), permite dejar mayor espacio libre exterior, tanto de uso individual como colectivo;
- las señas de identidad, desde el principio pero más aún al evolucionar, se acercan mucho a las de una cooperativa "tradicional" de ayuda mutua, una imagen querida por el grupo.

Otra ventaja de la alternativa de la "vivienda-cáscara" es que asegura la posibilidad y características de la evolución. Por su sencillez y bajo costo, en efecto, el crecimiento está al alcance del destinatario, y por la forma en que ese crecimiento se opera, se garantiza también que el resultado arquitectónico del mismo no modificará el paisaje urbano proyectado originalmente, sino para mejorarlo.

La solución constructiva elegida consistió en un sistema tradicional racionalizado, con muros de bloques vibrados. Se optó por una cubierta superior liviana, con chapa autoportante, esencialmente por razones de tiempo.

En cuanto a la disposición de conjunto, el agrupamiento de las viviendas en tiras, apareando baños, cocinas y lavaderos, trata de ordenarse con la máxima simplicidad en torno al salón comunal preexistente.

El costo de las obras se cubrió con aportes del MVOTMA y la IMM. En principio se preveía destinar 900 UR -a cargo del Ministerio- para las obras de arquitectura y 125 UR, que pondría la Intendencia, para la infraestructura y pago del equipo técnico. Finalmente, luego de presupuestada la obra, el préstamo con el que se construyó la misma fue de N\$ 297: (829 UR por vivienda) aportados por el MVOTMA y N\$ 70: (119 UR por vivienda) a cargo de la IMM, o sea un total de préstamo de 948 UR por vivienda. El costo del terreno, aportado por la IMM, no está incluido en estas cifras.

La cooperativa aportó a su vez, por ayuda mutua, la mano de obra no especializada, siendo contratada la restante. Hubo además aportes "extraordinarios", provenientes de FUCVAM y del vecino Colegio Lamennais, hasta un total de 35 UR por vivienda, lo que permitió completar los entrepisos según las necesidades de cada familia.

Estos costos son similares a los de otros programas de NBE realizados por el MVOTMA en Montevideo, ejecutados por empresas constructoras privadas. La gran diferencia estriba en que con ese dinero la Cooperativa construyó, mediante la ayuda mutua y la autogestión, un 125% más de espacio habitable por vivienda.

El tiempo de ejecución de las obras fue de doce meses. El plazo previsto era de diez, con un margen de cinco adicionales. Este tiempo de obra no es mayor tampoco

que el empleado en varios de los programas de núcleos básicos que el MVOTMA y la IMM construyeron por empresas.

La vivienda a cinco años de ocupada

Prácticamente en un plazo de uno a dos años a partir de la ocupación de las viviendas, todos los cooperativistas ejecutaron el crecimiento que necesitaban, construyendo además -haciendo uso de las destrezas adquiridas- distintas divisiones en planta baja, estufas a leña y mejoras diversas según sus necesidades y en función de sus características familiares y posibilidades económicas.

En cambio fue mucho más difícil abordar la terminación de los espacios exteriores, ya que ha predominado la jerarquización del pequeño espacio propio de acceso a cada vivienda frente a la atención de las áreas comunes. Se repite, también en estas cooperativas, lo que ha sido tradicional en el proceso de construcción por ayuda mutua: que la urgencia por ocupar la vivienda y el desgaste enorme producido en la etapa de obra, hacen que en el período inmediato posterior se dificulte el cumplimiento de las tareas de terminación de los espacios comunes.

VII. EL SISTEMA, UN COMPROMISO ENTRE CUATRO INSTITUCIONES.

El financiamiento. MVOTMA-IMM

COVIITU 78 fue la primera experiencia culminada, de un conjunto de programas piloto de construcción de viviendas por autogestión para sectores de bajos ingresos, realizado por convenio entre el MVOTMA y la IMM⁶³. Fue seleccionada de común acuerdo, según criterios acordados previamente entre ambas instituciones, que como se ha dicho antes cofinanciaron el programa.

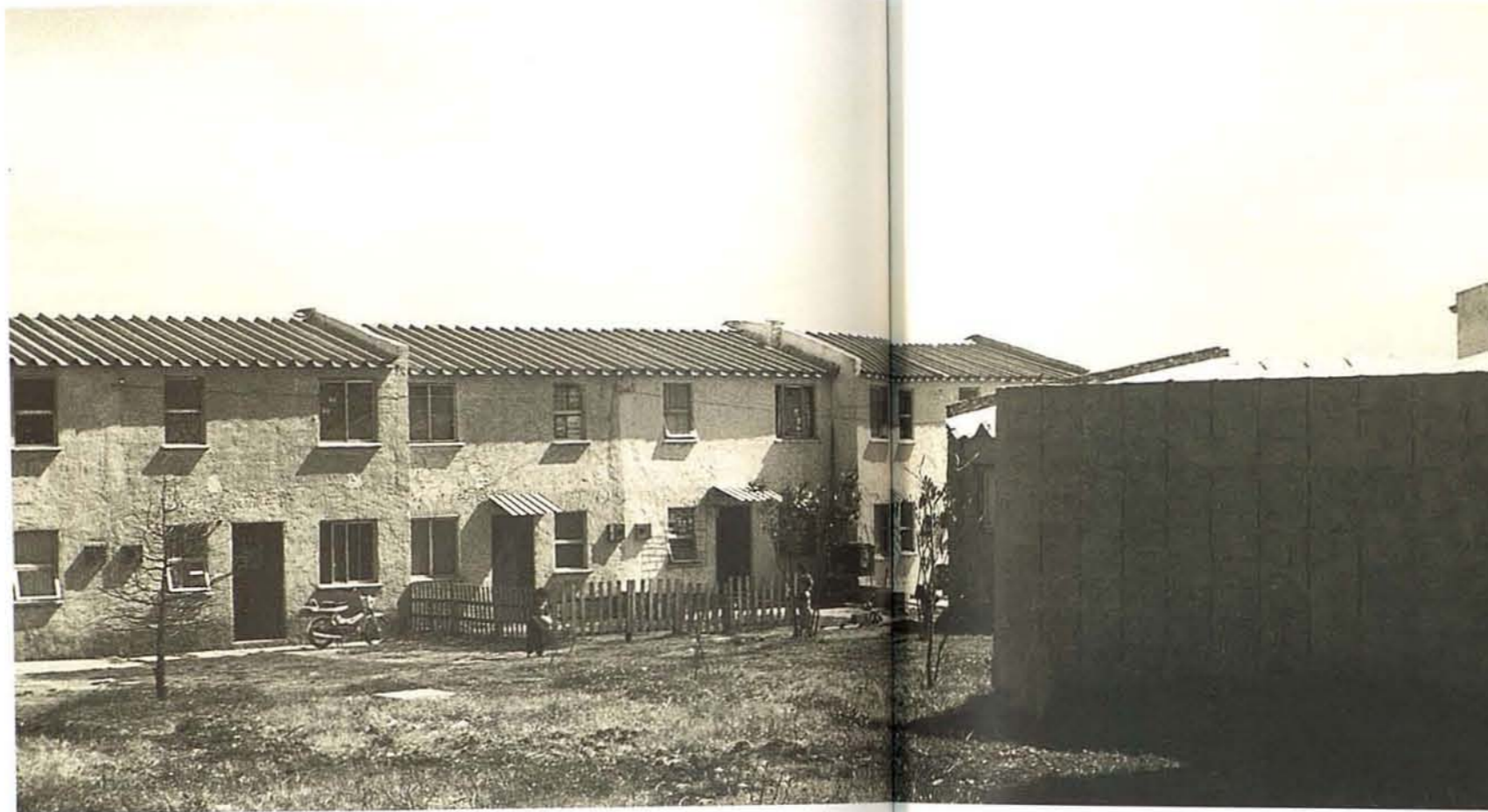
A su vez, COVIITU 78, constituida como Cooperativa de Usuarios, eligió su equipo técnico y lo propuso al MVOTMA y la IMM, quienes aceptaron esa propuesta.

La Cooperativa COVIITU 78. FUCVAM

La Cooperativa COVIITU 78 asumió la responsabilidad de la administración de la obra y su construcción por autogestión en los plazos establecidos.

No es posible, sin embargo, concebir la existencia de COVIITU 78 y la realización del programa, sin la promoción y apoyo que tuvo por parte de FUCVAM. Fue FUCVAM, el gremio cooperativo, la que alentó la experiencia, apuntaló la gestión de sus distintas etapas y apoyó sistemáticamente su desarrollo, trabajándola como una experiencia piloto cuyo objetivo era no solamente la solución del problema de vivienda de las veinte familias, sino también extraer conclusiones para políticas futuras.

⁶³El programa fue convenido en 1990 y comprendía, además de COVIITU 78, a la Cooperativa "COVIHON" y la Sociedad Civil "Villa Española". COVIHON se construyó con resultados similares a los obtenidos por COVIITU, pero el restante programa, por diferentes problemas, quedó inconcluso. Posteriormente se realizaron otras experiencias similares, tanto promovidas por la IMM como por ONGs -éstas con financiamientos de instituciones benéficas internacionales- pero el sistema no llegó a institucionalizarse al cambiar la política del Ministerio de Vivienda. (N. del C.)



El Instituto de Asistencia Técnica (Co.VIMA)

El Instituto Cooperativo pro Vivienda y Medio Ambiente (Co.VIMA) asumió como Organización No Gubernamental la responsabilidad de aportar la asistencia técnica multidisciplinaria necesaria para el desarrollo del objetivo cooperativo.

Tuvo en sus manos las responsabilidades de la elaboración del proyecto, la dirección de obra, la certificación de los avances de la misma y la supervisión del uso de los recursos por la administración de la Cooperativa, así como el apoyo social, el apoyo a la autogestión y el trabajo educativo del grupo. También preparó la documentación necesaria para las adjudicaciones, conjuntamente con los técnicos de las instituciones públicas participantes. Como ya lo hemos dicho, en los hechos el rol asumido por el Instituto excedió largamente estas responsabilidades²⁴.

Evaluación

El sistema, aparentemente complejo, funcionó gracias a la buena disposición de todos los participantes y llevó el programa a buen puerto.

En los hechos, se consiguió coordinar el compromiso de todos quienes deben participar para lograr dar solución al problema urbano y de la vivienda: el aporte económico del gobierno nacional; la regulación y apoyo infraestructural del Municipio; el empuje y participación privada (en este caso colectiva, en la forma de Cooperativa), y el asesoramiento técnico en los más diversos campos.

Pero este sistema de convenio cuatripartito, para que adquiera el carácter masivo que es preciso alcanzar, dada la dimensión del problema, requiere la sistematización administrativa, la coordinación ejecutiva y la eliminación de trabas burocráticas, de modo que cada paso a dar se transforme en un proceso natural y no en una pequeña proeza, sólo posible por la enorme voluntad de los actores.

LA COOPERATIVA Y DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL, LA MICRORREGIÓN

El gobierno comunal de Montevideo viene aplicando una política descentralizadora, mediante la constitución de Centros Comunales Zonales (CCZ), que hace que los organismos de gobierno local cumplan un rol muy importante en este tipo de programas habitacionales.

²⁴ El equipo de V.I.M.A. que trabajó en CO.VI.ITU. 78 estuvo integrado por Ana Ezeiza, Hugo Rodríguez y Diana Spatakis, Arquitectos; Rosamela Presa y Ma. Elena Zorzoli, Asistentes Sociales; Fabián Barbato, Ingeniero Agrimensor; Hyara Rodríguez, Escribana; Antonio Deus, Contador, y Héctor Zapirain, Abogado.

A partir de esta experiencia corresponde resaltar varios aspectos:

- en la decisión sobre la política de tierras en la microrregión, el papel de los gobiernos locales es fundamental, no sólo porque al destinarse un terreno para un grupo en situación de emergencia no puede adoptarse un criterio que rompa con los planes preestablecidos, sino porque del adecuado procesamiento del tema en la comunidad, depende que la integración del nuevo grupo humano al medio barrial no sea traumática. Por ello los organismos locales no deben verse sometidos a una “invasión”, sino que tiene estar presente en la toma de decisiones su planificación microrregional;
- asimismo en las determinaciones que se tomen, eventualmente, respecto a la integración de nuevas familias al grupo “madre”, tiene que estar presente la opinión capacitada de los técnicos y actores locales, que conocen al barrio e inclusive a las familias;
- no siempre sucederá que, como en este caso, la Cooperativa cuente con apoyos sociales extra-institucionales. Por ello los CCZ deben estar preparados para asistir a las demandas agregadas, en distintos aspectos sociales, de la comunidad precariamente instalada;
- al terminar la etapa de obra y, con ella retirarse el Instituto Asesor, se genera un vacío en la asistencia al grupo, que será tanto más necesaria cuanto más trabas haya tenido el desarrollo pleno de éste. A partir de ese momento la demanda de apoyo se transfiere naturalmente al CCZ, que debe asumirla, aunque con un perfil distinto al del IAT.

IX. A MODO DE SÍNTESIS FINAL

De todo lo dicho surgen claramente las conclusiones a las que hemos llegado, que de alguna manera son la respuesta a las preguntas que formulábamos en el párrafo II., y que configuran un balance crítico pero altamente positivo de esta experiencia:

- que sí es posible que el sistema cooperativo “compita” en costos, producto y tiempos con las empresas constructoras;
- que sí vale la pena buscar alternativas arquitectónicas al núcleo básico evolutivo;
- que sí puede optarse por la organización cooperativa para buscar soluciones ante situaciones de emergencia.

Y, ante la pregunta de si COVIITU 78 es hoy verdaderamente una cooperativa, o si es posible pensar en alternativas cooperativas para sectores de extrema pobreza, ahí está, para responderla, esa realidad que hoy es COVIITU 78. Realidad que no es solamente la de las viviendas que ocupan, sino también la del proceso social que se ha dado en el grupo, que ha marcado profundamente a este conjunto de familias.

Porque, ¿cómo serían ellos hoy y qué sería su vivienda si, en lugar de haber emprendido este camino, arduo pero solidario, la hubiesen recibido “llave en mano”, sin haber vivido todo ese proceso?

Seguramente muchas conclusiones quedan para extraer sobre el trabajo realizado y sobre lo que podría ser el futuro, futuro que depende del apoyo que se obtenga desde el Estado pero también -y en una medida decisiva- de lo que otras Cooperativas como COVIITU 78 hagan de aquí en más.

En los hechos ya lo están haciendo, por cuanto hoy son varias las cooperativas que siguen los pasos de COVIITU 78. No sin dificultades para conseguir que se reconozca la validez de esta propuesta, varios cientos de cooperativistas de esta nueva modalidad integrada por sectores de muy bajos ingresos, están construyendo o luchan por conseguir su préstamo en todo el país.

Y quizá dentro de un tiempo sean miles los que puedan transitar ese camino, que veinte ayudaron a abrir.



I. UN MARCO DE REFERENCIA

Dentro de las experiencias de producción de viviendas por ayuda mutua en el Uruguay, la modalidad de reciclaje representa una variante, cuya especificidad está muy ligada a las particularidades físicas y sociales del área central de la capital.

Montevideo no escapa a la dinámica sufrida por la mayoría de los centros metropolitanos de Latinoamérica: en un proceso que lleva por lo menos treinta años, la mayoría de los barrios de las áreas centrales ha perdido población y calidad ambiental, junto a una progresiva tercerización y tugurización de su estructura física.

Esto marca una aguda contradicción en el proceso urbano: por un lado, la existencia de sectores de zonas céntricas subutilizados y degradados; por otro, una dinámica permanente de expulsión de la población de menores recursos hacia la periferia, donde su relocalización genera siempre altos costos sociales y urbanos.

El resultado, si continúa este proceso de expansión desregulada, sin un modelo de desarrollo que proponga alternativas, es previsible: segregación socio-territorial, periferias mal servidas y deterioro físico-ambiental.

• RAÚL VALLÉS, arquitecto, integra el equipo técnico del Instituto "Hacer-Desur". Trabaja en el campo de la vivienda desde 1990. Ha desarrollado su experiencia fundamentalmente en programas de Rehabilitación Urbana en áreas centrales a partir de la autogestión de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, realizando actividades de investigación-acción, en particular en temas de reciclajes. Es asimismo docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.



- 1.- 1ª ETAPA DE INTERVENCIÓN.
- 2.- 2ª ETAPA CASA DE LECOCQ (1820).
- 3.- PADRÓN ADYACENTE A CASA LECOCQ.
- 4.- BÓVEDAS (PERIODO COLONIAL).
- 5.- MONUMENTO.
- 6.- MUSEO HISTÓRICO.
- 7.- PLAZA.

(Arriba) COVICIVI, estado inicial y planta ubicación.

(Derecha) PRETYL, circulaciones en patio interior.

II. APORTES A LA REHABILITACIÓN URBANA MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN

Las experiencias que comentaremos aquí, parten de una voluntad explícita de plantear alternativas por parte del gobierno municipal de Montevideo, a partir de 1990. La Intendencia contó para ello con la colaboración de organizaciones no gubernamentales que plantearon su trabajo en un ámbito interdisciplinario. Las experiencias se basan fundamentalmente en el apoyo a grupos de vecinos organizados en condiciones de autogestión y con voluntad para revertir los procesos negativos antes señalados.

Los programas desarrollados procuran articular la combinación de dos factores determinantes: a) la estructura física existente, y su potencialidad para ser reutilizada y redensificada, y b) una trama social que demanda un espacio de participación y autogestión en el mejoramiento y producción del hábitat.

En consecuencia se parte de la base del trabajo con la población residente que reivindica el derecho a permanecer en su ámbito histórico, entendiendo la participación activa y la autogestión como componentes que deben ser alentados e incluidos en estas propuestas de actuación y rehabilitación de áreas centrales.

Planteadas en sus comienzos en el marco de la acción municipal descentralizada, estas experiencias partieron de una serie de pautas que permitieron precisar mejor sus objetivos y definir la metodología de trabajo a emplear:

- el no desplazamiento de la población residente;

- la recuperación y aprovechamiento de la estructura edilicia existente, que ya cuenta además con servicios e infraestructura;
- la utilización de técnicas constructivas apropiadas y apropiables por la gente, para potencializar sus posibilidades de aporte de ayuda mutua;
- el apoyo y asesoramiento a la organización y autogestión de los vecinos involucrados en un marco de trabajo interdisciplinario amplio.

III. LA ESTRUCTURA FÍSICA EXISTENTE Y LOS ANTECEDENTES DE ACCIONES DE RECICLAJE

Aunque pueda parecer obvio conviene recordar la definición de *reciclaje* como “la obtención de un producto nuevo a partir del aprovechamiento de lo existente”⁶⁵.

En nuestro medio las experiencias de reciclaje de construcciones se han asociado fundamentalmente a intervenciones sobre edificios de cierto valor histórico o histórico-patrimonial, que generalmente, dadas las características del tejido urbano de Montevideo, corresponden a las áreas centrales de la ciudad.

La “materia prima” edificada está conformada en esas áreas mayoritariamente con ejemplos de la llamada “casa estándar” de fines del siglo XIX hasta mediados de la década del veinte, que corresponden a una arquitectura ecléctica de muy buena calidad de construcción.

La estructura física de estas construcciones ha demostrado poseer una gran racionalidad y potencialidades -tanto en sus aspectos tipológicos como tecnológicos- para adaptarse a nuevos usos. Son asimismo de una gran calidad urbano-

⁶⁵ La definición legal del reciclaje en materia de vivienda es “la realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente”. Esta definición está contenida en el art. 462 de la ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, que modificó el art. 142 de la Ley de Vivienda, reduciendo a seis el número mínimo de socios que se requiere para integrar una Cooperativa, en el que caso que ésta se plantee acceder a la vivienda a través de una operación de reciclaje. El número mínimo original era de diez, muy difícil de alcanzar en este tipo de operaciones. (Nota del Compilador).



Cooperativa COVIGOES,
Montevideo.

arquitectónica, pasible de ser conservada y reconvertida fácilmente, rescatando sus valores tipo-morfológicos y aumentando su vida útil y capacidad locativa.

En este sentido se cuenta hoy -con aciertos y errores- con una vasta experiencia en la reutilización de estos edificios, la que cobra fuerza a partir de las propuestas del Grupo de Estudios Urbanos en la década del 70. Éstas se afirman al materializarse en ejemplos concretos y fundamentalmente con el Decreto Municipal para la Rehabilitación de Viviendas de 1986⁶⁶, a lo que se suma la acción del Banco Hipotecario del Uruguay, que implementa una línea de acción especial para ese fin, a mediados de los 80, enfocada hacia sectores de ingresos medios y medio-altos⁶⁷.

IV. LA ACCIÓN MUNICIPAL Y LAS EXPERIENCIAS PILOTO

En este contexto, el gobierno municipal de Montevideo que asume en 1990 plantea una serie de acciones -en el marco de la descentralización- mediante programas piloto demostrativos que procuran probar que es posible extender la experiencia de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (probablemente exitosa en la construcción de vivienda nueva) a las operaciones de reciclaje. Programas como "Casa Verde" y "Ana Monterroso"⁶⁸ forman parte de una primera investigación social y arquitectónica en este sentido.

La segunda etapa de este proceso de investigación-acción es la realización de tres nuevas operaciones -y más tarde una cuarta-, que se procura rodear de un marco más amplio y participativo, con un involucramiento pleno de los diferentes actores y una definición precisa de roles, y que se resuelve desarrollar como experiencias piloto en los Centros Comunes Zonales (CCZ) 1, 2 y 3. Éstos corresponden a las distintas zonas del área central de la ciudad, que entre los tres cubren completamente.

Esas experiencias se enmarcan en convenios tripartitos entre:

- la IMM, que aporta las fincas a reciclar y la financiación de las obras;
- el grupo destinatario correspondiente, integrado por vecinos residentes en la zona, con la capacidad y organización necesarias para autogestionar la experiencia, a desarrollarse por la modalidad de Ayuda Mutua y,
- un Instituto de Asistencia Técnica, que asume la corresponsabilidad del emprendimiento y se hace cargo de las tareas socio-educativas necesarias y del asesoramiento técnico-arquitectónico.

Por esta modalidad se han desarrollado hasta ahora cuatro experiencias:

- en el CCZ 1, Programa "Mujefa". Reciclaje a cargo de la cooperativa "Mujefa" integrada por mujeres jefas de familia, en una finca adquirida por la IMM expresamente con ese fin. Asesoramiento: Instituto "IVIM".
- también en el CCZ 1, Programa "Las Bóvedas". Reciclaje y obra nueva a cargo de la Cooperativa "COVICIVI", en fincas y padrones de propiedad municipal.

⁶⁶ Decreto N° 23.317 de 11.12.1986, complementado posteriormente por el Decreto N° 24.884 de 29.4.1991.

⁶⁷ Esta línea originalmente preveía la concesión de créditos a inversores interesados en realizar operaciones de reciclaje para su venta a terceros. Luego fue ampliada para otorgar créditos directamente a los destinatarios personas físicas, a efectos que ellos mismos implementaran -sin intermediación- las acciones de reciclaje. Lamentablemente hasta la fecha la línea no contempla la concesión de financiamiento a personas jurídicas, por lo que las Cooperativas de Vivienda quedan excluidas de la misma. (N. del C.)

⁶⁸ Realizados a partir de 1990, con el apoyo financiero de la Junta de Andalucía. Habría que hacer referencia, así mismo, al proceso de Rehabilitación que se desarrolla a través del programa Oficina de Rehabilitación en el Barrio que, mediante colaboración entre la IMM, la Junta de Andalucía y los propios vecinos. (N. del C.)

Asesoramiento: Instituto “Hacer-Desur”.

- en el CCZ 2, Programa “Pretyl”. Reciclaje a cargo de la Asociación Civil “Pretyl”, en dos fincas (plantas baja y alta de la misma construcción) adquiridas también expresamente por la IMM con ese fin. Asesoramiento: Centro Cooperativista Uruguayo.
- en el CCZ 3, Programa “Goes”. Reciclaje a cargo de la Cooperativa “COVIGOES I” en una finca de propiedad municipal. Asesoramiento: “Hacer-Desur”.

V. LA EXPERIENCIA DE “HACER-DESUR”

A modo de ejemplo comentaremos aquí las dos experiencias en las que nos ha tocado aportar desde nuestro ámbito. La primera oportunidad de intervención se planteó en el barrio Goes a impulsos del CCZ 3 y en el marco del “Programa Goes”, una propuesta más amplia en términos de rehabilitación urbana, en la que nos ha tocado trabajar desde 1990 como integrantes del Instituto “Hacer-Desur”.

El programa involucra unas cien familias afincadas en dos manzanas de propiedad municipal, en una zona con alto grado de tugurización, conflictividad y pobreza. Comprende el reciclaje de un edificio y la construcción de vivienda nueva, planteándose como apoyo a la acción municipal descentralizada a partir del diagnóstico del CCZ 3. Este programa había sido previamente seleccionado por la IMM en un llamado a propuestas de mejoramiento del hábitat que involucren a la población residente.

El reciclaje es realizado por la cooperativa “COVIGOES I”, formada por vecinos del barrio que se organizan a esos efectos. La finca reciclada era ya de propiedad municipal, estando ubicada en la esquina de José L. Terra y Amézaga. El proyecto prevé la obtención de dieciocho unidades y un local común al programa en el subsuelo del edificio.

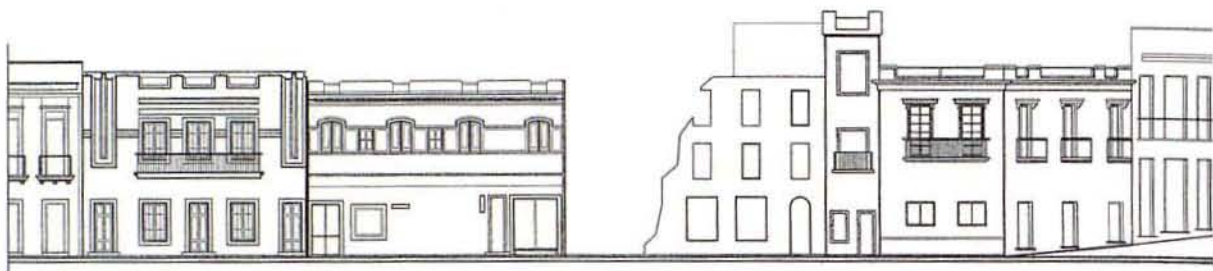
En una primera etapa se han construido ocho unidades con áreas y terminaciones similares a la Categoría “II” del BHU⁶⁹. Para viabilizar la obra fue necesario instrumentar el realojo provisorio al interior de la manzana de once núcleos familiares que ocupaban la finca.

El programa se completa con un proyecto de setenta viviendas, con una tecnología desarrollada para la ayuda mutua en base a bloques autotrabantes y de la cual la IMM ha financiado la construcción de veinte unidades.

Para el reciclaje se utilizó un sistema mixto, consolidando y acondicionando la envolvente o cáscara de edificios y subdividiendo el espacio con entrepisos livianos dentro de cada unidad, en base a perfiles metálicos y madera.

La implantación y situación de la finca (una esquina de 12x34 m, totalmente exenta) posibilitó muy buenas condiciones de iluminación y ventilación.

⁶⁹Equivalente aproximadamente a la “vivienda económica” definida por la ley N° 13.728 (art. 22). Ver capítulo 2.4, párrafo VIII.e. (N. del C.).



FACHADA RELEVAMIENTO

A su vez, el programa "Las Bóvedas", en el C.C.Z. 1, se concreta hacia 1993, a partir de un proceso de organización de un grupo de vecinos de Ciudad Vieja, proceso al que hemos podido aportar nuestro trabajo desde Hacer-Desur, en un período de rica experiencia personal y profesional desde 1992.

El grupo demandante surge como organización territorial primero (Comisión Barrial) y luego como una organización temática (Comisión de Vivienda), constituyéndose finalmente como Cooperativa de Vivienda de Ciudad Vieja (CO.VI.CI.VI.).

En el marco de las experiencias piloto que mencionábamos en el parágrafo IV., la Intendencia ofrece la posibilidad de utilizar una serie de padrones de su propiedad, ocupados precariamente, ubicados en la Rambla "25 de Agosto de 1825" entre las calles Ituzaingó y Juan Carlos Gómez, en la zona portuaria.

Las características de estos predios hicieron que se abriera la posibilidad de realizar una operación de conjunto de escala inusual en rehabilitación urbana, así como la oportunidad de actuar en un área con alto deterioro físico-ambiental y social. La primera etapa del programa, culminada en mayo de 1998, implicó la construcción de treinta y cuatro unidades de vivienda, tres locales comerciales, salón comunal y áreas de servicio, en una propuesta que combina obra nueva con reciclaje de fincas existentes, de lo que resulta un proyecto de 2.800 m² de obra aproximadamente.

En este programa la premisa de no desplazamiento de la población residente se vio afectada por una dinámica particular que dio como resultado, por un lado, el realojo en un predio periférico de algunos vecinos que por sus expectativas y ocupación (en su mayoría recicladores de basura) no pudieron ser asimilados por el programa, mientras que otros, que manifestaron su voluntad de sumarse a la experiencia, sí fueron integrados. La parte de las fincas que ocupaban estos últimos fue objeto de operaciones de reorganización funcional, de ventilación e iluminación, lo que mejoró sustancialmente sus condiciones de vida

La obra ha resultado de una gran complejidad en cuanto a imprevistos, consolidación y puesta en servicio de las fincas existentes, lo que destaca aún más la potencialidad de la cooperativa para resolver las diferentes situaciones planteadas sobre la marcha y para asimilar y utilizar las tecnologías propuestas en cada caso⁷⁰.

⁷⁰ "COVICIVI" fue recientemente seleccionada como una de las cinco obras presentadas por Uruguay para la nominación al Premio Pabellón Mies van der Rohe de Arquitectura Latinoamericana para construcciones realizadas en 1997. Un ejemplo inmejorable de que se puede hacer muy buena arquitectura aún con presupuestos limitados. (N. del C.)



FACHADA PROPUESTA

VI. CARACTERÍSTICAS DE LOS GRUPOS, SU ORGANIZACIÓN Y EL TRABAJO DE LOS EQUIPOS TÉCNICOS

La modalidad de reciclaje por cooperativas ofrece variantes interesantes respecto al tema, donde los supuestos básicos de la organización tradicional, así como el asesoramiento técnico se han tenido que adaptar y recrear a partir de nuevos requerimientos.

Una característica a resaltar sería su modo de vínculo o reinserción en el barrio. Los grupos destinatarios en general forman parte del entramado social existente. La transformación física y social no la hacen los “de afuera”.

Un área central consolidada ofrece un soporte físico que es conocido y un espacio urbano en tanto “ámbito”, apropiado. Esto se traduce en una gran potencialidad de los grupos que resuelven sus problemas prácticos y dirimen sus conflictos en un lugar al que pertenecen históricamente.

Este sentimiento de pertenencia permite un afianzamiento y crecimiento del tejido social y esto promueve nuevas acciones colectivas hacia la mejora del entorno. En todas estas experiencias ha sido común la participación de la cooperativa en instancias barriales como comisiones de diversa índole, Concejos Vecinales, etc.

Este tema ha sido tradicionalmente un problema en las implantaciones de conjuntos habitacionales en otras zonas, sin una estructura clara donde el efecto “isla” y el trasplante de vecinos ha generado problemas de inserción y continuidad.

Por las condiciones de las fincas disponibles para reciclar, hasta ahora se ha trabajado con grupos pequeños (el más numeroso, COVICIVI, cuenta con treinta y cuatro familias en su primera etapa) y esto ha facilitado el proceso de organización y autogestión del colectivo, que por otra parte casi siempre se forma a partir de lo territorial y no proveniente de un marco organizativo sindical o similar. Esto le confiere una unidad en lo barrial pero una gran heterogeneidad en cuanto a las características socioeconómicas y culturales.

Los Institutos de Asistencia Técnica en su rol de asesores-educadores, se han ido adaptando a estas pautas y han jugado un rol importante y viabilizador más allá de énfasis y perfiles de trabajo de cada equipo.

Trataremos de plantear aquí algunas líneas de acción que hemos desarrollado con los grupos y algunos elementos que han surgido sobre la marcha. Ellos forman parte de la experiencia personal y de trabajo en equipo, en el marco de “Hacer-Desur”, en Goes y Las Bóvedas.

En primer término se entendió fundamental un enfoque interdisciplinario del trabajo, que implica una puesta en común entre diferentes disciplinas sobre un mismo tema y las formas de abordarlo.

A partir de allí el trabajo con el colectivo se ha desarrollado priorizando el espacio de las “Asambleas” y dentro de ellas la metodología de elaboración en “talleres”.

La tarea socio-educativa para la autogestión se procesa haciendo énfasis en la participación y apropiación del grupo de su propio proceso.

Participación que tiene diferentes niveles:

- en la discusión de las propuestas arquitectónicas;
- en la organización del colectivo para la convivencia;
- en la producción, gestión y administración del programa.

Según las características de los grupos y la dinámica de los tiempos de gestión se ha planteado la participación del grupo en las más variadas instancias: la discusión de la propuesta organizativa y tecnológica, la organización para la producción (ayuda mutua), gestión y administración de la obra, y la conformación de estructuras organizativas de convivencia, etc.

VII. PARTICULARIDADES DEL RECICLAJE COOPERATIVO

Lo físico espacial

Trabajar el tema de la historia del colectivo tiene relación con la reafirmación en el sitio como lugar común.

Se propone la comprensión y discusión en conjunto de los aspectos físicos de las edificaciones a reciclar y su entorno, su estructura, dimensiones, posibilidades de aprovechamiento espaciales y materiales. No se participa necesariamente en el diseño, generando una falsa sustitución de roles, sino en la comprensión de la materia prima que se va a reciclar.

Comprender cómo están construidas las fincas ayuda a plantear soluciones tecnológicas apropiadas y apropiables por los grupos de acuerdo a su capacidad y potencialidad para la producción.

En el reciclaje de Goes se consolidó la “cáscara” con un sistema tradicional y se



COVICIVI, Montevideo.
Vistas exteriores.



entrepisó y realizó tabiquería con un sistema liviano más apropiado a la finca pero también a las posibilidades potenciales del grupo.

En el programa “Las Bóvedas”, con características diferentes del colectivo (más organizado y mayor en número) pudimos plantear un sistema mixto de prefabricación y obra tradicional que se ajustaba más a la estructura física y la potencialidad del grupo que realizó un aprendizaje en la práctica de procedimientos y técnicas constructivas.

Otro aspecto importante tiene que ver con la comprensión de aspectos históricos o patrimoniales. Esto se vive de una manera muy particular, donde la valoración de “lo viejo” no pasa tanto por una cuestión estilista o estética sino por las posibilidades de aprovechamiento espacial y material. Los materiales viejos no sirven hasta que se ve en forma concreta su reutilización.

Al respecto en “Las Bóvedas” se plantearon al inicio grandes dudas e interrogantes desde el colectivo sobre el aprovechamiento de unas fincas que posteriormente se reciclaron en un ochenta por ciento y se reutilizaron materiales como ladrillo, piedra y madera en un volumen muy considerable.



COVICIVI, Montevideo.
Vistas exterior e interior.



También ha planteado un desafío la comprensión espacial del edificio a reciclar. Hay cierta idea a priori y un imaginario de la *casa nueva*. Pero imaginar una vivienda dentro de otra es muy complejo. No se parte del terreno baldío sino de una finca existente. Los modos de uso y utilización del espacio son diferentes a los de una cooperativa tradicional: aparece el patio, la claraboya, la azotea, la escalera colectiva, y mucho más la vereda, la calle y el barrio.

También hay una variante interesante en las tipologías propuestas. En la medida que las viviendas son el resultado de la reorganización de un espacio existente, la resolución funcional por un lado está condicionada y por otro ofrece variedad y diversidad de tipos posibles, que se adaptan muy bien a las necesidades de los núcleos familiares (siempre heterogéneos) destinatarios. Es posible que comparando con la

experiencia tradicional el reciclaje cooperativo ofrezca un marco más experimental para la adaptación y el cambio.

En cuanto a las áreas, se han tomado parámetros similares a los de categoría II del BHU en cuanto a terminación y cantidad de dormitorios.

El trabajo en obra y la Ayuda Mutua

Esto ha sido en los hechos el desafío encarado en conjunto por los grupos cooperativos y los IAT para abordar una obra compleja en lo constructivo y de alto riesgo en cuanto a seguridad, con un grupo de vecinos generalmente sin conocimientos en construcción.

La base organizativa en general ha sido la tradicional del sistema cooperativo, con sus particularidades. Aquí no es posible una programación y previsión de etapas como en una obra tradicional-racionalizada. Hay un alto porcentaje de procedimientos constructivos especiales, ya sea por resolución funcional o constructiva, o por imprevistos.

Importa determinar las capacidades y potencialidades, así como especializaciones que tenga el grupo. Esto puede ser determinante a la hora de realizar la propuesta o el sistema constructivo a aplicar. Durante la obra muchos procedimientos se han realizado a partir de propuestas de los vecinos, basadas en su conocimiento sobre determinadas técnicas, o en casos como COVICIVI, los propios cooperativistas han incorporado la instalación eléctrica, la herrería y se han especializado realizando más de 1.500 m² de entresijos prefabricados entre otras tareas.

Asimismo por tratarse de obras complejas hay una gran dependencia del personal contratado, el que aún reducido en número incide notoriamente en los costos finales.

Es necesario plantear sistemas constructivos apropiables fácilmente por los grupos, de rápido montaje, que potencien el aporte de ayuda mutua, de modo de acotar el trabajo más especializado.

Pensamos que no se puede idealizar el trabajo de ayuda mutua en obra como la única alternativa de participación y abaratamiento de costos. Autogestión no es autoconstrucción, sino más que nada una administración adecuada de los recursos. Se ha visto una diferencia marcada entre horas realizadas y rendimiento o avance de obra, adquiriendo importancia en algunas etapas las jornadas colectivas que involucran en un día a toda o gran parte de la cooperativa.

En cuanto al aporte semanal, la familia cooperativista en su mayoría, basada en el multiempleo o en el trabajo informal difícilmente pueda cumplir con los compromisos históricos de 21 horas semanales. En el caso de las experiencias que nos ha tocado asesorar el promedio fue de quince horas en términos reales.

De ahí la necesidad de plantear variantes que racionalicen y acorten los plazos, disminuyendo costos y el cansancio producto de procesos muy largos.

La seguridad en obra

Un tema que también adquiere características particulares es el de la seguridad en obra. Se ha trabajado en asambleas y comisiones de obra, en ocasiones con especialistas en el tema. Tiene importancia desde la implantación, pues se trabaja sobre un hecho construido, generalmente con alturas importantes y estructuras en franco deterioro.

La construcción de barandas en pretilos, apuntalamiento de entresijos, demarcación de áreas transitables, etc. se deberán controlar diariamente.

El papel de la mujer

Al igual que en las cooperativas tradicionales la mujer ha jugado un rol central en todas las experiencias de reciclaje piloto: el aporte de la mujer en todo sentido y aún en horas de trabajo ha sido muy superior a la del hombre.

Esto es una constante y tiene una base social muy clara, donde la referencia permanente o fija del núcleo familiar con hijos es la madre. Frente a la concepción machista del trabajo, la mujer defiende su condición de igualdad con el hombre. Sin embargo es necesario plantear y trabajar con claridad el tema en el colectivo, marcando que hay diferencias físicas evidentes entre sexos y que es necesario organizar las tareas de forma de estimular y potenciar su participación sin correr riesgos innecesarios de seguridad y salud.

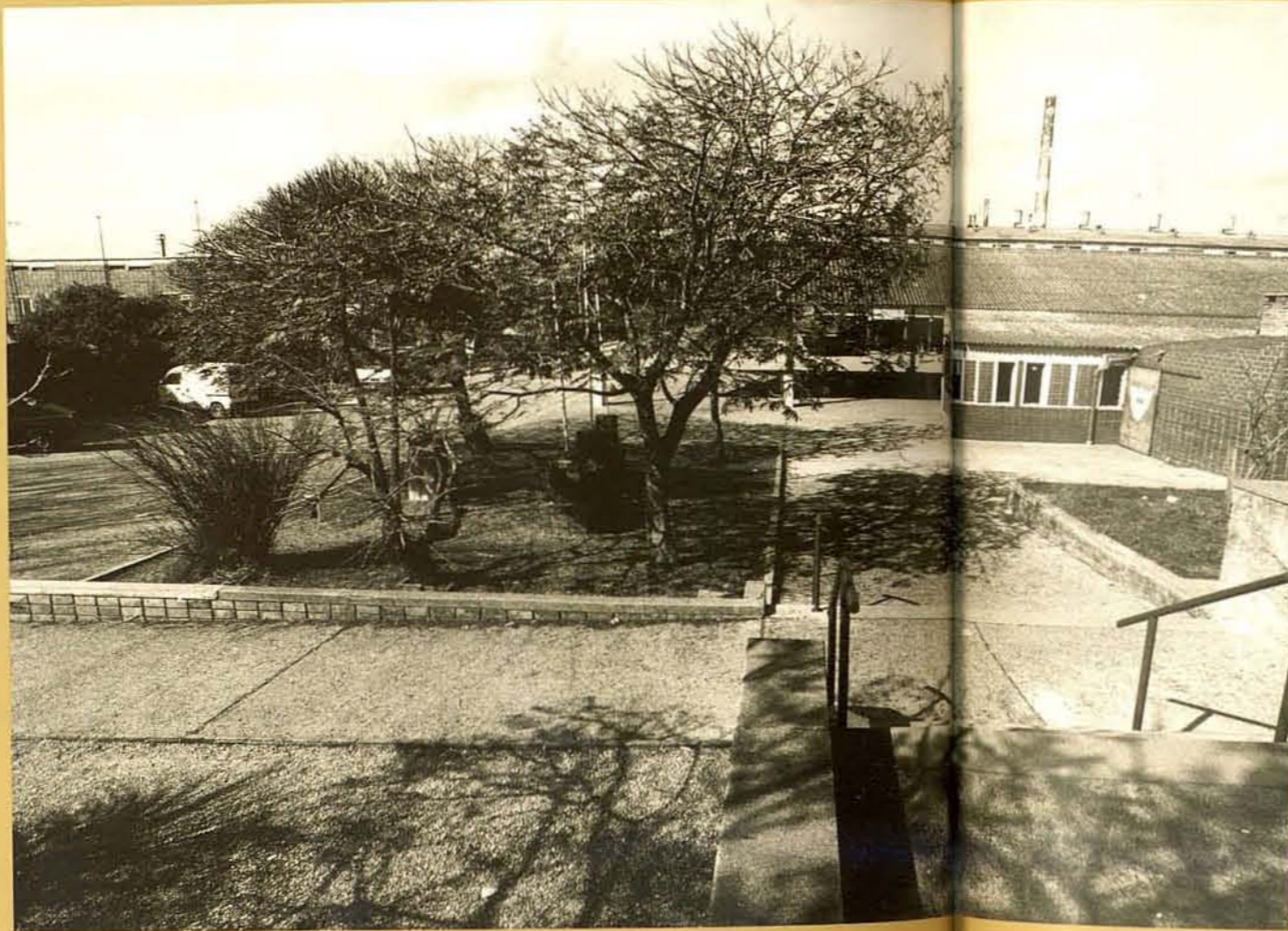
VIII. LA ECUACIÓN DE COSTOS

Es necesario evaluar los costos de estos emprendimientos con una ecuación amplia que considere aspectos diversos: económicos, urbanos y sociales.

Evaluar costos es comparar con situaciones similares que propongan soluciones a un mismo fenómeno. No es posible comparar sólo costos de construcción cuando se analizan dos situaciones urbanas diferentes como la rehabilitación y redensificación del tejido social y urbano en las áreas centrales por un lado y la implantación y expansión desreguladas y sin servicios de asentamientos en las periferias por otro, donde los costos sociales y de su urbanización son evidentes.

De todas maneras las experiencias han demostrado ya que es posible reciclar por ayuda mutua a un costo por metro cuadrado que en todos los casos ha sido inferior a los costos manejados por emprendimientos privados o por líneas de crédito del BHU.

Se han obtenido viviendas completas similares a la categoría "II" del BHU en áreas y terminaciones con costos en el orden de las 25 UR/m².



5

- 5.1 LA EXPERIENCIA DE LAS MESAS:
MESA 1
- 5.2 EL DESAFÍO DE LA ESCALA:
CONJUNTO "JOSÉ PEDRO VARELA"
- 5.3 LA INTEGRACIÓN AL ENTORNO URBANO:
"TEBELPA"
- 5.4 EL COOPERATIVISMO EN EL INTERIOR:
COVINUVI DE DURAZNO
- 5.5 CREANDO CIUDAD:
EL BARRIO COOPERATIVO DE PAYSANDÚ



ANEXO/ESTUDIOS DE CASO

5.1. LA EXPERIENCIA DE LAS MESAS:
MESA 1

EMMA MENONI*

I. PRESENTACIÓN MÁS QUE SINTÉTICA

Complejo Habitacional “Nuevo Amanecer”. 420 viviendas

- Ubicación:
Felipe Cardoso y Camino Carrasco, Carrasco Norte, Montevideo
- Cooperativas integrantes:
CovipSa (Cooperativa de Vivienda Personal de SADIL), 155 familias; MACOVI 4 (Metalúrgicos y Afines, Cooperativa de Vivienda Grupo 4), 118 familias; COVIMT 5 (Cooperativa de Vivienda Matriz Textil, Grupo 5), 54 familias; COVICO (Cooperativa de Viviendas “Comunidad”), 62 familias, y COVICESEM (Cooperativa de Vivienda Central de Servicios Médicos), 30 familias.
- Proyecto y Dirección:
Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.).
- Arquitecto:
José Luis Livni
- Asistente Social:
Emma Menoni
- Población:
1.531 personas (1.272 mayores de 14 años -696 mujeres y 576 hombres- y 259 menores)

* EMMA MENONI, asistente social universitaria, trabajó en la promoción y atención de experiencias cooperativas de vivienda (1971-1976) y de otras modalidades cooperativas (1984-1995) en el Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.). Desde 1990 trabaja en el Departamento de Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo, integrando el equipo técnico de un Centro Comunal Zonal (CCZ 16). También se ha desempeñado profesionalmente en el Instituto Nacional del Menor (Iname) y en diversas actividades docentes.

- Locales:
Veintidós locales comerciales, en rubros como almacén, verdulería, granja, carnicería, panadería, tienda, farmacia, peluquería, zapatería, consultorios. Cinco locales más son usados para sede de las Cooperativas
- Servicios sociales y recreación:
 1. El complejo posee un Salón Comunal grande y otros chicos, donde funciona una biblioteca, se dan clases de yoga, karate, danzas, se hacen juegos de salón, reuniones de Tercera Edad, baby-fútbol, etc.
 2. Cantina con cancha de bochas y billares.
 3. Jardín de Infantes y Escuela Primaria, a cargo de ANEP, en locales construidos por las Cooperativas, quienes donaron 7.500 m2 de terreno a este ente para la construcción de una escuela completa, la cual aún no se ha concretado.
 4. Cancha de baby-fútbol y cancha de fútbol para mayores.

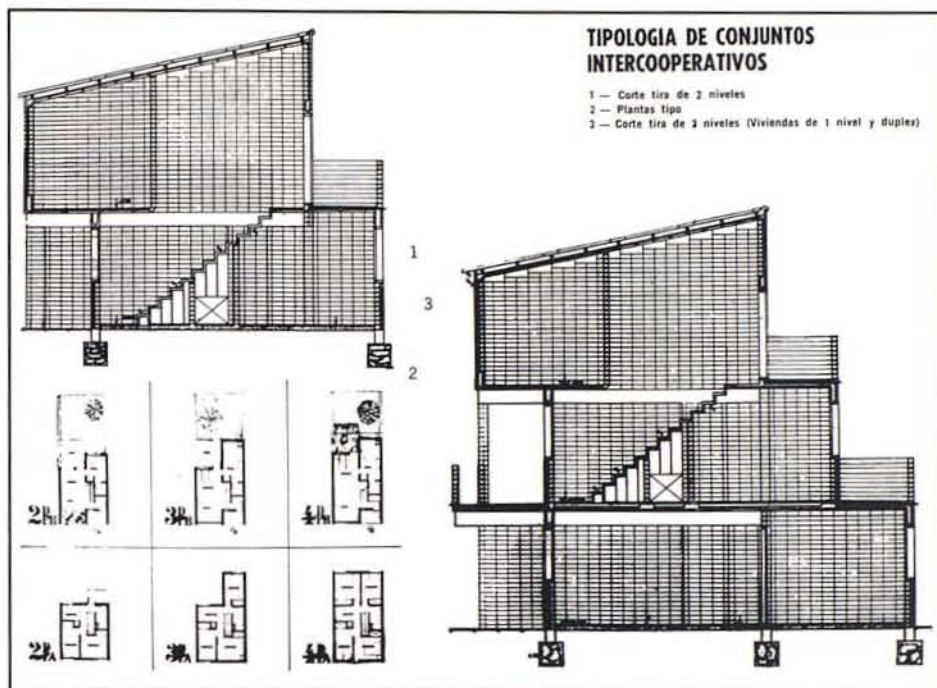
II. UNA "MESA" CON MUCHOS COMENSALES

Los años setenta fueron muy ricos en fenómenos sociales, en el mundo y también en el Uruguay. Entre las necesidades que movilizaban activamente a nuestra gente en aquel momento, la vivienda era una de las más poderosas. Por eso, cuando se aprobó la Ley de Vivienda, muchas familias vieron un camino para buscar la solución de sus problemas habitacionales. Como la Ley habilitaba la organización de grupos gremiales y territoriales para la creación de Cooperativas de Vivienda, muchas de esas familias comenzaron a agruparse con esa finalidad, a partir de sindicatos y organizaciones sociales.

En las fábricas textiles "SADIL" y "CAITEX", a partir de la Cooperativa Matriz de los trabajadores metalúrgicos, entre los funcionarios del Sanatorio del Banco de Seguros y en la parroquia Santa Gema, se habían constituido Cooperativas de Ayuda Mutua que eran asesoradas por el Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.) como Instituto de Asistencia Técnica: en las primeras, grupos de origen gremial y en Santa Gema, una cooperativa "territorial".

Mientras gestionaban su personería jurídica, las comisiones de cada Cooperativa recorrían la ciudad buscando un terreno que sirviera para construir las viviendas. "Salíamos los domingos, diario en mano, y preguntábamos en todos lados. ¡Lo que habremos caminado! ¡Sólo nosotros lo sabemos!", recuerda *Yolanda Presta* de COVICO. Y *Félix Maldonado*, de COVIPSA, cuenta: "Cuando llegábamos con los datos al asesor, nunca servían. O al terreno le faltaba saneamiento, o no tenía las medidas adecuadas, o no estaban bien los títulos".

Finalmente, una de las Cooperativas, que era de la zona, identificó un terreno de catorce hectáreas de extensión (de las cuales finalmente se edificaron nueve) en Carrasco Norte, que reunía todas las condiciones y en el cual "entraban" muchas casas. El terreno no servía para una cooperativa sola, porque era muy grande, pero podía ser ideal si los grupos se unían.



Y ahí apareció otro problema: transitar por el espinoso camino de aceptar compartir lo que se creía iba a ser un núcleo chico, y cambiarlo por un complejo de viviendas mucho mayor, donde se integraban otros grupos, seguramente otras aspiraciones.

Al principio pareció que esto iba a ser un tema conflictivo, pero el conflicto no demoró mucho en resolverse: “¿Vos tenés algún problema en vivir al lado de un bancario o de un metalúrgico?”, recuerda Maldonado, obrero textil, que le plantearon. Y también recuerda que rápidamente entendió que no sólo no le importaba sino que le parecía positivo.

Pero habría otras complicaciones. La Ley sólo admitía cooperativas de un máximo de doscientos socios y en este terreno entraban más de cuatrocientas casas. No era posible, por consiguiente, fusionar todas las Cooperativas en una sola (lo cual habría traído, por otra parte, otros problemas). La única alternativa que quedaba era crear un programa “multicooperativo”, inventando sobre la marcha sus mecanismos de funcionamiento, dado que la Ley no preveía algo de este tipo. Así que se propuso crear una *Mesa Coordinadora* que unificara el funcionamiento siguiendo el mismo modelo organizativo de las unidades cooperativas. Como un acuerdo de las partes y con fuerza de ley.

Para nivelar la representación, dado que las Cooperativas tenían un número de integrantes muy disímil, se llegó al acuerdo que cada una tuviera un delegado en dicha Mesa por cada cincuenta socios. Este mecanismo solucionaba un problema pero creaba otro: podía generar el temor en los grupos chicos de verse obligados por las decisiones de las dos Cooperativas más grandes, que solas tenían mayoría. Entonces -en un acto

de buena voluntad que le dio grandeza al comienzo de esta nueva experiencia- esas dos Cooperativas cedieron los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero a las tres más pequeñas, equilibrando de esa manera la estructura de la Mesa Coordinadora.

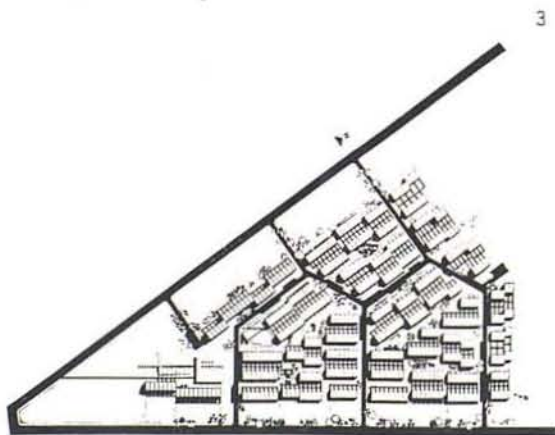
III. UNA LOCURA COLECTIVA

“Nuestros amigos nos decían que estábamos locos” recuerdan muchos. Pero también reconocen que no hubieran podido encontrar otra solución. Tuvieron que dejar lo que era su ritmo de vida cotidiano y volcarse al compromiso de hacer las horas de ayuda mutua en la obra: después del trabajo, en los fines de semana, en los feriados. Fueron muchos meses en que la Cooperativa se constituyó en el centro de su vida familiar. Fue un gran esfuerzo y recuerdan con orgullo que, a pesar de eso, en algunas tareas llegaron a tener mayor productividad que el personal contratado.

Resultó notorio, en particular, el empuje de las mujeres. Es que para la mujer la casa es una necesidad imperiosa para la vida familiar. Por eso no escatimaron ningún esfuerzo, aún los que aparentemente estaban fuera de sus posibilidades, como acarrear materiales o llevar carretillas.

Las mujeres pasaron, en la ayuda mutua, de ser el terror y la obsesión de los arquitectos -que no sabían en qué iban a emplear tanta mano de obra femenina- a constituirse en las favoritas de los capataces, por sus excelentes condiciones en el armado de hierro, como finalistas de obra o en tantas otras tareas que requieren prolijidad y paciencia.

César Larriera, de COVICESEM, que integraba el Comité de Trabajo, encargado de controlar las horas de obra realizadas por los cooperativistas, recuerda que esa fue una tarea difícil, que incluso a veces provocaba enfrentamientos. “Pero salimos adelante. Y si alguna vez había alguna discusión, al día siguiente seguíamos siendo compañeros.”



Complejo Habitacional
“Nuevo Amanecer”, Mesa
Intercooperativa N° 1, planta
de ubicación, Camino
Carrasco y Felipe Cardozo,
Carrasco Norte, Montevideo.

Luis Maciel, de COVIMT 5, reconoce hoy que “había días que venía de la fábrica y sentía que no iba a aguantar. Pero veía a los demás cargando carretillas o dándole a la pala y metía para adelante”.

Pero hubo una etapa en que la locura pareció mayor, porque el futuro se veía muy lejano, y fue cuando, luego de conseguir el terreno, pasó mucho tiempo hasta obtener el préstamo y comenzar la obra. Los vecinos de la zona, que hacía tiempo veían aquel terreno pelado, cuando los cooperativistas recorrían el barrio informando que allí iban a construir viviendas, les decían un poco sobradamente: “No, muchachos, ahí hace años que nos dicen que se van a hacer casas y no pasa nada”, o: “Las quiero ver antes para creerlo”.

No sólo los vecinos dudaban. Eran momentos difíciles, con un final que parecía muy lejano y un presente conflictivo. La dictadura, que había diezmado los sindicatos, también vaciaba a las cooperativas de dirigentes y socios, entre los que estaban presos, los que habían debido emigrar y aquellos a los que el régimen directamente prohibía toda actuación pública (incluida la pertenencia a una cooperativa). COVIPSA, por ejemplo, que tenía un cupo de ciento cincuenta socios y había formado una larga lista de espera, llegó a tener por aquellos días sesenta vacantes que no podía llenar de ninguna manera. “Lo que nunca: tuvimos que poner un aviso en el diario buscando socios”, recuerda un directivo de aquel período.

Pero tenían fe y confianza en lo que podían hacer juntos. Félix Maldonado cuenta que cuando algún compañero le comentaba sus dudas sobre la posibilidad de llegar a la meta que se habían propuesto, él le señalaba a un hombre que, frente al terreno de la Cooperativa, levantaba su casa solo. “Uds. van a ver que nosotros terminamos nuestras casas y él va a estar aún construyendo la suya”, decía. Y así fue: hoy, a veinte años de ocupadas las viviendas de Mesa 1, el vecino todavía sigue con la suya sin terminar.

“En mi familia nadie creía que fuera posible”, recuerda a su vez Yolanda Presta. “Incluso mi marido comentaba eso con mis hijos y ellos no querían colaborar con las horas. Pero seguí luchando, a veces sola, y al participar me comprometí con el conjunto y eso me hizo fuerte. Hoy mis hijos me dicen que esto es lo más grande que hice en la vida”.

La etapa de proyecto fue también una experiencia singular, que quizá una anécdota refleje mejor que muchas palabras. El primer día que directivos y técnicos fuimos a ver el terreno, una soleada mañana de otoño, uno de ellos le pidió al arquitecto que le mostrara, por ejemplo, cómo sería un dormitorio.

Enseguida de la explicación vinieron las protestas: “¡Pero ahí no me va a entrar ni la cama!”, “¿Y dónde pongo el ropero?”, etcétera. O la más gráfica de *José Martínez*: “Los domingos cuando me desperece me voy a acordar de vos, porque voy a tener que sacar los brazos por la ventana”.

⁷¹ La renovación en los padrones sociales de las Cooperativas "habitadas", si bien normalmente no ha sido relevante, se ha producido en razón de diferentes circunstancias personales o familiares: emigración a otro lugar por razones de trabajo, dificultades económicas, separaciones, fallecimientos, etc.

Cuando se produce una vacante en una Cooperativa ya habitada, quien la llenará -que es elegido por el grupo entre una lista de aspirantes- debe integrar las partes sociales que corresponden al socio que se retira. Esto incluye todas las cuotas pagadas hasta ese momento, más el valor económico de la mano de obra aportada. Si bien la Cooperativa concede financiamiento para realizar este aporte, ese financiamiento no puede ser demasiado prolongado, porque a su vez debe devolverse ese dinero al socio que se va.

Esto ha hecho que en general el reemplazante provenga de un estrato social distinto al de los pioneros, dado que debe poseer cierta capacidad de ahorro. Por otro lado, al no haber vivido toda la fecunda etapa de la obra, sus lazos de pertenencia al grupo son mucho más débiles, sobre todo, a nuestro juicio, por una diferencia de percepción: mientras los pioneros sienten que hicieron su vivienda, el nuevo socio percibe más bien que la compró.

Este es otro aspecto no suficientemente resuelto en el funcionamiento del sistema cooperativo, para el cual desde FUCVAM y los IAT se han formulado diferentes propuestas, que hasta ahora no han tenido el necesario apoyo de los organismos correspondientes. (Nota del Compilador).

Hoy José reconoce que aprendió a disfrutar su casa y agradece que el proyecto haya privilegiado el metraje de las áreas de convivencia, donde la familia pasa la mayor parte del tiempo. Y que, además, nunca tuvo necesidad de sacar los brazos por la ventana si no quería.

IV. LA CASA. SÓLO UN ESLABÓN

Los cursos de capacitación que los cooperativistas recibían del Instituto Asesor hoy están en la memoria de muchos, que reconocen en ellos un importante elemento de apoyo, que los ayudó a crecer, a relacionarse mejor para encarar la tarea colectiva, y que los preparó para las dificultades que debieron superar.

"Deberíamos seguir teniendo esos cursos. Tenemos que continuar formando dirigentes; incluso a nuestros hijos, para que puedan seguir con la Cooperativa", propone José Martínez.

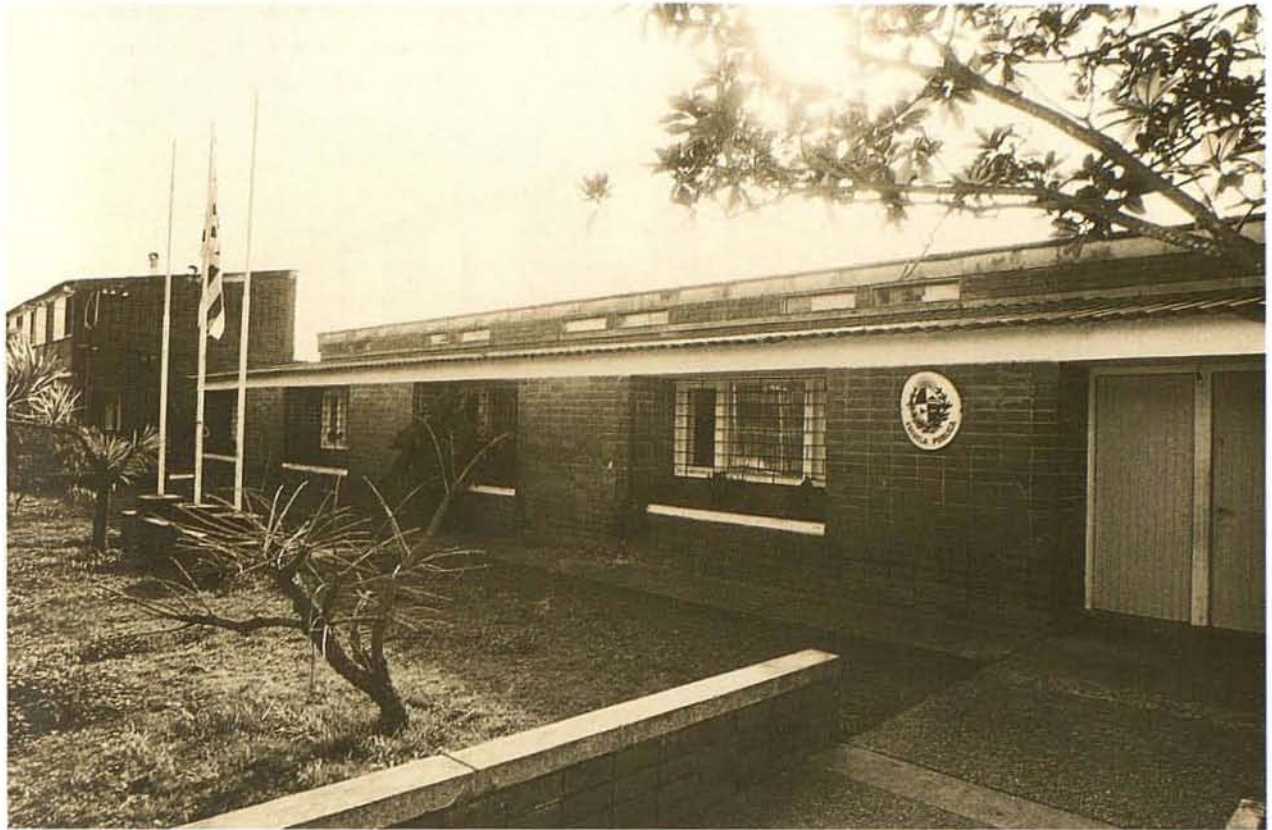
La población original del Complejo ha ido cambiando y los pioneros sienten que los nuevos no participan como ellos⁷¹. "Los pioneros tenemos la fuerza que nos dio la ayuda mutua en ese contacto diario entre nosotros y nuestras familias, y la formación recibida que nos permitió concebir la vivienda no como una meta sino como un eslabón", reflexiona *Nicolás Donya*. "Y pudimos demostrar que fuimos capaces de construir nuestro propio techo, tan decoroso como lo dice la Constitución de nuestro país".

V. LOS SERVICIOS

La dimensión del complejo habitacional posibilitó implementar un conjunto de servicios que además enriquecieron al barrio: donde antes había un basural, ahora hay una calle; se mejoró el transporte; se puso en marcha una policlínica, con atención abierta al vecindario, que es muy solicitada; se instalaron nuevos comercios, algunos en el propio Complejo y otros en sus proximidades; se agregaron servicios. Larriera sostiene también que la presencia del Complejo permitió crecer también a otros comercios del barrio, al incrementarse la clientela.

El tema de la escuela merece un párrafo especial. Cuando en los primeros tiempos los cooperativistas recorrían la zona para familiarizarse con su entorno e identificar servicios, fueron hasta la única escuela allí existente para saber si había cupos suficientes. Compungida, la Directora les informó que la escuela ya no admitía más ingresos, porque se trataba de un lugar que se venía superpoblando aceleradamente y no se habían agregado nuevas aulas ni maestros.

La Cooperativa discutió el tema -que para ellos era grave, tratándose de familias con numerosos niños en edad escolar- y resolvieron solicitar al Instituto Asesor que se incluyera en el proyecto y en el presupuesto de las obras la construcción de una nueva



Escuela Mesa 1, Montevideo.

escuela para el barrio. Hoy esa escuela, que sirve a toda la zona y que se construyó con las manos y las economías de los cooperativistas, porque los recursos para levantarla salieron de su mano de obra y de los ahorros que se pudieron hacer en las viviendas, es uno de los mayores motivos de orgullo de Mesa 1.

VI. LA ADMINISTRACIÓN

Pero las recorridas no eran sólo de identificación de servicios y conocimiento de la zona. También salían a recorrer barracas, para poder comparar precios. De ese ir y venir incansable surgieron las economías que permitieron construir la escuela, pero también muchas mejoras que se pudieron hacer en las propias viviendas, cambiando cantidad de cosas que estaban previstas originalmente por otras mejores o más lindas. Cuando aparecía alguna ganga o una cooperativa se “enamoraba” de un pomo para una puerta más bonito o de un artefacto de mejor calidad, era el grupo todo el que acometía la tarea de hacer las economías necesarias para juntar el dinero que permitiría esa mejora.

Otra fuente importante de economías fue el empleo de prefabricados. Para hacerlo posible estos trabajadores transformados en empresarios llegaron a tener funcionando en su terreno una Planta de Prefabricado, en la que se construían muchos elementos necesarios para Mesa 1, pero que también abasteció a otras obras de ayuda mutua que



usaban las mismas tipologías y componentes. De allí salieron losetas y vigas pretensadas, marcos para puertas y ventanas, tramos de escalera y muchos otros elementos, que fueron utilizados en la construcción de Mesa 1 o distribuidos entre otros grupos, que aportaban materiales y ayuda mutua para fabricarlos.

Esta experiencia, que se complementó con la que se llevaba a cabo en otras Mesas, significó un intento de producción a gran escala como forma de reducir costos y abatir tiempos y fue el antecedente directo de lo que luego sería la Planta de Prefabricado de FUCVAM.

Las tareas de administración obligaron a los cooperativistas a realizar mil y una gestiones, a los más variados niveles: desde la ferretería del barrio, hasta la Casa de Gobierno. Algunas de ellas fueron rutinarias, en otras no faltó la tensión, pero hubo también algunas risueñas. Recordemos una de éstas.



En 1972 la Dirección Nacional de Vivienda, donde se debían gestionar muchos trámites del proceso cooperativo, funcionaba en la Casa de Gobierno, precisamente. El ingreso estaba regido por consiguiente por normas de protocolo (hombres de rigurosa corbata y mujeres de rigurosa pollera) que eran normalmente olvidadas por técnicos y cooperativistas, siempre apurados y con preocupaciones más trascendentes. El castigo por el olvido era quedar afuera.

Un día, un grupo de directivos de Mesa 1 fue allí a hacer una gestión, que debía plantear el socio Eurípides Herrera, que conocía el tema al dedillo. Grande fue la desazón cuando en la puerta descubrieron que no podía entrar pues no llevaba corbata. Fue allí que José Larriera, presidente de la Mesa, hizo despliegue de toda su creatividad e ingenio. Se lo llevó a dar un breve paseo, al cabo del cual volvieron: Eurípides Herrera con una original corbata de moñita y Larriera sin cordones en los zapatos.

VII. EL ASESORAMIENTO TÉCNICO

El desafío de asesorar Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua era grande, pero era un desafío aceptado con entusiasmo por los diferentes técnicos que trabajamos en ellas.

Para los arquitectos se cumplía el sueño de construir un barrio completo, concebido en todos sus aspectos, pero con la peculiaridad de tener que negociar desde el arranque con todos sus futuros ocupantes, quienes además iban a participar en la construcción y en la administración de las obras, volcando en ellas todos sus sueños y utopías.

Para los asistentes sociales era el desafío de apoyar un proceso que se imaginaba, que se sabía complejo, pero que no tenía antecedentes en el medio; en el que había que depositar por parte de todos una alta dosis de capacidad para creer, pero que por inédito también estaba permanentemente teñido por la duda.

Hoy muchos -cooperativistas y técnicos de aquella aventura- recordamos con una sonrisa un episodio que se repitió muchas veces y que era un símbolo de aquellos días: los cooperativistas, en cualquier reunión de trabajo, planteándole a Luis Livni sus incertidumbres y Luis que invariablemente contestaba en el tono más seguro que le salía: "Está previsto, está todo bajo control".

Es que todos teníamos necesidad de creer -Luis incluido- que la empresa era posible. Fueron largos meses de complejos procesos humanos, en los que, quienes los vivimos, no sólo tuvimos que creer y crear, sino también aprender a trabajar juntos. Y cuando miramos hacia atrás con la perspectiva que sólo da el tiempo, sentimos que colaboramos a concretar, por rigurosa ayuda mutua, un ideal que fortaleció nuestro transitar profesional, más allá de aquellas casas.

VIII. PENSANDO EN EL 2000

La gente de Mesa 1 hoy hace un balance de su experiencia que está lleno de luces pero que tampoco oculta las sombras:

- "La ley nos obliga a seguir divididos. Queremos ser una sola Cooperativa, pero tenemos que seguir funcionando como las cinco que fuimos desde el inicio".
- "La capacidad económica fue insuficiente para constituir un fondo que nos permitiera financiar con más comodidad los ingresos cuando hay vacantes. Y nuestros propios hijos no pueden entrar a la Cooperativa cuando forman un hogar independiente. Tenemos un barrio lleno de jóvenes, pero no puede haber socios jóvenes si no los financiamos".
- "La Comisión de Deportes y Baby-Fútbol ha acercado mucha gente. Pero aún tenemos que darle más importancia a la recreación como integradora de las familias".

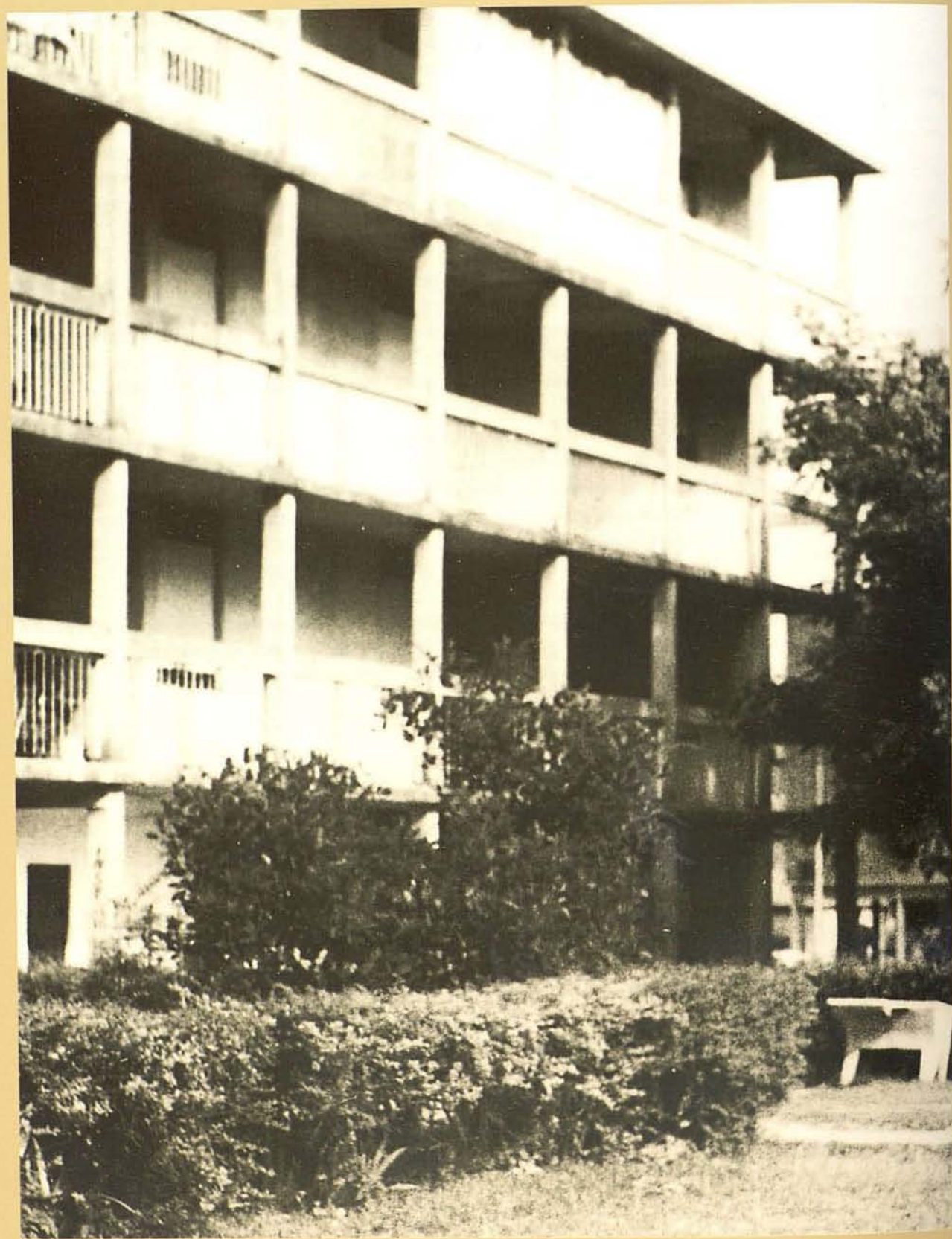
- “La preparación de los jóvenes para la convivencia es tan importante como la de los adultos, para que también, llegado el momento, puedan asumir la conducción de la Cooperativa. Integramos la familia a la obra, pero no supimos integrarla a la dirección de las Cooperativas”.

José Martínez cuenta que un amigo que estuvo viviendo un tiempo en Mesa 1, en casa de un familiar, le decía: “Ustedes no saben lo que tienen, lo que han conseguido”. Pero también reflexiona en voz alta: “Nosotros lo que vemos es que hoy no hay interés en que la gente humilde se organice y pueda tener un techo”.

“Pienso en el 2000 y *la sigo pensando Cooperativa*”, dice Yolanda Presta pese a eso. Y Nicolás Donya agrega una imagen: “Para mí la Cooperativa es como un bote. Lleva pasajeros, bultos y remeros. Los remeros señalan el camino y hacen andar el bote, pero pueden ser sustituidos por cualquier pasajero que también conozca el destino. Los bultos sólo hacen peso y de éstos nos tenemos que aligerar”.

Por imperio de la necesidad, cuatrocientas veinte familias trabajadoras transitaron una dura y fecunda experiencia de ayuda mutua durante casi cuatro años. Realizaron más de tres mil horas de trabajo por núcleo familiar, experimentando la dualidad de ser trabajadores y empresarios. Construyeron sus viviendas, pero también construyeron un barrio que se transformaría en un impacto social y urbano para la ciudad. Su historia hoy es ya parte de la rica historia del movimiento cooperativo.

Con el recuerdo y la memoria de tantos que ayudaron a concretar esta experiencia y hoy no están. Unos porque lo eligieron, y otros porque no lo pudieron evitar.



5.2. EL DESAFÍO DE LA ESCALA: CONJUNTO "JOSÉ PEDRO VARELA"

NORBERTO CUBRÍA*

JORGE DI PAULA**

La producción de vivienda por autogestión colectiva no implica en sí una escala particular, por lo que no se debe asociarla, necesariamente, con pequeños grupos urbanizados, tecnología artesanal, viviendas unifamiliares y relaciones cara a cara.

La escala es motivo de una decisión basada en fundamentos técnico-ideológicos presentes en cada caso. Y es condición esencial para la resolución de un problema asumir su escala y proceder en consecuencia.

Recién aprobada la Ley de Vivienda, se creó una Cooperativa de técnicos de carácter interdisciplinario, denominada Centro de Asistencia Técnica y Social, CEDAS, que realizó sus primeros asesoramientos a las cooperativas de vivienda surgidas del Sindicato Único de la Construcción y Ramas Anexas (SUNCA), que nuclea a los trabajadores de esa industria.

Ese fue el inicio de una estrecha relación entre CEDAS y el movimiento sindical uruguayo, que durante sus cinco primeros años de actuación permitió construir más de

• NORBERTO CUBRÍA, arquitecto, es Director de "Habitplan consultores" así como Director de la empresa constructora "CONSUR". Es integrante además del Consejo Directivo de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, de la que fue profesor. Fue así mismo Director del Departamento de Arquitectura del Instituto Técnico "CEDAS" y Director General del mismo.

•• JORGE DI PAULA, arquitecto, es Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Fue Director del Departamento de Arquitectura del Instituto Técnico "CEDAS", consultor de NN.UU. y profesor invitado en las maestrías de posgrado de las universidades de Córdoba y Santa Fe, República Argentina, y el diploma de especialización de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Actualmente es candidato a PhD en la Universidad Politécnica de Delft. Holanda.



(Arriba) Edificio en calles Burgues y Antonio Machado, Montevideo.

(Abajo) Palacio "Colón", calles Cerrito y Juncal, Montevideo.

dos mil quinientas viviendas por el sistema de cooperativas de ayuda mutua y que habría de desarrollarse hasta su interrupción durante el período de facto.

El Conjunto "José Pedro Varela", proyecto de más de cuatro mil viviendas, fue el primer gran conjunto habitacional promovido por CEDAS. A él siguieron proyectos y realizaciones como el Conjunto "Florencio Sánchez", de más de mil quinientas viviendas, y otros menores en el interior del país.

I. ANTECEDENTES

El cooperativismo de ayuda mutua surgió a nivel sindical -a pesar de los reparos ideológicos (derecho a la vivienda, sobre-explotación, bien de consumo, etc.)- como respuesta pragmática a la aguda necesidad de vivienda de los trabajadores públicos y privados.

De cualquier forma, la promoción a partir de los gremios y la propiedad colectiva de las viviendas fueron elementos importantes para superar los reparos iniciales.

Posteriormente, el papel jugado por el cooperativismo de vivienda durante la dictadura y en el proceso de reinstitucionalización democrática, mostraron la importancia de este Movimiento Social Urbano.

II. EL GRAN CONJUNTO EN EL DEBATE

El Conjunto JPV no estuvo exento del debate contemporáneo del rol de la vivienda en la construcción de la ciudad, de la tipología y morfología urbana, de la participación del usuario y de la tecnología industrializada.

El *Gran Conjunto* permitió, por su volumen, generar un impacto de tal magnitud en una gran zona sin servicios de Montevideo, que a partir de su implementación se desarrolló allí un proceso ininterrumpido de mejoramiento urbano.

A su vez, la sobrevaloración del espacio público como expresión de la propiedad colectiva llevó a minimizar el uso privado del espacio, promoviendo el *bloque* como tipología edificatoria.

Las nuevas corrientes urbanísticas sobre el centro de manzana y la calle como componentes fundamentales de la ciudad, se vieron reflejadas por su parte en la disposición de los bloques, conformándose patios y calles con carácter comercial, así como veredas públicas en cada nivel. Los referentes de estas propuestas fueron ejemplos aislados en la arquitectura nacional de principios de siglo y posteriores de la escuela inglesa.



III. LA PROPUESTA URBANÍSTICA

La experiencia desarrollada en el Conjunto JPV es una de las referencias obligadas del cooperativismo de vivienda en el Uruguay, por tratarse de un ejemplo con rasgos muy particulares.

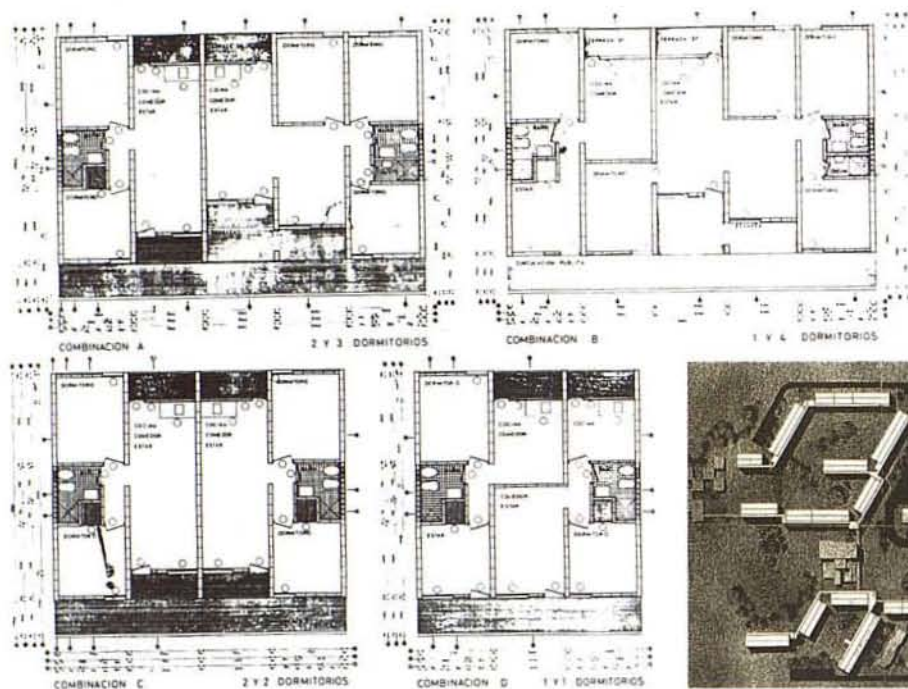
Hay que buscar la génesis del Conjunto en el proceso que dio origen a las primeras cooperativas que lo integraron. En el año 1971 la recién creada Dirección Nacional de Vivienda adjudicó al Sunca un terreno ubicado en una zona de Montevideo constituida por predios prácticamente baldíos y de gran extensión relativa, que al no disponer de los servicios urbanos adecuados, era un verdadero corte en la trama, en la infraestructura y en los servicios de la ciudad).

El estudio de la implantación del conjunto de viviendas para las cooperativas del Sunca, en tan particular circunstancia, animó al equipo técnico a un análisis a escala de la ciudad y culminó proponiendo un ambicioso programa urbanístico de cooperativas de vivienda. Este programa se desarrollaría en base a una estrategia que combinase la capacidad de compra de tierras de bajo costo por parte del Estado y la capacidad promotora del Instituto Técnico para la articulación de varios programas intercooperativos ("Zonas"), de una escala desconocida hasta ese momento.

El planteo urbanístico tuvo como objetivo estructurar el borde de la trama urbana en un lugar de crecimiento potencial importante pero frenado por la carencia de equipamientos y servicios urbanos, como era la cuenca del Arroyo del Molino.

Con el objetivo de crear un espacio articulador de las seis "Zonas" que conformaban el Gran Conjunto, se planteó la continuación del "Parque Rivera" en forma lineal a lo largo de la franja central del área a urbanizar. Esto definía un espacio directamente vinculado a los edificios comunitarios de las distintas "Zonas": Centro Deportivo para Zona 3, Centro Cultural para Zona 1, etc.

Conjunto "José Pedro Varela".
Plantas de viviendas para
COVISUNCA.
Planta general del
Conjunto.
Zona 1, calle Felipe
Cardozo, Montevideo.



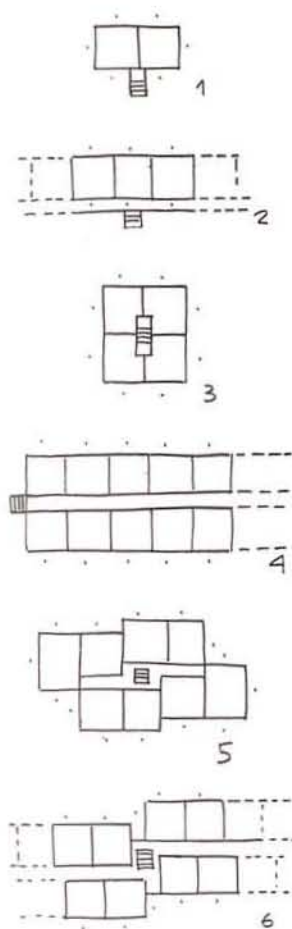
La estructura vial existente en aquel momento, más las conexiones proyectadas, permitieron la vinculación de las "Zonas" entre sí y con las arterias principales de la ciudad, completando la trama circulatoria.

El planteo permitió el saneamiento de la cuenca del arroyo del Molino, lo que habilitó además la transformación de la zona de la ciudad comprendida entre el Parque Rivera y la costa. La escala adoptada, en la perspectiva de un Conjunto Habitacional para catorce mil habitantes, permitió aspirar a disponer de grandes equipamientos (Escuelas, Policlínica, Gimnasios, etc.) que involucraron al área contigua ya consolidada.

IV. LA PROPUESTA SOCIAL

El compromiso asumido por las organizaciones sindicales con el cooperativismo de vivienda respondió a las necesidades de sus miembros, a las condiciones creadas por el nuevo marco legal y al poder de convocatoria y organización demostrada en esa circunstancia.

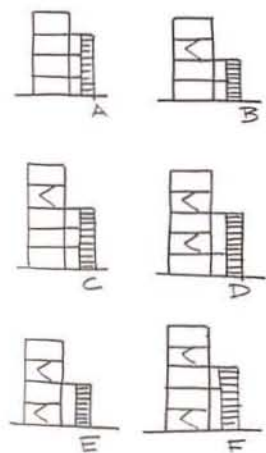
Las propuestas realizadas llevaron a comprender como necesaria la formación de grupos de varias cooperativas aunadas en una empresa común y estructuradas por mecanismos adecuados de interrelación. La voluntad de autogestión y la confianza en la participación, que nunca dejaron de estar presentes, permitieron en definitiva la concreción de estas experiencias en resultados positivos.



Se tomó conciencia de la importancia de la participación. No como un concepto previo sino como una exigencia práctica, como la única forma de llevar adelante los compromisos asumidos. Se establecieron mecanismos de participación estructurados democráticamente, sin tener en un principio una total claridad conceptual de lo que en realidad se estaba creando. El criterio de la participación, como filosofía de trabajo, estuvo antes que la palabra.

En este aspecto también estuvo presente la gran escala, que generó diferentes niveles o ámbitos de participación:

- la célula habitacional de la familia;
- el agrupamiento de familias en los bloques o tiras;
- el conjunto de familias en cada Cooperativa;
- el conjunto de Cooperativas en cada "Zona";
- el conjunto de "Zonas" en el JPV, y
- el Conjunto JPV en el barrio circundante.



V. LA PROPUESTA ARQUITECTÓNICA

De las seis "Zonas" propuestas en el proyecto original para el Conjunto JPV, sólo pudieron concretarse finalmente tres y cada una de ellas respondió a planteos diferentes en función de diversos factores, entre los que deben destacarse las decisiones particulares tomadas por cada grupo intercooperativo. Por esta razón las

propuestas arquitectónicas tuvieron cierto grado de heterogeneidad, en la medida que los grupos actuaban con autonomía.

En el estudio de la propuesta para cada una de las "Zonas" se consideró prioritario el nivel de agrupamiento de las células habitacionales. Para el caso concreto de la Zona I se realizó un análisis sistemático de posibilidades de agrupamiento partiendo de premisas *sociales* (potenciar el relacionamiento social no compulsivo por medio de un alto grado de posibilidades de contactos), *económicas* (posibilidad de edificación en altura sin empleo de ascensor) y *tecnológicas* (racionalización mediante el análisis de costos relativos para seis tipos de organización en planta y seis tipos de organización en corte).

La solución adoptada en definitiva agrupó las células en cuatro plantas a lo largo de corredores exteriores (veredas en altura), lo que permitió la doble orientación de la célula y dar gran flexibilidad a la trama circulatoria peatonal, facilitada por la disposición de las escaleras a no más de cincuenta metros una de otra e intercomunicadas según la conveniencia de cada caso.



La célula fue resuelta respetando una rígida modulación constructiva y una adecuada estructuración de las instalaciones, lo que permitió la libre superposición de viviendas atendiendo a cualquier combinatoria horizontal y vertical.

En base a este esquema de relación entre células, se organizaron los diferentes bloques en dos direcciones principales dispuestas a 60° entre sí, con lo que se logró:

- respetar la morfología urbana en su geometría predial en relación a las calles preexistentes y las alineaciones laterales;
- conformar *patios* de uso colectivo a partir de la conjunción de cuatro bloques;
- conformar el conjunto en base a la *calle* que se forma entre bloques paralelos, repitiendo en horizontal el esquema que se lee en todas las alturas. Esta conformación prioriza la calle central, que vincula la "Zona" con el resto del conjunto, alojando en ella los servicios comunitarios;
- cumplir con la reglamentación que exige -con acierto- garantizar para cada fachada dos horas diarias de asoleamiento en el solsticio de invierno.

En los casos de las Zonas 3 y 6, las cooperativas resolvieron la adopción de una solución heterogénea, combinando varias alternativas de agrupamiento. Esto obedeció a la aspiración de lograr la mayor cantidad posible de viviendas con terreno de uso privado, razón por la cual, en función de la composición del grupo intercooperativo (839 y 216 viviendas respectivamente) y de la superficie del terreno, se combinaron viviendas dúplex en "tiras", viviendas "dúplex sobre dúplex" y bloques de cuatro plantas organizados con circulaciones elevadas de doble crujía.

En dichas Zonas se valorizó la calle central que conecta con el parque lineal, ubicando en ella los servicios comunitarios principales.

VI. LA PROPUESTA TECNOLÓGICA

Las condiciones legales y financieras que rigen a las cooperativas de Ayuda Mutua obligan en la práctica a la organización de una empresa de construcción para cada uno de los programas. Esto lleva a dejar de lado muchas veces las ventajas que da la escala, a la que se podría llegar mediante la conjunción de esfuerzos de varios grupos. El Gran Conjunto permitió superar este problema, por lo que el aprovechamiento de la economía de escala fue el enfoque fundamental desde el punto de vista tecnológico.

La concreción de cada programa con grupos de cooperativas cuantitativamente numerosas estimuló asimismo un enfoque orientado a la producción racionalizada, que llevó en definitiva a la instalación de una planta de prefabricación de componentes de hormigón. Esta planta, que sirvió a dos de los programas comentados, fue especialmente construida con ese fin y financiada con recursos de los propios programas. Este emprendimiento quedó justificado económicamente en función de las 1045 viviendas implicadas.

La rigidez legal que impide a las cooperativas de vivienda constituirse en cooperativas de producción para trabajar para terceros, obligó a financiar la instalación de la Planta mediante un adelanto del presupuesto de obra y llevó, finalizado el programa, al desmantelamiento de las instalaciones y demolición del edificio⁷².

⁷²El mismo problema lo debió enfrentar la planta que montara FUCVAM años después, buscando llegar a la escala mediante la concentración de la demanda de las cooperativas afiliadas. La grave restricción de créditos a las cooperativas durante los años de la dictadura comprometió gravemente el destino de la Planta, que no podía producir para obras cooperativas -porque no las había- ni para abastecer a terceros. (N. del Compilador).

VII. LA EXPERIENCIA HOY

A veinticinco años de iniciada la experiencia de autogestión colectiva de vivienda con autoconstrucción grupal que significó la construcción del Conjunto JPV, podemos señalar una serie de logros, que más allá de las diferentes valoraciones que sobre ella se puedan hacer, contribuyeron a definir lo que hoy llamamos "*Producción social del Hábitat*". Nos referiremos sintéticamente a algunos de esos logros.

El espacio público abundante, constituido por los patios interbloques, que en un principio estaban totalmente descuidados, permitió posteriormente el desarrollo de algunos usos que estaban previstos (forestación, juego de niños), pero también de otros

imprevistos (diversos equipamientos comunitarios, estacionamientos techados de medios privados de locomoción).

Otra parte del espacio público fue apropiado por los vecinos o grupos de vecinos frentistas a él, que expandieron de esa manera sus viviendas, dotándolas de mayor privacidad, al tiempo de alejar a los curiosos y lograr mayor seguridad, al generar un espacio abierto semiprivado.

Los grupos de vecinos -o los vecinos en forma individual- generaron expresiones espaciales diferenciales, debilitando y aún negando la postura inicial homogeneizante que postulaba el uso privado de la célula y el uso colectivo del espacio fuera de ella.

Las calles a nivel de piso y las veredas a niveles altos mostraron sus potencialidades de uso, diferenciándose visualmente de otras de la ciudad por las escaleras en la vereda.

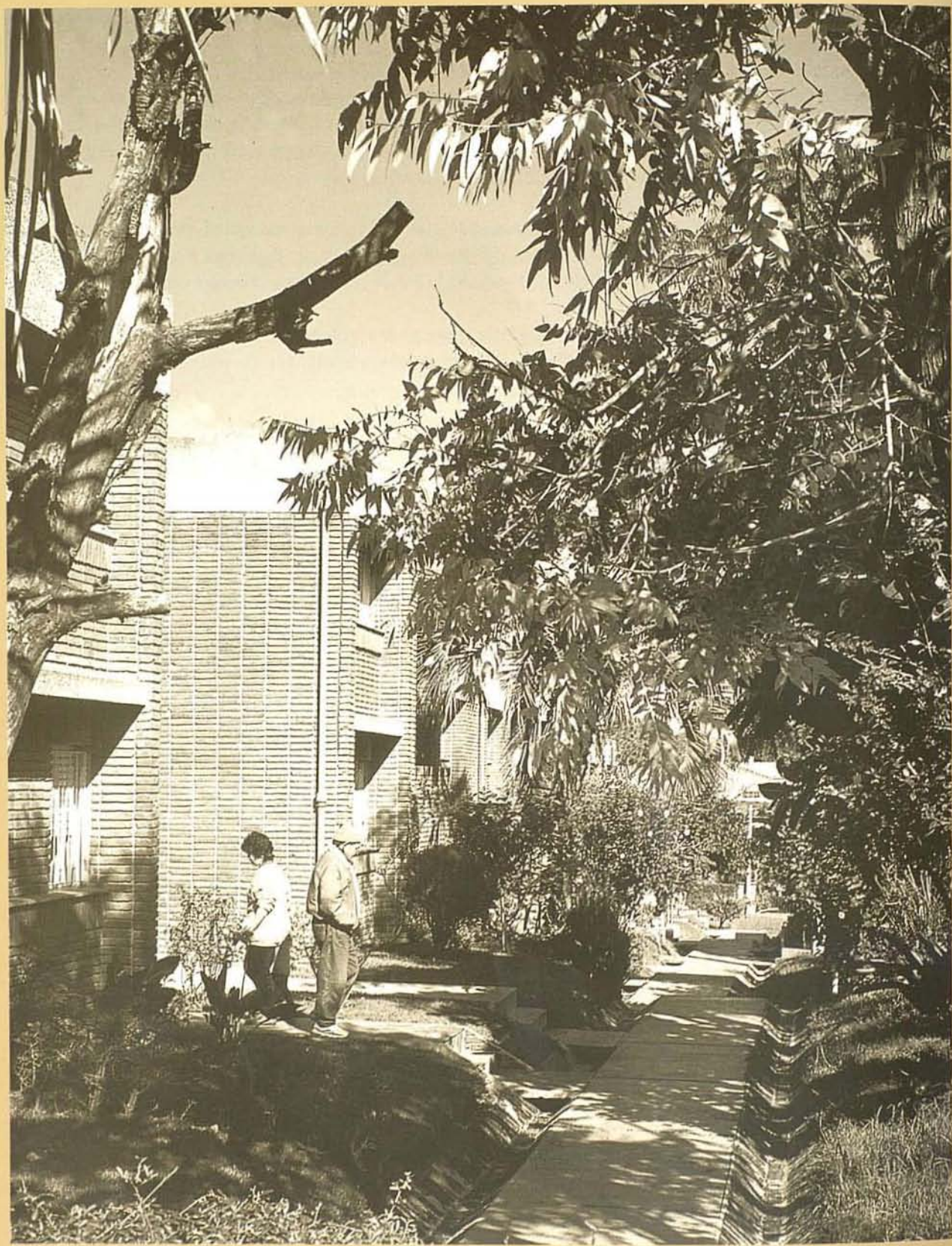
Las actividades desarrolladas en las plantas bajas de los bloques, propiedad de las Cooperativas, han generado a su vez ingresos al barrio, financiando parcialmente la amortización y el funcionamiento del Conjunto.

A nivel urbano, finalmente, se ha completado el saneamiento y se constituyó una terminal de ómnibus, lo que ha mejorado sensiblemente toda la zona.

VIII. CONCLUSIONES

En una evaluación reduccionista y formalista de los Grandes Conjuntos, se han equiparado los realizados por Promotores Públicos, por Promotores Empresariales Privados y por Promotores Cooperativos, atribuyéndoles ligeramente los mismos males, sin profundizar en sus particularidades mediante un análisis específico.

Los Grandes Conjuntos Cooperativos de Ayuda Mutua, además de los resultados positivos que alcanzaron en el aspecto económico y en la calidad de vida que han permitido generar, han favorecido asimismo la participación de la población de bajos ingresos, desde su visión local, en los grandes debates de la democracia, la producción de ciudad, la industrialización de la construcción, la gestión en microempresas comerciales y productivas, en fin, la capacitación como ciudadanos (habitantes de una ciudad) superando el mero rol de vecinos (habitantes de un barrio).



5.3. LA INTEGRACIÓN AL ENTORNO URBANO: "TEBELPA"

ATILIO FARINASSO

I. EL GRUPO HUMANO Y EL ÁREA GEOGRÁFICA

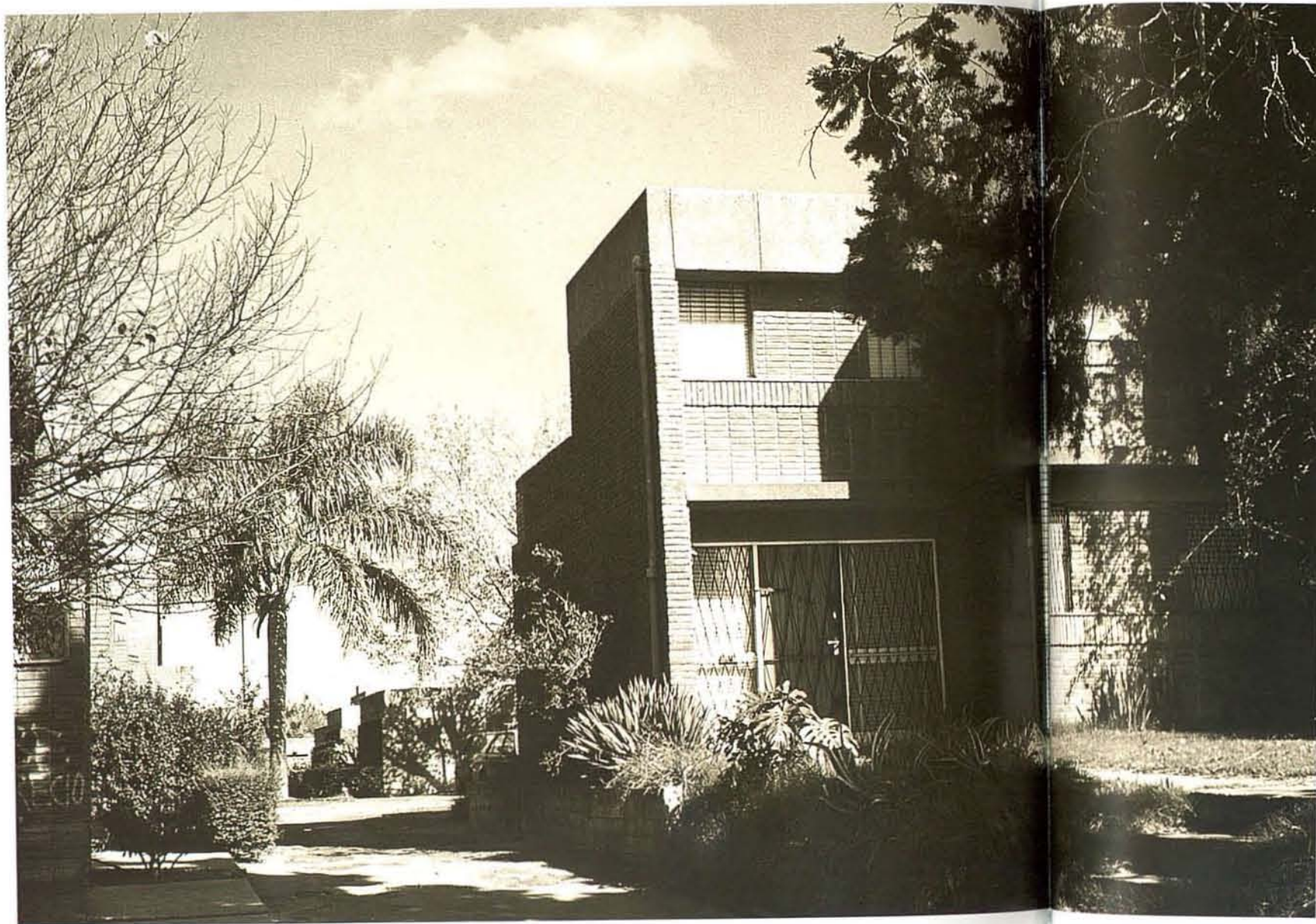
La sigla "TEBELPA" hace referencia a los barrios en que se ubican los lugares de trabajo de los obreros textiles que conformaron el núcleo inicial de doscientos socios de la Cooperativa: La Teja, Belvedere y Paso Molino.

Se trata de barrios tradicionales, que albergan una proporción importante de población obrera y que constituyeron en su momento un centro fabril con significativa presencia de industrias textiles. Esa vocación industrial se da en una trama urbana enriquecida por la presencia de abundantes servicios, vivienda agrupada en densidad media a medio-baja y una fuerte presencia comercial, subrayada sobre las avenidas Agraciada y Carlos María Ramírez.

II. LA ELECCIÓN DEL PREDIO

Las características antes señaladas, así como las aspiraciones personales y sociales del grupo, llevaron a definir como condicionantes para la elección del terreno, las siguientes:

- ubicación en el área cercana a las fuentes de trabajo;
- dimensiones adecuadas para contener doscientas viviendas, sin provocar distorsión en el área de implantación;
- ATILIO FARINASSO, arquitecto, desde 1970 integra el equipo interdisciplinario del Instituto de Asistencia Técnica "Itacóvi", que asesora a Cooperativas de Vivienda. Se desempeñó como docente del Taller de Proyectos de Arquitectura (1956-1974) y como responsable de la Unidad Permanente de Vivienda (1985-1994) en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Sus tareas en el área de la vivienda popular las cumple actualmente como Director de Itacóvi.



- permitir la realización de un tipo de vivienda que contemplara conjuntamente con las condiciones funcionales y de confort, privacidad y relación, necesidades tales como la disponibilidad de algún área libre ligada a la vivienda y posibilidad de desarrollar tareas domésticas cotidianas o actividades de recreación familiar;

Era tan fuerte la convicción del grupo respecto a que el predio debía reunir estas condiciones, que la Cooperativa resolvió que si no existía tal terreno en la cartera de tierras de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), promovería la adquisición de uno que cumpliera con esas aspiraciones, así como con las condiciones establecidas por el préstamo a gestionar.



TEBELPA, viviendas y espacio exterior.
Asomo al barrio por calle Islas Canarias.

III LAS CARACTERÍSTICAS DEL PREDIO

Finalmente se seleccionó un predio, propiedad de DINAVI, ubicado sobre la calle Carlos María de Peña y cercano a la Avenida Garzón, importante vía de comunicación entre el norte y centro de la ciudad, servida por buena locomoción urbana.

El predio, que tiene frente a dos calles paralelas, cuenta con una superficie de casi tres hectáreas, suficiente para el desarrollo del programa arquitectónico planteado. Presentaba además una excelente forestación, ya que anteriormente era utilizado como vivero forestal y bodega para la fabricación de vinos.

Esa forestación fue un elemento muy importante en la concepción del proyecto; el núcleo edificado de la bodega se mantuvo, a su vez, para posteriormente adaptarlo como galería comercial, la cual con su renta ayuda a la amortización del préstamo.

Otra característica destacable del predio es la fuerte pendiente que acusa de N. a S. Entre las calles Islas Canarias y Carlos M. de Pena, en efecto, hay un desnivel de once metros, lo que significa una pendiente del cinco por ciento.

IV. RELACIÓN ENTRE EL PROYECTO Y EL CONTEXTO FÍSICO

Obtenida la adjudicación definitiva del terreno por parte de DINAVI, se procedió a la elaboración de un proyecto que respetara las características físicas del mismo y se adaptara a las condiciones barriales y a las aspiraciones de la Cooperativa.

Como primer paso se realizó el relevamiento de todas las especies forestales existentes. En base a este relevamiento se proyectó la ubicación de las viviendas, que se condicionó a la presencia del árbol, tanto aislado como en masa.

El proyecto debía tener una fuerte integración con el área circundante, con las construcciones existentes y con los viejos caminos de la quinta (como el caso, por ejemplo, de lo que denominamos "Calle de los Olivos"). No debía, por otra parte, significar una ruptura con lo que podríamos llamar espontánea construcción de la ciudad.

V. INCIDENCIA DEL SISTEMA COOPERATIVO DE USUARIOS EN EL PROYECTO

En el momento de iniciarse TEBELPA, el sistema cooperativo -y en general, el Plan de Vivienda- eran experiencias nuevas en el país, que aún tenían muchos aspectos a estudiar y resolver, tanto desde el punto de vista social, como organizativo y urbanístico.

Fue necesario, por ello, hacer planteos también nuevos a la Dirección del Plan Regulador de la Intendencia de Montevideo. En efecto, el predio estaba atravesado en el proyecto del Plan Regulador por dos calles de diecisiete metros de ancho, con retiros frontales de diez metros sobre cada una. La reglamentación planteaba una subdivisión potencial en predios individuales de quince metros de frente.

Con ese planteo se perdía gran parte de la riqueza forestal del terreno y el mejor aprovechamiento paisajístico del área, conduciendo a una rigidización inconveniente en la ubicación de las viviendas. Obligaba a una subdivisión en predios de 500 m² aproximadamente, generando una ocupación de baja densidad, falta de contactos sociales y con mayores costos de infraestructura.

Nuestro planteo proyectual buscó aprovechar, en cambio, las posibilidades que daba el régimen de usuarios, al convertir a la Cooperativa en propietaria del predio y al cooperativista en usuario, con lo que se obviaba la necesidad de fraccionar el predio.

Esto permitía pensar en borrar los límites impuestos por el trazado vial y las normas para el fraccionamiento, manteniendo, en cambio, las trazas históricas del uso de la tierra, con un proyecto de calles y sendas que le confirieran al conjunto una escala humanizada. Afortunadamente la I.M.M. fue permeable a esta propuesta, que rompía esquemas tradicionales, y ello permitió alcanzar los objetivos buscados.

VI. LA ORGANIZACIÓN DEL CONJUNTO ARQUITECTÓNICO

Las doscientas viviendas de uno a cuatro dormitorios, realizadas en uno y dos niveles, que implicaron la construcción de trece mil metros cuadrados habitables, ocuparon sólo el 27% del predio. El 73% restante fue destinado a espacios públicos libres, arbolados y equipados para el esparcimiento; espacios libres de uso privado; circulaciones vehiculares y peatonales, etc.

La tipología ensayada permitió agrupamientos lineales y colindantes. Éstos confieren en principio una característica ordenada al conjunto, pero ese ordenamiento se altera frecuentemente con desplazamientos en la alineación de las viviendas para salvar un ciprés, un cedro azul, un alcornoque. Esto dota al conjunto arquitectura-paisaje de un marco muy variado y sugerente, que el proyectista si bien no creó, aprovechó.

Forestación, detalle de revestimiento y caminería.



La "Calle de los Olivos", o los tilos con su follaje estacional cambiante, los pinos de un verde oscuro permanente, las diferentes especies de palmeras, los "palos borrachos", con su florecimiento otoñal, le entregaron a las viviendas un marco inmediato de cincuenta años de antigüedad, años que ya estaban allí y no hubo que esperar para gozar de ese esplendor.

Mediante un relevamiento preciso de la arboleda y el uso de métodos de diseño que permitieron jugar con la ubicación de las construcciones, se logró mantener el 95% de los árboles existentes. Se prefirió siempre desplazar viviendas, alterando su alineación, o desviar caminos, antes que suprimir elementos del marco natural.

VII. OTROS ELEMENTOS DEL CONJUNTO

Las viviendas están enfrentadas a espacios públicos equipados con senderos. Éstos permiten el acceso a la vivienda por medio de un espacio previo a escala de la misma, del cual el usuario realiza un tratamiento personal. Se generan así aportes espontáneos que aprovechan el soporte plástico que les brinda el proyecto al concebirse ese espacio enjardinado. El uso de estos "espacios previos" enriqueció y brindó una escala diferente a la del marco arbóreo, introduciéndole valores escalares y de color.

También el ladrillo, de color rojo oscuro, utilizado como terminación exterior de la vivienda, confirió (por la incidencia de la luz en diferentes horas del día y la presencia contrastante del verde) matices que hacen del Complejo un conjunto variado. Estas variaciones se acentúan y enriquecen por el juego de los desniveles del terreno y el uso de una caminería que muchas veces debe adaptarse a ellos por medio de escalonamientos.

La conducción de las aguas pluviales mediante canales de ladrillo que bordean los caminos, es otro elemento integrado paisajísticamente al conjunto.

Todas las viviendas cuentan con un espacio descubierto propio, interno, para tareas diarias. Allí, lamentablemente, se ha realizado un uso más desordenado y arbitrario del espacio, que ha conspirado contra la calidad general obtenida por el respeto de las características ambientales y paisajísticas.

VIII. VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS

Es sabido que dentro del sistema cooperativo, el de producción de viviendas es el que plantea una mayor participación de los socios hasta la obtención del objeto⁷³. Conseguido éste se produce, por el desgaste generado, un decaimiento muy grande de la participación social.

Es mediante la educación cooperativa, la conjunción de esfuerzos intercooperativos y el trabajo conjunto de cooperativa e IAT, que puede superarse este

⁷³ La legislación uruguaya admite asimismo la formación de cooperativas de consumo, de producción, agrarias y de ahorro y crédito, las que han tenido un diferente grado de desarrollo. (Nota del Compilador).

“pozo” y al mismo tiempo crear las condiciones para una mejor inserción al colectivo de aquellas familias que, viviendo en el conjunto habitacional, no participaron en la creación del objeto.

TEBELPA cumplió veinticinco años de su fundación y nos resultó particularmente gratificante, al volver allí después de un tiempo, poder contactarnos con jóvenes y niños que conviven con los creadores históricos del emprendimiento.

Es precisamente en los aspectos colectivos donde se han generado los hechos sociales más importantes y ellos son, de algún modo, conquistas intergeneracionales: conjuntamente con la organización del área de la bodega a modo de galería, se extendieron servicios de biblioteca al barrio; se organizó una pequeña central de abastecimiento cotidiano de comestibles, hoy en expansión; se planteó a un grupo de médicos la atención de la policlínica, que ya no es sólo de TEBELPA, sino del barrio todo; se obtuvo éxito en la lucha barrial organizada contra la polución provocada por la cercana fábrica de portland; hay enseñanza de artesanías, y la cooperativa mantiene contacto permanente con el I.A.T. para canalizar diversas iniciativas, entre ellas el estacionamiento de vehículos, la forestación en algunas zonas que carecen de plantaciones adecuadas y la organización del equipamiento de áreas deportivas.

IX. LA ACCESIBILIDAD Y PERMANENCIA DEL GRUPO

Si tenemos en cuenta el costo de las viviendas (que incluyendo terreno, infraestructuras y honorarios de asistencia técnica alcanzó a 28 U.R./m²) el programa debe considerarse como una operación exitosa. En efecto, permitió la accesibilidad a la vivienda de familias de recursos medio-bajos y lo que es más importante, su permanencia en ellas, en una ambientación que respetando la integración de las viviendas al entorno existente, contribuyó a la elevación de la calidad de vida de esas familias.



5.4. EL COOPERATIVISMO EN EL INTERIOR: COVINUVI DE DURAZNO

JUAN MANUEL PAZOS*

I. LOS COMIENZOS

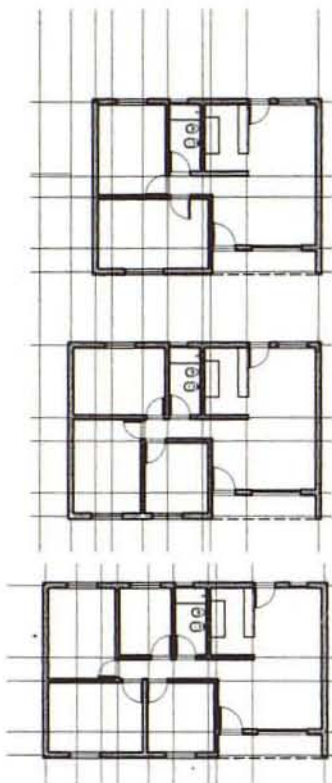
COVINUVI, Cooperativa de Vivienda "Nueva Vida", comenzó su formación a mediados de 1971, en la ciudad de Durazno⁷⁴. El 12 de octubre de ese año tuvo lugar su fundación formal, con la presencia del Director Nacional de Vivienda de la época, Arq. Ildefonso Aroztegui. En marzo de 1972 obtuvo la Personería Jurídica, dos años después el préstamo hipotecario y en noviembre de 1976 se inauguró el conjunto habitacional.

La principal característica de los miembros de la cooperativa fue su diversidad: empleados bancarios, municipales, funcionarios de organismos estatales, obreros de distinta procedencia, artesanos, mecánicos, maestros, enfermeros. Pero desde el inicio, una característica común: la voluntad de cada uno de aportar al grupo y a los demás cooperativistas lo mejor de sí mismo y de recibir de los otros todo lo que le pudiesen aportar. Varios de los socios tenían además experiencia en el campo del cooperativismo, incluso en el de vivienda.

Se trataba entonces, apoyándose en esa voluntad de hacer juntos, de llegar a la unidad partiendo de la diversidad, para crear un grupo humano organizado, responsable y solidario. Los objetivos a alcanzar eran ambiciosos:

- JUAN MANUEL PAZOS, arquitecto, fue miembro del Instituto de Asistencia Técnica "INAT" desde su fundación en 1971. Ha actuado ininterrumpidamente desde entonces en el área de la vivienda de interés social. En el campo del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua participó en la promoción, organización, proyecto y dirección de obras de casi cuatrocientas viviendas, en los departamentos de Durazno, Tacuarembó, Colonia, Maldonado y Rocha. Ha proyectado y dirigido asimismo numerosas obras para el Ministerio de Vivienda y el Banco Hipotecario del Uruguay, adjudicadas a través del sistema de concurso de proyecto y precio.

⁷⁴ Durazno es el departamento más central del país, con una población de alrededor de cincuenta y cinco mil habitantes según el censo de 1996, en el que el Uruguay registró una población total de poco más de tres millones de personas. Su capital, llamada también Durazno, reúne aproximadamente la mitad de los habitantes del Departamento. Es una zona fundamentalmente ganadera y de cultura tradicional. Esta nota, como alguna otra anterior, apunta al lector no uruguayo. (Nota del Compilador).



Tipología de viviendas de 2, 3 y 4 dormitorios.

- encarar con éxito la tarea de construcción del conjunto habitacional por el sistema de ayuda mutua, administrando adecuadamente los recursos humanos y económicos disponibles;
- obtener las mejores condiciones de convivencia entre los núcleos familiares cuando llegase el momento de habitar las viviendas;
- capacitar al grupo para enfrentar y resolver en el futuro otros problemas comunes;
- proyectar e insertar a la Cooperativa en el conjunto de la sociedad, a fin de crear condiciones favorables para el logro de sus objetivos y hacer posible la trasmisión de su experiencia a otros sectores.

Para la obtención de estos objetivos se realizó un intenso trabajo de grupo durante más de dos años, en el que fue decisiva la participación creadora de los miembros de la cooperativa, aportando toda su imaginación y su esfuerzo en la búsqueda de los mejores caminos.

Ello se llevó a cabo respetando siempre un principio fundamental: la práctica activa de la democracia, estimulando la participación de todos los miembros de los núcleos familiares en reuniones y asambleas, fomentando la discusión y aprendiendo a defender las ideas propias y a comprender y a aceptar las ajenas.

Los procedimientos empleados, variados, casi inagotables, se adecuaron en cada caso a las realidades y a las posibilidades concretas:

- reuniones de trabajo y planificación ;
- actividades recreativas, en las que comenzó a formarse en forma incipiente un grupo de teatro juvenil;
- reuniones de discusión para definir los lineamientos programáticos del futuro conjunto habitacional, de las viviendas y de los servicios comunales;
- cursos sobre cooperativismo y ayuda mutua;
- trabajos de campo, procurando la capacitación de los cooperativistas para las futuras tareas de construcción, así como ir acopiando materiales y ejecutando tareas de pre-obra, como el obrador, que significasen al mismo tiempo un aporte económico al programa.

Un ejemplo, entre muchos: se taló todo un monte de eucaliptos, donado por la Intendencia de Durazno; se cortaron los tablones, que fueron estacionados, y de ellos salió, siempre con el trabajo de los cooperativistas, todo el "parqué" usado en la obra, que posteriormente fue colocado y pulido también con mano de obra de ayuda mutua.

II. LA CONSTRUCCIÓN DEL CONJUNTO

El principal objetivo perseguido por el equipo asesor en la construcción del conjunto habitacional fue lograr la *máxima eficiencia del trabajo de los cooperadores*⁷⁵. No podíamos admitir que el enorme esfuerzo que significaría para los grupos familiares (tanto para el cooperador como para el conjunto de su familia) el

⁷⁵ Llamaremos "cooperador" al miembro del grupo familiar encargado de ejecutar los trabajos de campo.

trabajo en la obra, se tradujese en la práctica en la realización de tareas secundarias, como la limpieza de la obra, arrimar materiales o ejecutar trabajos no especializados. No queríamos reducir la participación de los cooperadores *a ser los peones de la obra*.

Debíamos utilizar además un importante porcentaje de mano de obra femenina, porque así lo imponía la realidad del grupo. Era necesario entonces dignificarlo, haciendo que todos (hombres y mujeres) aportaran por igual, en calidad y en cantidad, para llegar a lograr los objetivos establecidos.

Se trataba, por consiguiente, de utilizar al máximo las capacidades -intelectuales y manuales- de los cooperadores, para lo cual era necesario elaborar una estrategia que tuviera ese aspecto como eje. Esa estrategia debía reflejarse en el diseño de las viviendas, en la elección del sistema constructivo, en la organización de la obra, en su administración y en las estructuras de participación.

El diseño de las viviendas y el sistema constructivo

En virtud de los escasos recursos técnicos del medio, optamos por utilizar un sistema tradicional de construcción, racionalizándolo. Se buscó la simplificación máxima de las operaciones constructivas, eliminando aquellas que exigiesen una especialización importante o insumieran excesivo tiempo. Así, por ejemplo, en la ejecución de los techos se eliminó el encofrado, utilizando losetas prefabricadas de cerámica, ejecutadas en el obrador, lo que permitía eludir complejas tareas de carpintería.

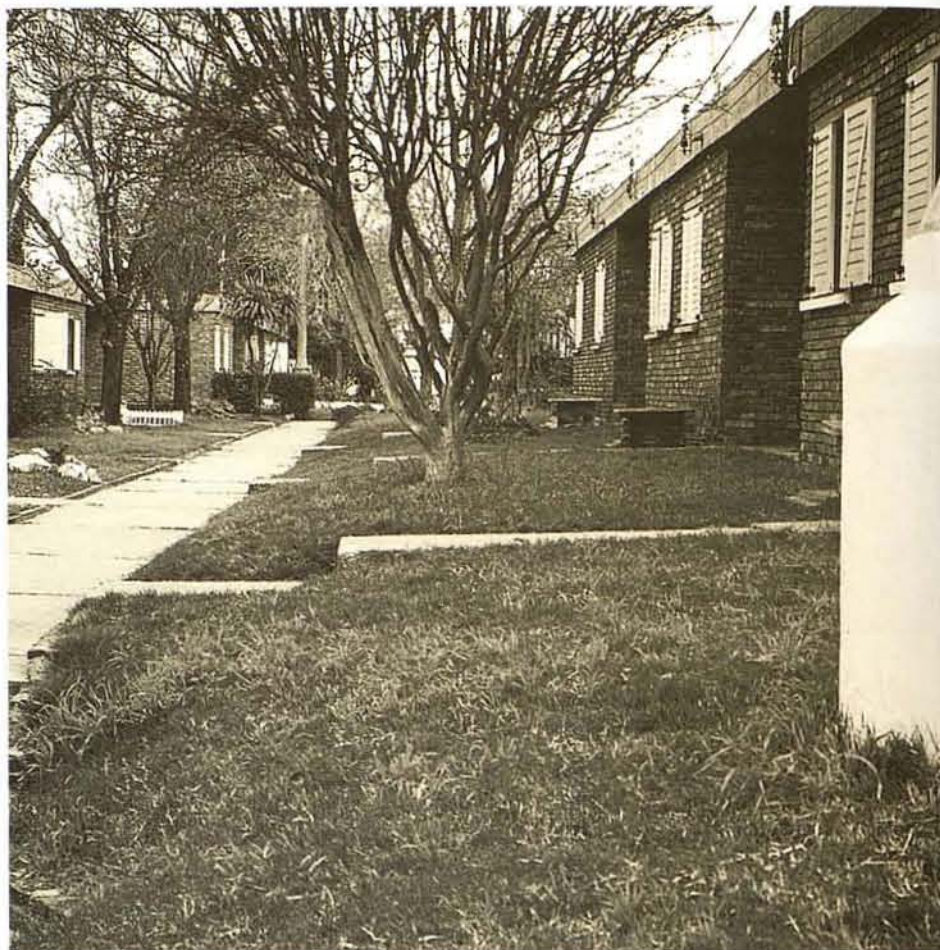
Por consiguiente, desde la concepción misma del proyecto arquitectónico, se buscó:

- sistematizar las operaciones;
- disminuir en lo posible las operaciones diferentes, multiplicando las iguales;
- tratar que el proceso de construcción fuese lineal y no ramificado.

La organización del trabajo de los cooperadores

No podíamos convertir a los cooperadores de la noche a la mañana en oficiales de la construcción que dominasen una amplia gama de operaciones. Pero estábamos seguros que si cada cooperador (o cada grupo de ellos) ejecutaba un número mínimo de operaciones en toda la obra, podría al poco tiempo lograr niveles de eficacia similares a los de un obrero especializado.

Por eso, en lugar de realizar en una sola casa las distintas operaciones de construcción, el cooperador repetía una misma en cada una de las setenta y dos casas. Constatamos que a partir de repetir algunas pocas veces la misma operación, los cooperadores lograban un nivel de eficacia (en tiempo y en calidad de trabajo) sorprendentes.



Pero para que esto fuera así era necesario descubrir en cada cooperador sus capacidades -a menudo ocultas para los demás e incluso para él mismo- de modo de asignarle la tarea más adecuada. Hay múltiples ejemplos, muchos sorprendentes: Ramón, un empleado bancario, ejecutó las setenta y dos cañerías de distribución de agua en sólo treinta y seis jornadas de trabajo; dos cooperadoras, que jamás habían trabajado en una obra, ejecutaron las armaduras de todas las viviendas y luego el revestimiento de los baños.

Se trataba entonces de:

- estudiar el desarrollo en el tiempo de las distintas operaciones;
- asignar tiempos de ejecución a cada una, en especial a aquellas confluyentes en otra
- conformar las cuadrillas de trabajo encargadas de cada operación, con la gente más adecuada para llevarla a cabo.



Esto permitía, al tiempo de lograr los resultados deseados en términos de plazos y calidad, utilizar plenamente el equipo disponible y poder fijar el ritmo de abastecimiento y de financiación, todo lo cual redundaba en mejores resultados económicos.

La obra tuvo un desarrollo *gradual en cadena*. En un mismo momento se estaban efectuando en cada vivienda o grupos de ellas operaciones diferentes: mientras en unas se comenzaba la elevación de muros, en otras se estaban ya ejecutando tareas de terminación y en las de más allá excavando cimientos.

Gracias a esta organización y a la natural capacidad de los cooperadores, a su esfuerzo y dedicación, se lograron excelentes niveles de productividad, lo que permitió minimizar el empleo de mano de obra contratada. El aporte de ayuda mutua fue, en términos económicos, muy importante, y se logró dignificar el trabajo de los cooperadores.

Las normas para el aporte de la ayuda mutua

En este esquema de trabajo resultaba evidente que para el fluido avance de la obra, cada cuadrilla debía cumplir necesariamente con el cronograma fijado para su tarea. Si una cuadrilla, por ejemplo la encargada de ejecutar las vigas de cimentación, no terminaba su tarea en tiempo, impedía el trabajo de la cuadrilla encargada de la elevación de muros, y así sucesivamente.

Por ello, en toda la etapa previa a la construcción, se le dio gran importancia a la conformación de un grupo humano que actuase en función de los intereses generales de la cooperativa: un grupo disciplinado, consciente y solidario.

Por ello también es que entendemos que el éxito logrado en la construcción de COVINUVI se cimentó en el trabajo de formación del grupo, en el que intervino el conjunto de los miembros del equipo asesor, trabajando conjunta y solidariamente con el conjunto de los cooperativistas.

Para lograr el objetivo de formar un grupo humano con las características señaladas, se debía contar con un instrumento que permitiese asegurar el aporte de ayuda mutua en las condiciones que la programación de la obra exigía. Este instrumento fue el Reglamento de Trabajo.

Este Reglamento en lo esencial establecía:

- que el miembro del núcleo familiar encargado del aporte de trabajo sería siempre el mismo. Esta condición era la única forma de lograr la especialización buscada;
- que el aporte de ayuda mutua debía hacerse dentro de un horario previamente definido y que se volvía obligatorio, lo que a su vez era la manera de poder formar las cuadrillas de trabajo y de planificar el avance;
- que sólo por causales sumamente estrictas se admitía faltar al trabajo. El cooperador que faltase sin justificación más de tres veces, era expulsado del programa.

La organización administrativa

Se consideró que la Cooperativa, con su organización normal, no tenía la estructura adecuada para tomar a su cargo la ejecución de la obra. Se creó por ello lo que denominamos *Empresa*, que integraba por cuatro instancias o niveles operativos:

- la *Dirección*, ejercida por tres socios de la Cooperativa nombrados por la Asamblea;
- la *Administración*, cubierta con trabajo voluntario de miembros de los núcleos familiares de la Cooperativa;
- el *Capataz*, encargado de dirigir los trabajos de campo;
- el *Personal Obrero*, que se componía de los cooperadores y el personal contratado.

El IAT asesoraba a la Empresa en los aspectos arquitectónicos, contables, jurídicos y de asistencia social.

La Cooperativa controlaba el desempeño de la Dirección de Empresa y podía en cualquier momento reemplazar a sus miembros. Ni el trabajo de la Dirección ni el de la Administración podía reemplazar el trabajo de campo.

La participación social

Durante más de dos años los cooperadores debían destinar los sábados y domingos al trabajo de campo. Esto significaría una grave distorsión en su vida y costumbres cotidianas, por lo que era fundamental mantener unido al grupo familiar durante ese lapso, acercando a los demás miembros de los núcleos familiares a la obra.

Para ello se organizaron distintas actividades, que transcurrían paralelamente a las jornadas de trabajo y que permitían que, sin descuidar éste, los cooperadores estuvieran junto o cerca de sus familias. Con ello se logró el objetivo buscado, pero paralelamente se logró otra cosa, que resultó fundamental para el futuro de la Cooperativa y que explica en buena medida su vitalidad posterior: los niños y los jóvenes, participando de actividades recreativas organizadas por la Comisión de Fomento Cooperativo, fueron testigos del trabajo de sus padres y del desarrollo paulatino de las obras. Aprendieron así, más allá de toda retórica, el camino para resolver en común problemas comunes.

III. COVINUVI VEINTICINCO AÑOS DESPUÉS

Cuando se terminaba la construcción de las viviendas, se replanteó la discusión sobre cuáles debían ser los Servicios Comunes de la Cooperativa, decidiendo la Asamblea la construcción de un gimnasio cerrado. Esta decisión resultó determinante para la vida del grupo, ya que le aportó el ámbito físico para que se pudiesen desarrollar múltiples actividades.

Ya mencionamos el grupo de teatro juvenil formado en los inicios de la actividad de la Cooperativa. Los jóvenes comenzaron teatralizando su propia realidad, en improvisaciones donde se parodiaban, por ejemplo, aspectos de las asambleas, caracterizando las intervenciones de los “personajes” de la cooperativa.

Esto sirvió para que se analizase con una sonrisa la práctica cotidiana, posibilitando muchas veces la corrección de errores o eliminar algún roce. Pero también sirvió para que naciese en esos jóvenes un gusto por la escena que derivó en la formación del “Teatro de la Cañada”. El nombre del grupo se tomó de la cañada que atravesaba el predio y que demandó un titánico esfuerzo para su entubamiento, que fue de alguna forma un símbolo de lo que las familias podían lograr juntas.

Hoy el “Teatro de la Cañada” ha recorrido los salones comunales de muchas de las cooperativas del país, ha participado en jornadas de teatro aficionado a nivel nacional e incluso fue contratado por la Intendencia Municipal del vecino departamento de



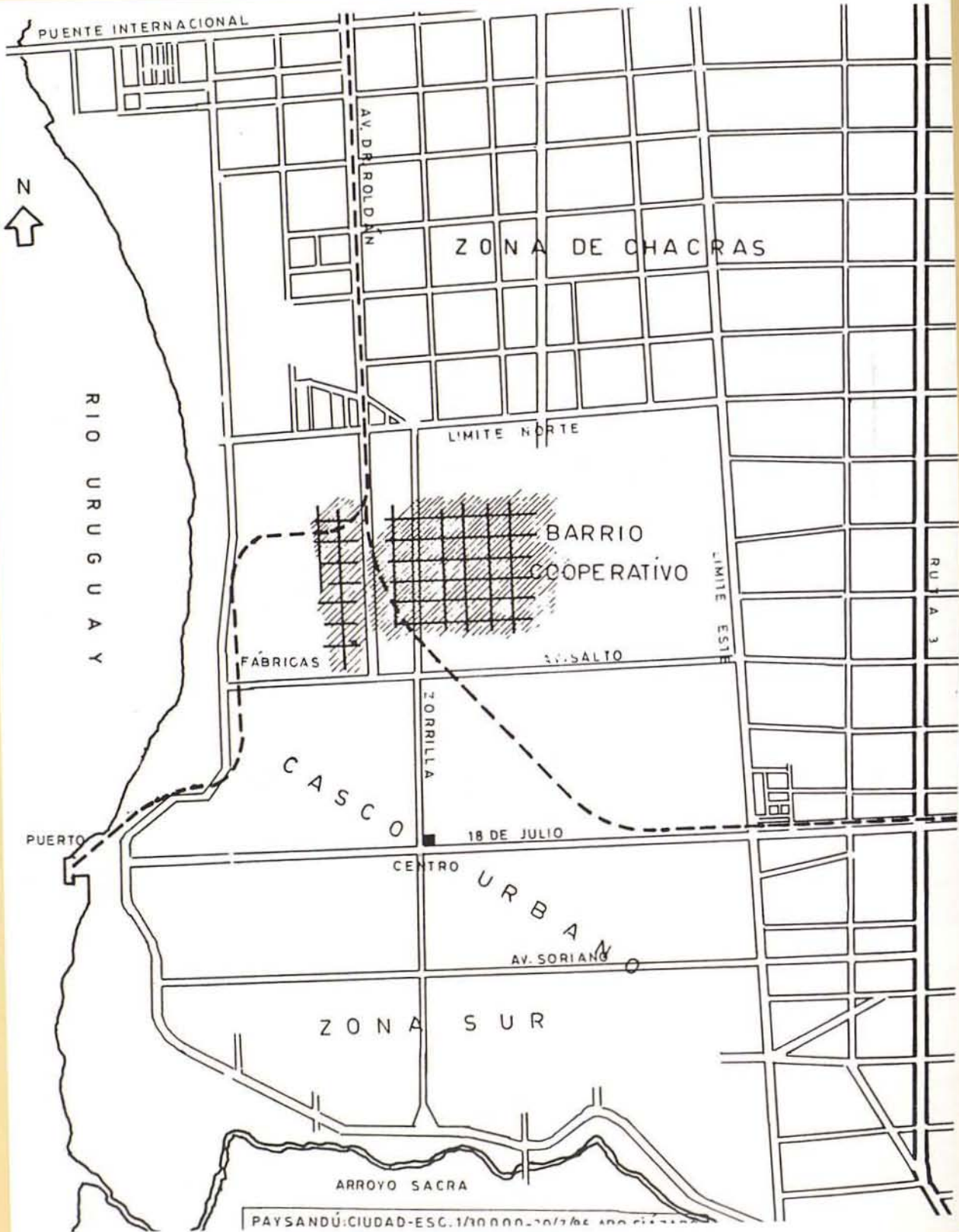
Flores para realizar representaciones barriales en los festejos del centenario de su capital, Trinidad. Y es en el gimnasio de COVINUVI donde el Teatro de la Cañada ensaya y estrena sus obras en Durazno.

Pero el gimnasio siempre ha estado abierto a la ciudad: en él se dictan clases de gimnasia, se realizan actividades deportivas, actividades varias con niños, jóvenes y grupos de la tercera edad. Es muy usado por las escuelas de la zona e incluso por el Liceo. Recurren a él la propia Intendencia y las Ligas de Fútbol y Básquetbol. Fue durante mucho tiempo el único gimnasio cerrado de la ciudad.

COVINUVI posee además un frontón, una cancha de baby-fútbol, una de vóley, dos salones comunales y una biblioteca, que está abierta a todo el barrio y en la que maestros y profesores de COVINUVI se encargan de dirigir estudios vigilados.

La Cooperativa se ha integrado plenamente a la ciudad y ha logrado que Durazno la respete y la quiera. Se ha convertido en un referente cívico, que es consultado ante decisiones importantes que se toman en la ciudad.

Hoy, veinticinco años después, COVINUVI es un árbol fuerte y lozano, enraizado en la tradición solidaria de nuestro pueblo, regado con el sudor y cuidado con el amor de los cooperativistas.



5.5. CREANDO CIUDAD: EL BARRIO COOPERATIVO DE PAYSANDÚ

JUAN CARLOS SIÁZARO*

I. CÓMO ES PAYSANDÚ

En términos industriales, Paysandú es la segunda ciudad del Uruguay, sólo superada por la capital, Montevideo⁷⁶. Las numerosas industrias ubicadas en su zona a partir de fines de la década del cuarenta, fueron generando un importante sector de población vinculado directamente a los planteles fabriles o a los servicios y comercios generados por las necesidades externas de cada planta. El área rural, inclusive, resultó condicionada en sus estrategias de producción por los requerimientos de algunas fábricas (por ejemplo, por la producción de remolacha y citrus para abastecer a las industrias azucareras y de bebidas refrescantes).

En materia urbanística, a partir de un casco céntrico importante, se generaron extensiones de la ciudad hacia el Sur, con la limitante del Arroyo Sacra, y en parte hacia el Este. Hacia el Norte, en cambio, existían numerosas chacras y plantaciones, a una distancia no muy grande del casco central.

Desde el punto de vista social, a su vez, la población sanducera es naturalmente dispuesta para los emprendimientos asociativos. No resultó nunca difícil promover en Paysandú iniciativas grupales, ya que en todos los órdenes de la vida ciudadana de este Departamento es común "juntarse para algo"⁷⁷.

Resulta llamativo, sin embargo, el hecho histórico que dos de las tres primeras

* JUAN CARLOS SIÁZARO, arquitecto, es Asesor del Centro Cooperativista Uruguayo, y está radicado en Paysandú desde mayo de 1970. Fue Coordinador de la Regional Litoral del CCU durante diecinueve años. Es dirigente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito de Paysandú (CACDU), miembro del Consejo Asesor de la Casa de la Universidad de Paysandú y asesor de varias instituciones locales. Fue, asimismo, durante seis años Secretario Técnico de la Comisión Administradora del Río Uruguay.

⁷⁶Y en términos demográficos es la tercera, con alrededor de ochenta mil de los ciento diez mil habitantes del Departamento de igual nombre, litoráneo del río Uruguay y fronterizo con la Argentina. (Nota del Compilador)

⁷⁷Un ejemplo, entre muchos: CACDU, la cooperativa de ahorro y crédito de Paysandú, tiene veintiocho mil socios, o sea, uno de cada cuatro sanduceros.

Paysandú. Vistas aéreas de 1978 (derecha arriba), 1983 (derecha abajo) y 1998 (página siguiente).



experiencias cooperativas (previas a la propia Ley de Vivienda)¹⁸ ocurrieron en Salto y Río Negro, es decir al Norte y al Sur de Paysandú, en 1968. Sin embargo, fue en Paysandú donde, desde 1969 y con la aprobación de la Ley y la constitución de un marco institucional para el desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda, esta novedad prendió fuerte y generó en pocos años diecinueve cooperativas de vivienda locales.

II. FINES DE LOS SESENTA: LA ETAPA ESPONTÁNEA

Hacia fines de la década del 60, ocurren en Paysandú dos fenómenos independientes, pero que pasan a ser complementarios:

- comienza un decaimiento de la actividad horti-frutícola en los predios periféricos de la zona urbana, que se mencionaron antes;

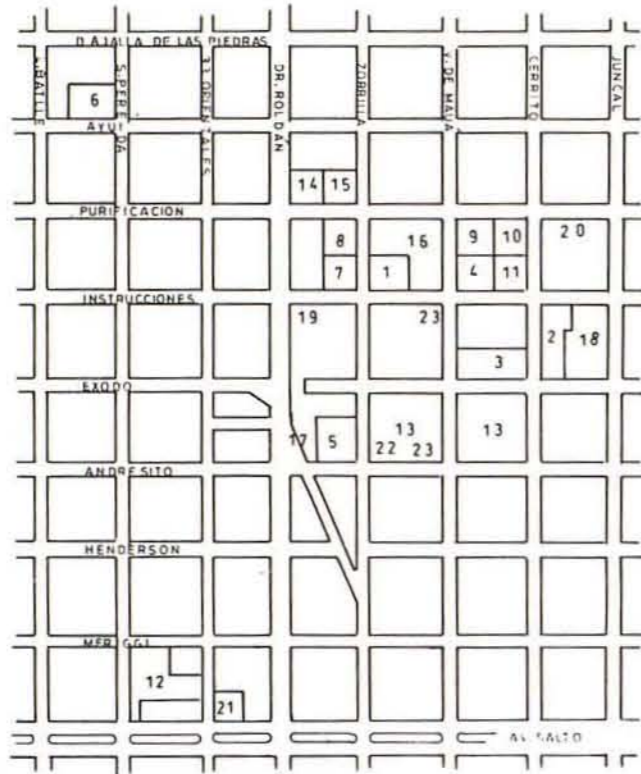
¹⁸ Véase capítulo I. (N. del C.).

¹⁹ En Paysandú jugaron un rol fundamental en la promoción de grupos cooperativos, dos matrices: una territorial, "COVISAN", y otra gremial, que generó las Cooperativas "Municipales". El movimiento cooperativo tuvo tal importancia en Paysandú que se formó una Mesa Departamental de FUCVAM, que coordinaba la acción de las Cooperativas sanduceras. (N. del C.)

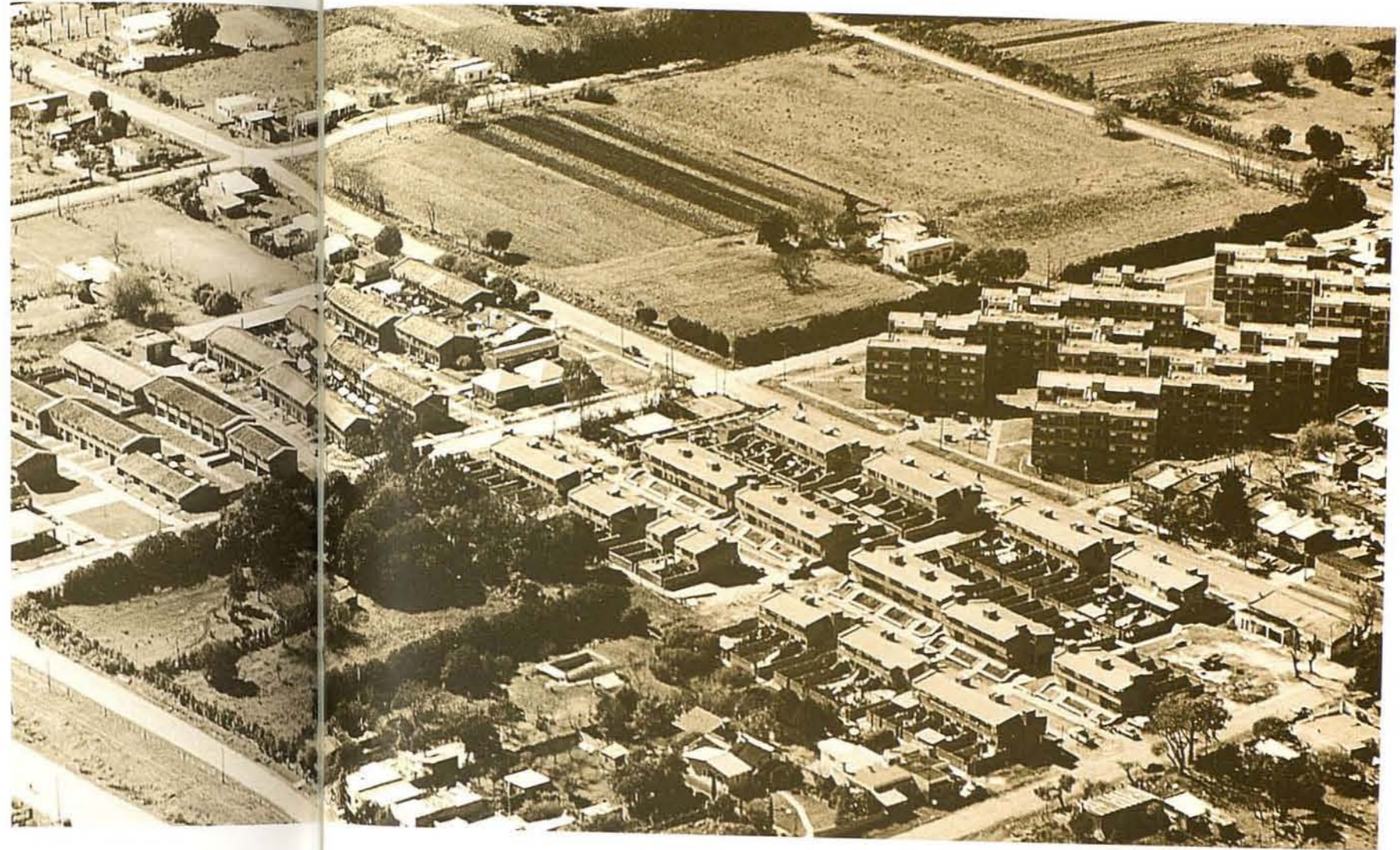
- al influjo de la vigencia de la nueva Ley de Vivienda, se forman numerosos grupos cooperativos que chocan, en su búsqueda de terrenos para construir, con los altos precios de los predios céntricos, así como con sus áreas insuficientes para albergar programas de más de cuarenta viviendas.

Entonces el incipiente cooperativismo toma dos vertientes:

- algunas cooperativas utilizan terrenos de la zona Sur, en buena parte debido al apoyo que la Intendencia Municipal, que poseía predios en la misma, le brinda a sus funcionarios, participes en buena cantidad de grupos. En algún caso inciden razones de proximidad al lugar de trabajo para preferir esta ubicación;
- las restantes Cooperativas, por la cercanía con las fábricas y por los precios accesibles, optan por elegir los primeros terrenos en la zona Norte. Así se inician COVISAN 1, 2 y 4¹⁹, eligiendo predios en la zona.



1	COVISAN 1	11	COVIOSE	21	SQC. CIV. 33 OR.
2	" 2	12	COVINOR II	22	LICEO
3	" 4	13	PAYCAP	23	ESCUELAS
5	" 8	14	IC 40		
6	" 6	15	IC 32		
7	" 10	16	BHU		
8	COVIANUT	17	ANCAP		
9	COVISAP	18	BHU reserva		
4	COVISAN 10	19	BHU reserva		
10	COVIFE II	20	BHU		



Por otra parte el ente estatal de los combustibles, ANCAP, estaba concretando en esos años un ambicioso proyecto de doscientos noventa y dos apartamentos para sus funcionarios, también en la misma zona.

III. 1972-1975: LA ETAPA PLANIFICADA

El interés inicial de las referidas Cooperativas por la zona Norte dio lugar, como era esperable, al incremento de los valores de la tierra y a las primeras maniobras especulativas de particulares.

Enfrentados a la posibilidad que allí también los precios se volvieran prohibitivos, impidiendo a las futuras cooperativas acceder a la tierra, los dirigentes de la Mesa Departamental, filial de FUCVAM, trabajando conjuntamente con los técnicos asesores

de la oficina regional del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), diseñaron entonces un plan de compra de terrenos en esa zona por parte del Estado. Ese plan fue propuesto al órgano encargado de la política de vivienda, que en ese entonces era la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), a cuyo frente estaba el Ing. Federico Soneira.

Para elaborar esa propuesta se relevaron todos los terrenos de la zona Norte y se estudiaron sus características físicas y su aptitud para implantar conjuntos habitacionales cooperativos. Se aprovechaba para ello la existencia de un colector de saneamiento, cuyo trazado discurría entre las chacras, sin ser aprovechado por éstas.

Pero la propuesta no quedó sólo en eso. Los cooperativistas y sus técnicos hicieron gestiones con los propietarios, buena parte de ellos productores hortícolas, y se les convenció para que vendieran sus predios a la DINAVI, a precios razonables y seguros.

Finalmente, el 6 de diciembre de 1973, el CCU y la Mesa Departamental de FUCVAM entregaron a la DINAVI el plan completo de compra de predios en la zona Norte. Este plan contenía además una variante de reserva, mediante adquisiciones en la zona Este de la ciudad, en previsión que los fenómenos especulativos en la zona Norte pudieran desbordar la capacidad operativa y adquisitiva del Estado.

La DINAVI fue altamente receptiva a este planteo y a partir de ese año se generó una operación de compra de los terrenos propuestos, que fueron siendo adjudicados a diferentes grupos, naciendo así lo que hoy se llama el Barrio Cooperativo.

El convencimiento generado en la DINAVI fue tan grande que años después, al disolverse legalmente dicho organismo y pasar sus funciones y personal al Banco Hipotecario del Uruguay, éste continuó con la compra de predios. El propio Banco utilizó incluso alguno de esos predios para construir sus propios programas (el más notorio: el Barrio IC-18, con ciento cuarenta y cuatro viviendas), contribuyendo así a desarrollar aún más la zona.

Los efectos de aquella medida y las razones que originaron la propuesta del movimiento cooperativo sanducero muestran hoy sus efectos ya que, veinticinco años después, hay cinco cooperativas en obra utilizando predios comprados mediante el operativo mencionado.

IV. EL COOPERATIVISMO EN EL CRECIMIENTO DE PAYSANDÚ

La propuesta de compra de terrenos fue una etapa importante en el proceso de crecimiento de la ciudad. Pero el cooperativismo local no se detuvo allí. Al mismo tiempo, sus dirigentes y sus técnicos asesores procedieron a gestionar la extensión de aquellos servicios que faltaban en la nueva zona.

Se logró así que la empresa local de omnibuses (casualmente: una cooperativa) diseñara nuevos circuitos y horarios para abarcar los nacientes barrios. Se contribuyó con mano de obra y materiales a ampliar la escuela pública de la zona. Se interesó asimismo a la municipalidad en la pavimentación y extensión de calles hacia el Norte. Se construyeron locales comunales en cada nueva cooperativa, puestos al servicio de todo el vecindario, aún de aquellos que no formaban parte de los grupos.

Todavía hoy, las cooperativas toman la iniciativa en materia de seguridad en el tránsito, de atención en policlínicas barriales, de procesos de capacitación juvenil y femenina para generar nuevos puestos de trabajo.

Es notable constatar cómo la gente organizada fue capaz de propiciar un desarrollo urbano, allí donde no había planificación previa municipal. La labor técnica fue sin duda también importante a la hora de diseñar los barrios cooperativos: los diversos conjuntos se fueron agregando a lo largo de casi treinta años, en una secuencia ordenada y coherente, con una escala adecuada al carácter de barrio periférico de la ciudad, pero con previsiones de concentración y complementación de servicios.

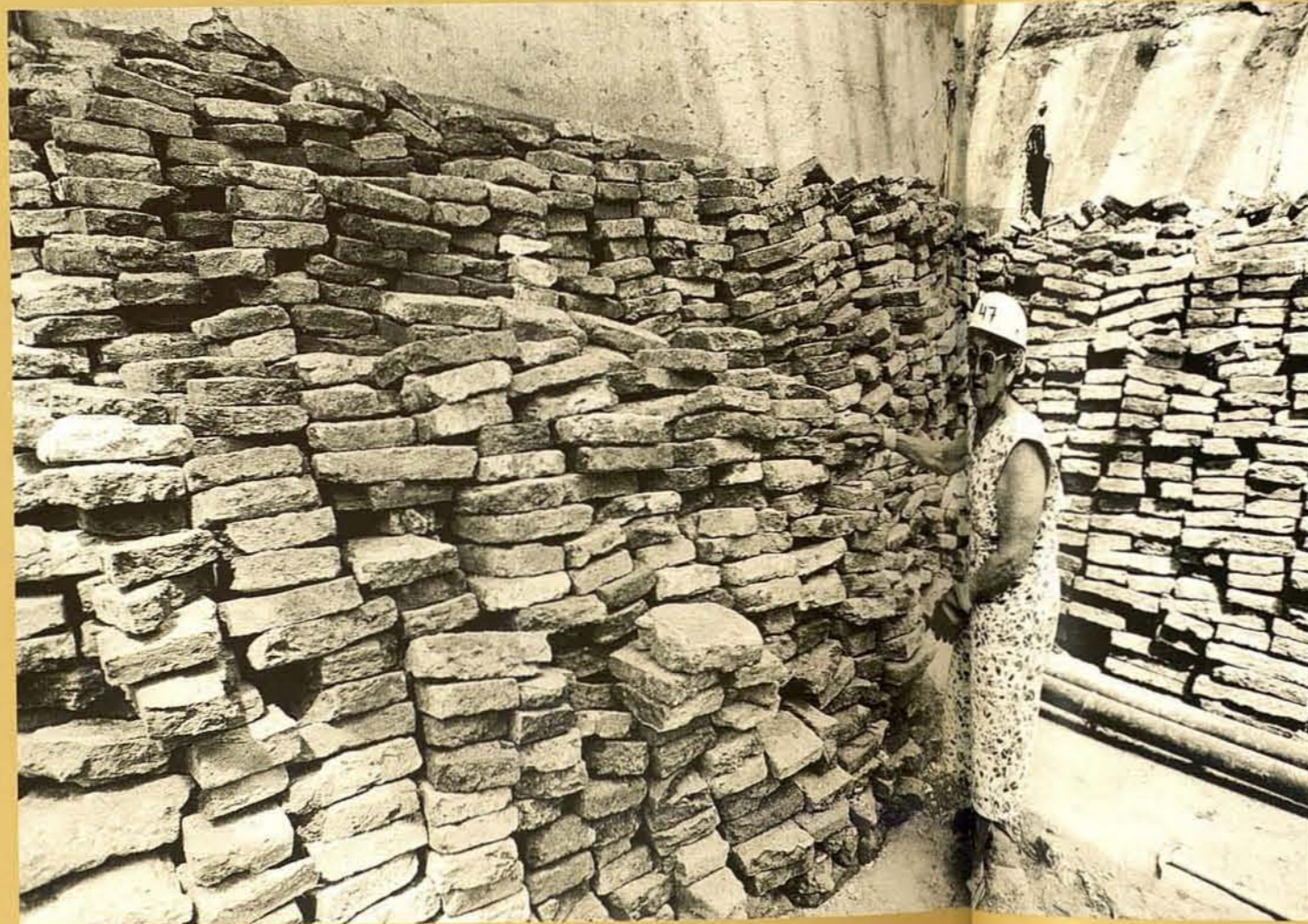
También conviene remarcar que la planificación en el crecimiento no anuló la libertad de elección de los nuevos vecinos cooperativos. Para conciliar las demandas se creó una Comisión de Adjudicaciones, asistida permanentemente por los técnicos del CCU. Dicha Comisión recibía las solicitudes de terrenos que formulaba cada nueva cooperativa, pero las regulaba en el tiempo y en la necesidad social, en caso de haber más de una demanda para el mismo terreno. Con este arbitraje no ocurrió nunca un desacuerdo entre cooperativas.

Hoy la ciudad de Paysandú crece rápidamente hacia el Norte, más allá aún de la zona generada por las cooperativas, y con índices de especulación notorios. Pero una vista aérea permite apreciar, entre el crecimiento extremo y el casco céntrico, una zona intermedia, que sigue ofreciendo tierras aptas para conjuntos habitacionales: es el “Barrio Cooperativo”, que creció a salvo de la especulación y que todavía hoy tiene reservas naturales de tierra.

V. LAS COOPERATIVAS QUE HOY OCUPAN LA ZONA NORTE

Son COVISAN 1 (treinta y dos viviendas), COVISAN 2 (cuarenta y siete), COVISAN 4 (sesenta y siete), COVISAN 6 (cincuenta), COVISAN 8 (treinta y dos), COVISAN 9 (treinta y nueve), COVISAN 10 (treinta y ocho), COVIANUT (treinta y ocho), COVISAP (cuarenta), COVIFE II (cuarenta), COVINOR II (cuarenta) y COVIOSE (treinta y ocho), o sea un total de quinientas una viviendas, que representan unos dos mil habitantes, que sumados a los 1.160 ocupantes del barrio de ANCAP, a los usuarios de otros conjuntos habitacionales y a los vecinos de viviendas individuales circundantes, configuran unas cinco mil doscientas personas. Estamos hablando, entonces, de más del seis por ciento de la población total de la ciudad de Paysandú.

ANEXOS DOCUMENTALES



6

1. TEXTO COMPILADO DEL CAPITULO X
DE LA LEY NACIONAL DE VIVIENDA, N° 13.728 DE 17.12.1968
2. TEXTO DEL DECRETO N° 633/69,
REGLAMENTARIO DEL CAPITULO X DE LA LEY N° 13.728
3. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

6.1. TEXTO COMPILADO DE LA LEY NACIONAL DE VIVIENDA, N° 13.728 DE 17. 12. 1968



CAPÍTULO X.

DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA

Sección I. Disposiciones generales

Artículo 130. Las cooperativas de viviendas son aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda.

Art. 131. Las cooperativas de vivienda deberán organizarse sobre la base de los siguientes principios:

- a. Sus excedentes se distribuirán a prorrata entre quienes contribuyan a crearlos.
- b. Su propósito será de servicio y no de lucro.
- c. Cada socio tendrá derecho a un solo voto, sea cual fuere el número de sus partes sociales.
- d. Serán neutrales en materia religiosa y política.
- e. El capital social será variable e ilimitado.
- f. Carecerán de plazo de duración.
- g. Deberán establecer en su objeto social el fomento de la cultura en general y en especial el ideario y prácticas del cooperativismo.
- h. Suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de prácticas especulativa.
- i. Los derechos y obligaciones de los socios se regularán con sujeción a los principios de igualdad y solidaridad cooperativa. No podrán otorgar ningún tipo de privilegio a asociado alguno.

Art. 132. Las cooperativas de vivienda gozarán de personalidad jurídica conforme a las normas que regulen con carácter general estas entidades.

(Texto dado por el art. 1° de la Ley 16.237).

Art. 133. Los estatutos de estas sociedades establecerán necesariamente lo siguiente:

- a. Denominación, con el aditamento "Cooperativa".
- b. Domicilio y objeto social.
- c. Capital social inicial y monto de las participaciones sociales.
- d. Condiciones de admisión, suspensión, cesación y exclusión de los socios. Sus derechos y deberes.
- e. Criterio de adjudicación de las viviendas.
- f. Convocatoria, cometidos y funcionamiento de la Asamblea y forma de elección. Número de integrantes de los órganos directivos, forma de elección, cometidos y funcionamiento de los mismos.
- g. Forma de distribución de los excedentes y percepción.
- h. Causas de disolución de la sociedad y procedimientos a seguir para su liquidación.
- i. Normas para la reforma de los estatutos.

Art. 134. Las cooperativas inscritas en el Registro de Sociedades Cooperativas de Vivienda, previa la autorización de la Dirección Nacional de Vivienda, tendrán derecho a hacer retener en las empresas y organismos públicos y privados, hasta el 20% (veinte por ciento) de los sueldos, jornales, remuneraciones o pasividades que correspondan a sus socios o ex socios, por cuotas de suscripción o deudas contraídas por ellos con la sociedad, hasta su cancelación.

Las liquidaciones que realicen las cooperativas, por deudas, a estos efectos, tendrán carácter de título ejecutivo, cuando fueren conformadas por la Dirección Nacional de Vivienda. Se registrarán por los procedimientos previstos por el Título XI, Capítulo I, del Código de Procedimiento Civil y los artículos 53 y siguientes de la ley N° 13.355, de 17 de agosto de 1965.

Art. 139. Las cooperativas se disolverán:

- Por la terminación del objeto para el que fueron creadas;
- Por resolución de los socios habilitados, como mínimo, en asamblea extraordinaria convocada al efecto;
- Por la fusión con otra cooperativa, resuelta por la misma mayoría del inciso anterior;
- A solicitud de la Dirección Nacional de Vivienda y por la autorización judicial respectiva. La demanda deberá fundarse en causales expresas de descapitalización, infracción reiterada a las normas de esta ley o toda otra que taxativamente establezca la reglamentación en defensa de los derechos de los cooperaristas.

Para que surja efecto frente a terceros, será necesario inscribir la disolución en el Registro de Cooperativas de Vivienda.

Art. 135. El patrimonio social será variable y estará compuesto:

- Por el capital social constituido por las partes sociales que suscriban e integren los socios, que serán nominativas, indivisibles y de igual valor, nunca inferiores a \$ 2.000,00 (dos mil pesos) durante los seis meses siguientes al 1° de enero de 1968.

Las partes sociales, así como este tope mínimo, se reajustarán anualmente, de acuerdo al porcentaje que determine el Poder Ejecutivo según lo dispuesto en la sección 2 del capítulo IV.

b. Por los excedentes que resultaren de la actividad de la cooperativa, la reserva legal, el fondo de fomento cooperativo, las donaciones y legados recibidos por la sociedad y por la suma adicional que se perciba de los socios como compensación por gastos de mantenimiento de las viviendas y servicios comunes.

Los estatutos podrán establecer que los aportes de los socios se realicen en dinero, en otros bienes, o en trabajo personal, valores éstos que se estimarán, en cada caso, en partes sociales que los representen.

Art. 136. Las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de viviendas, bajo sus dos modalidades, de autoconstrucción y ayuda mutua.

La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares, en la construcción de la cooperativa.

La ayuda mutua es el trabajo comunitario, aportado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa.

Art. 137. Tanto la autoconstrucción como la ayuda mutua deberán ser evaluadas para integrar la respectiva cuota social y no darán lugar a aporte alguno a las cajas de jubilaciones y otros organismos de seguridad social.

Art. 138. Los órganos de las sociedades cooperativas serán: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión Fiscal y la Comisión de Fomento Cooperativo.

La Comisión de Fomento Cooperativo se encargará de todo lo referente a la educación, integración y fomento cooperativo, de los socios y de terceros.

Art. 142. Son unidades cooperativas de vivienda las que, constituidas por un mínimo de diez socios y un máximo de doscientos, tiene por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos, construyéndose con ese objeto un inmueble o un conjunto habitacional o adquiriéndolo en los casos previstos en el artículo 146.

Art. 143. Las unidades cooperativas de vivienda pueden ser de usuarios o de propietarios.

Art. 144. Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios cooperadores, derecho de uso y goce sobre las viviendas. Derecho que se concederá sin limitación en el tiempo, que se transmitirá a los herederos y aun podrán cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la presente ley.

Art. 145. Las unidades cooperativas de propietarios atribuyen a la propiedad exclusiva e individual de la propiedad horizontal (ley N° 10.751, de 25 de junio de 1946), sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disponibilidad y uso limitadas, según lo que prescriben los artículos 161 y 162.

Las cooperativas de propietarios pueden retener la propiedad de las viviendas, otorgando el uso a los futuros propietarios, mientras éstas amortizan el costo de la vivienda.

Sección 2. De las Unidades Cooperativas de Vivienda

Art. 140. Las Cooperativas de Vivienda se clasificarán en "Unidades Cooperativas de Vivienda" y "Cooperativas Matrices de Vivienda".

Art. 141. Las unidades cooperativas de vivienda y las cooperativas matrices podrán integrarse a organismos cooperativos nacionales e internacionales en acción solidaria.

Art. 146. Sólo podrán adquirir inmuebles o conjuntos habitacionales ya construidos las unidades cooperativas de usuarios y exclusivamente en los siguientes casos:

- a. Cuando se trate de un inmueble o conjunto habitacional construido por uno de los organismos de derecho público a que hace referencia el artículo 112, siempre que el proyecto de estatuto sea sometido a la aprobación del mismo;
- b. Cuando se trate de una cooperativa formada por inquilinos de un inmueble construido según permiso aprobado con anterioridad a la vigencia de la presente ley, con la finalidad de adquirir dicho inmueble según el régimen establecido por el art. 142.

Art. 147. Las unidades cooperativas de vivienda cuyo número de socios sea inferior a veinte podrán reducir sus órganos al Consejo Directivo y a la Asamblea General. En ese caso, las funciones establecidas para la Comisión Fiscal y la Comisión de Fomento Cooperativo serán desempeñadas directamente por la Asamblea General.

Art. 148. Obtenida la personalidad jurídica, las cooperativas de vivienda deberán inscribirse en el registro que llevará el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. En el mismo registro se inscribirán también los institutos de asistencia técnica.

(Texto dado por el art. 1º de la Ley 16.237).

Art. 149. Las cooperativas de vivienda podrán participar en todas las licitaciones y llamados a presentación de propuestas que realice el sistema público de vivienda, conjuntamente con los institutos de asistencia técnica a que se refiere la Sección 6 de este Capítulo, siendo requisito que la cooperativa y su instituto técnico figuren inscritos en el registro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Para ser adjudicatarios de un programa habitacional financiado por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, así como para obtener algún préstamo de vivienda de los previstos en esta ley, la cooperativa deberá cumplir con los siguientes extremos:

- a. Todos los socios deben cumplir con los topes de ingreso, situación familiar y otros requisitos que determine el organismo financiador de quien llama a la licitación;
- b. La propuesta u oferta debe sujetarse estrictamente y en todos los términos a las condiciones del llamado;
- c. La propuesta técnico-arquitectónica, el plan de obras y el plan de financiación serán ratificados, además, por el instituto de asistencia técnica que se hace corresponsable de la misma.

(Texto dado por el art. 1º de la ley 16.237).

Sección 3. De los usuarios

Art. 150. Cuando se trate de unidades cooperativas de usuarios la sociedad suscribirá con cada uno de los socios adjudicatarios y con carácter previo

a la adjudicación de las respectivas viviendas, un "contrato de uso y goce", que tendrá una duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones.

El "contrato de uso y goce" se otorgará en instrumento privado, con certificación notarial de la firma de los otorgantes y deberá ser inscripto en el Registro de Arrendamientos.

Art. 151. Los asociados deberán destinar la respectiva vivienda adjudicada para residir con su familia y no podrán arrendarla o cederla, siendo nulo todo arrendamiento o cesión, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes.

Si el usuario no destinara la vivienda para residencia propia y de sus familiares, será causa bastante para la rescisión del contrato de uso y goce, y la expulsión de la cooperativa.

Art. 152. El derecho de uso termina:

- a. Por el retiro voluntario del socio o de los herederos.
- b. Por la expulsión del socio a consecuencia del incumplimiento en el pago de las correspondientes amortizaciones o falta grave a sus obligaciones de socio.
- c. Por la disolución de la sociedad.

En caso de renuncia, anulación o conclusión por cualquier otra causa de los derechos de los usuarios, los mismos deberán desocupar la Vivienda dentro de los 90 días de ocurrido el hecho.

La cooperativa dispondrá de un plazo de 180 días para hacer efectivo el pago del 50% (cincuenta por ciento) del reintegro a que el usuario tuviera derecho.

El 50% (cincuenta por ciento) restante deberá hacerse efectivo con más los intereses legales, una vez designado el nuevo socio que lo sustituya, pero no más tarde del año, contado a partir del vencimiento del plazo anterior.

Art. 153. El retiro voluntario dentro de los 10 años de adjudicada la vivienda deberá solicitarse ante el Consejo Directivo, con la fundamentación correspondiente.

Si el retiro se considerara justificado el socio tendrá derecho a un reintegro equivalente al valor de tasación de su parte social, menos los adeudos que correspondiera deducir y menos un 10% (diez por ciento) del valor resultante.

Si el retiro no se considerara justificado la deducción establecida podrá alcanzar entre el 25% (veinticinco por ciento) y el 50% (cincuenta por ciento) del valor resultante, según lo establezca la reglamentación.

Cuando ocurrieren desinteligencias entre los usuarios y la sociedad en cuanto a la naturaleza del retiro o a las sumas que por tal concepto se adeudan, resolverá el Juez Letrado del lugar, con carácter inapelable y por el método de los incidentes, quedando reservada a las partes la correspondiente vía ordinaria.

Art. 154. El incumplimiento en el pago de las aportaciones que corresponden a la amortización de la vivienda, dará lugar al procedimiento de desalojo, según lo dispuesto por la leyes de arrendamientos urbanos para el arrendatario mal pagador, salvo lo dispuesto en el Inciso siguiente:

Toda vez que el socio afronte dificultades para el pago de la correspondiente cuota de amortización, debido a causas que no le sean imputables, la cooperativa procurará resolver el problema ya sea gestionando el subsidio oficial si correspondiere o mediante un fondo de socorro, destinado a cubrir las momentáneas dificultades financieras de los socios y que podrán constituir las cooperativas de vivienda.

En el caso de corresponder el desalojo, se procederá en la forma establecida en el artículo anterior para el retiro voluntario.

Art. 155. El incumplimiento grave de sus obligaciones con la cooperativa, que perjudique a la institución o a los demás socios, podrá determinar que sea solicitada la rescisión del "contrato de uso y goce", ante el Juez competente y por los mismos trámites que para los arrendamientos urbanos.

Mientras dure el juicio, el socio podrá ser suspendido por resolución del Consejo Directivo, apelable a la Asamblea General, en sus derechos como integrante de la cooperativa, salvo aquellos inherentes a su calidad de usuario. Si no hay lugar a la rescisión el socio reasumirá plenamente sus derechos.

Art. 156. En caso de fallecimiento, los herederos podrán optar por continuar en el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso subrogarán al causante en todos sus derechos y obligaciones, o por retirarse de la sociedad, recibiendo el valor de tasación del inmueble, o el porcentaje de lo amortizado, tomado sobre dicho valor de tasación.

Cuando los herederos optaren por continuar en el uso de la vivienda, el valor patrimonial de la misma estará exento del impuesto a las herencias. Este impuesto se deberá siempre que los herederos se retiren de la sociedad dentro de los diez años de la muerte del causante.

En caso de disolución del matrimonio, tendrá preferencia para continuar en el uso y goce, aquél cónyuge que conserve la guarda de los hijos del matrimonio, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren.

Art. 157. Los asociados aportarán mensualmente las cuotas correspondientes a la amortización de la vivienda, cuyo monto se reajustará semestralmente y una suma adicional, destinada a cubrir los gastos de mantenimiento y demás servicios que suministre la cooperativa a las organizaciones de usuarios. Esta suma adicional no integra la cuota social y, en consecuencia, no es reintegrable. El atraso reiterado en el pago de esta suma adicional será considerado causal suficiente para declarar la rescisión del contrato. La reglamentación establecerá cuándo se configura el atraso reiterado.

Art. 158. La cooperativa pondrá a las asociados en posesión material de sus respectivas unidades de vivienda adjudicadas, los mantendrá en el

ejercicio de sus derechos, los defenderá en las posibles perturbaciones de los terceros y pagará los préstamos, intereses, contribuciones, reparaciones y demás obligaciones y servicios comunes, de acuerdo a lo previsto en la presente ley y las disposiciones reglamentarias correspondientes.

Art. 159. Serán de cargo de la cooperativa todas aquellas reparaciones que derivan del uso normal de la vivienda y no se producen por culpa del usuario.

Las viviendas de interés social que, según el régimen de la presente ley, se otorguen en uso y goce a los socios de cooperativas gremiales o locales, no pagarán, mientras se mantengan en tal carácter, impuesto alguno que grave la propiedad del inmueble.

Art. 160. Se aplicarán, en todo lo que no se oponga a la presente ley, las disposiciones del Código Civil relativas al arrendamiento, para regular las relaciones entre la cooperativa y los usuarios

Sección 4. De los Propietarios

Art. 161. En las unidades cooperativas de propietarios, la cooperativa podrá retener la propiedad de las viviendas mientras dure la amortización de los créditos si así lo establecen los estatutos. En ese caso, los futuros propietarios regularán sus relaciones con la sociedad por las normas establecidas en la Sección 3 de este Capítulo en todo lo que les fuere aplicable, pero sin los beneficios que otorga el artículo 159, Inciso 2°.

A partir del momento en que la cooperativa adjudique en propiedad las viviendas, los socios, podrán o no continuar integrando la cooperativa, según lo establezcan los estatutos, pero serán deudores directos por los créditos hipotecarios que se les hubieren otorgado.

Art. 162. Los propietarios deberán destinar la vivienda para residencia propia y de su familia y no podrán arrendarla o enajenarla sin causa justificada y luego de obtenida la autorización del organismo financiador. Las operaciones realizadas en contravención de esta disposición serán nulas y pasibles de las multas previstas en el artículo 46 de esta ley.

(Texto dado por el art. 1° de la Ley 16.237.)

Sección 5. De las Cooperativas Matrices de Vivienda

Art. 163. Son Cooperativas matrices de Vivienda aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aportes sistemático de ahorro y con la finalidad de asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas de Vivienda, en la definición y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas y ejercer las funciones que en ellas deleguen a esos fines, las Unidades Cooperativas filiales.

Art. 164. Las cooperativas matrices de Vivienda actuarán limitadas a un gremio o a un ámbito territorial determinado y se denominarán,

respectivamente, gremiales o locales. La reglamentación determinará las condiciones que deberán reunir los grupos gremiales o locales para ser considerados tales a los efectos de esta ley.

Art. 165. Las Cooperativas Matrices de Vivienda no podrán superar el número de mil socios sin vivienda adjudicada, salvo que la Dirección Nacional de Vivienda lo autorice en consideración al interés general y siempre que se encuentren garantizados los derechos de los socios.

Art. 166. La reglamentación fijará los criterios generales que regularán el derecho de los socios a recibir viviendas. Estos criterios deberán tener en cuenta por lo menos, la antigüedad del socio, su cumplimiento de las obligaciones de tal, sus cargas familiares y su situación habitacional.

Art. 167. Por cada inmueble o conjunto habitacional cuya construcción decida, la Cooperativa Matriz deberá organizar con los destinatarios de las viviendas una Unidad Cooperativa.

Estas Unidades Cooperativas permanecerán ligadas a la Cooperativa matriz en calidad de filiales por lo menos hasta que hayan adjudicado definitivamente las viviendas y cancelado sus deudas con la misma.

Entre tanto la Cooperativa Matriz estará obligada a prestarles asistencia técnica y financiera y tendrá sobre ellas el contralor que la reglamentación establezca.

Art. 168. Las Cooperativas Matrices en caso de promover grandes conjuntos habitacionales, deberán establecer un proyecto urbanístico y edilicio de conjunto. Los lineamientos generales de estos proyectos deberán ser respaldados por las unidades cooperativas filiales.

Art. 169. Las Cooperativas matrices de vivienda podrán participar en licitaciones y llamados de presentación de propuestas que realice el sistema público, en representación de sus unidades cooperativas, debiendo cumplir con todas las condiciones establecidas por el artículo 149 de esta ley.

(Texto dado por el art. 1º de la ley 16.237).

Art. 170. En la elección de autoridades participarán solamente los socios que aún no tengan vivienda adjudicada, pero podrán ser electos para los cargos directivos todos los socios que permanezcan vinculados a la cooperativa, directamente o a través de las unidades cooperativas filiales.

Sección 6. De los Institutos de Asistencia Técnica

Art. 171. Son Institutos de Asistencia Técnica aquellos destinados a proporcionar al costo, servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas y otras entidades con fines de lucro, pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras.

(El art.3º de la Ley 16.237 restablece la vigencia de esta disposición que había sido derogada por el art. 11 del Decreto-Ley Nº 14.666 de 9 de junio de 1977).

Art. 172. Estos institutos gozarán de personalidad jurídica desde que se constituyan bajo una modalidad societaria y den cumplimiento a los requisitos impuestos por la ley 16.156, de 19 de octubre de 1990, a las sociedades cooperativas de vivienda.

(El art. 3º de la ley 16.237 restablece la vigencia de la Sección 6 del Capítulo X sustituyendo esta disposición).

Art. 173. Los estatutos de estos Institutos establecerán necesariamente:

- a. Denominación y Domicilio.
- b. Servicios que presta a las cooperativas.
- c. Organización interna.

(El art. 3º de la ley 16.237 restablece la vigencia de esta disposición que había sido derogada por el art. 11 del Decreto-Ley Nº 14.666 de 9 de junio de 1977.)

Art. 174. La reglamentación determinará los costos máximos de los servicios que proporcionan los Institutos de Asistencia Técnica, no pudiendo sobrepasar en ningún caso 7% (siete por ciento) del valor total de las obras en caso de proporcionarse la totalidad de los servicios indicados en el artículo 171.

(El art. 3º de la Ley 16.237 restablece la vigencia de la sección 6 del Capítulo X sustituyendo esta disposición).

Art. 175. Los Institutos de Asistencia Técnica no podrán distribuir excedentes si los obtuvieran, debiendo emplearlos exclusivamente en la realización de su objeto social.

Todas las retribuciones que paguen estarán sujetas a la reglamentación y control de la Dirección Nacional de Vivienda.

Art. 176. La Dirección Nacional de Vivienda podrá disponer el retiro de la personería jurídica a estos Institutos por las siguientes causales:

- a. Por exceder los topes fijados por la Dirección Nacional de Vivienda en la percepción de las retribuciones por sus servicios.
- b. Por insolvencia técnica determinada por peritos de dicha Dirección.
- c. Por realizar o respaldar actividades contrarias a la finalidad cooperativa o actuar en cualquier forma al servicio de terceros en perjuicio del interés de las cooperativas asistidas.

(El art. 3º de la Ley 16.237 restablece la vigencia de esta disposición que había sido derogada por el art. 11 del Decreto-Ley Nº 14.666 de 9 de junio de 1977).

6.2. TEXTO DEL DECRETO N° 633769, REGLAMENTO DEL CAPITULO X DE LA LEY N° 13.728

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

A. Constitución, Estatutos y Registro

Art. 1°. Las cooperativas de vivienda se regirán por la ley N° 13.728, del 17 de diciembre de 1968, sus reglamentaciones y subsidiariamente en lo que fuere aplicable, por las normas que regulan el régimen cooperativo en general.

Art. 2°. Las cooperativas se constituirán por acto deliberativo de los fundadores reunidos en Asamblea General, el que será formalizado en documento público o privado que contendrá necesariamente los siguientes elementos:

- a. Denominación y clase de cooperativa;
- b. Nombre, nacionalidad, estado civil, ocupación y domicilio de los asociados fundadores;
- c. Aprobación de los estatutos de la sociedad;
- d. Las partes sociales que se han comprometido a suscribir e integrar los socios fundadores;
- e. Nombre y demás datos identificativos de las personas designadas para integrar provisionalmente los órganos estatutarios, así como la fecha en que habrá de convocarse la Asamblea General para la integración definitiva de dichos órganos;
- f. Aprobación, en el caso de las Unidades Cooperativas, del estudio socioeconómico referido en el artículo 149 de la ley N° 13.728 y regulado en el artículo 5° de esta reglamentación;
- g. Las firmas de los fundadores en el documento y en los estatutos con la correspondiente certificación notarial en su caso.

Art. 3°. Los estatutos contendrán los requisitos prescritos por el artículo 133 de la ley N° 13.728, con las especificaciones que se establecen a continuación:

- a. Denominación. La elección del nombre será libre pero estará sujeta a las siguientes limitaciones:
 1. no inducir a error respecto a la naturaleza y fines de la sociedad;
 2. no coincidir con la denominación de otras cooperativas ya en funcionamiento, debiendo evitarse todo término que pueda prestarse a confusión;
 3. no transgredir el principio esencial de neutralidad en materia religiosa, política, filosófica o racial, no pudiendo incluir, en consecuencia, alusión alguna a ese respecto;
 4. no incluir el nombre o nombres de asociados;
- b. Área de acción de la actividad de la cooperativa;
- c. Participaciones sociales. Fijación del importe mínimo, forma de integración de las mismas de acuerdo a lo previsto en el artículo 135 de la ley N° 13.728;
- d. Ejercicio social. Fijación de su término, el que podrá coincidir o no con el año civil;
- e. Déficit de gestión. Forma de responsabilizar a los asociados para cubrir los referidos déficit;
- f. Disolución y liquidación. Determinación del destino a dar a los bienes una vez liquidadas las obligaciones legales y sociales;
- g. Régimen de ahorro.

La Dirección Nacional de Vivienda pondrá a disposición de las cooperativas, modelos de estatutos cuyo uso será facultativo.

Art. 4°. La solicitud de autorización para funcionar se presentará ante la Dirección Nacional de Vivienda acompañando el documento público o

privado de constitución, estatuto original o testimonio notarial sustitutivo y la documentación establecida en el artículo 5°. Se adjuntará una copia autenticada para su archivo en el "Registro de Sociedades Cooperativas de Vivienda".

Art. 5°. Deberá adjuntarse a los estatutos:

1- por las Unidades Cooperativas:

- a. Un padrón con información sobre composición del núcleo familiar del asociado, ingresos nominales de todos los integrantes del mismo, situación habitacional y demás datos requeridos en la ficha socioeconómica proporcionada por la Dirección Nacional de Vivienda;
- b. Programa de obras especificando el número y tipo de viviendas en función de la composición de los núcleos familiares, área a construir, costo estimado del proyecto, etapas de realización duración y densidad habitacional del conjunto;
- c. Servicios complementarios de la vivienda, área y costos estimados;
- d. Plan de financiación previsto, especificando si habrá aporte a la cooperativa en trabajo por esfuerzo propio o ayuda mutua y en qué proporción; y asimismo aportes de ahorro que pueda realizar cada asociado con destino a dicho plan;
- e. En el caso de no poseer el terreno deberá especificarse el monto máximo destinado a su adquisición, área estimada máxima y mínima, porcentaje de incidencia en el conjunto (artículo 24 de la ley N° 13.728), criterio a seguir para su adquisición y porcentaje destinado a imprevistos;
- f. En caso de ser propietaria del terreno se especificará:
 1. su valor en bruto;
 2. valor de las obras necesarias de urbanización;
 3. costo de estudios varios como ser: características de suelo, mensura, titulación, etc.;
 4. intereses por pago diferido;
 5. elementos que determinen su adecuación al proyecto que se considera y porcentaje de incidencia de acuerdo al artículo 24 de la ley N° 13.728.
- g. Para las obras a realizarse en el interior: estudio de la capacidad de la Industria zonal y del mercado de materiales. En base al análisis practicado se deben determinar la prefactibilidad del proyecto y su posibilidad de financiación teniendo en cuenta las condiciones del préstamo que se gestionará;
- h. Si actuará con el asesoramiento directo de la Dirección Nacional de Vivienda o de otro organismo público o privado reconocido por la misma.

2- por las Cooperativas matrices:

Un estudio socioeconómico sobre la población, del ámbito territorial o integrantes del gremio, a los que estará limitada su actuación, del que surja claramente las posibilidad de promover con éxito la formación de Unidades Cooperativas de Vivienda dentro de aquéllos.

Art. 6°. Una vez cumplidos los requisitos indicados en el artículo precedente, la Dirección Nacional de Vivienda podrá permitir el

funcionamiento de la cooperativa en formación al solo efecto de autorizar la iniciación del ahorro previo.

La cooperativas con el asesoramiento del Instituto de Asistencia Técnica escogido, formulará el estudio de los recaudos exigidos en el artículo 5° con carácter definitivo el que, conjuntamente con el proyecto de estatutos, será sometido a aprobación de la Dirección Nacional de Vivienda.

La autoridad requerida deberá pronunciarse dentro de los 30 (treinta) días de formulada dicha petición.

Art. 7°. Previa comprobación, a través del informe de la Asesoría Letrada, de que los estatutos y demás requisitos exigidos a que se refiere el artículo 6°, se ajustan a las prescripciones legales y reglamentarias aplicables, se elevarán al Poder Ejecutivo a los efectos de su aprobación.

La resolución que recaiga será comunicada a los interesados dentro del plazo de 30 (treinta) días contados a partir de la presentación de la totalidad de los documentos requeridos o, en su caso, del levantamiento de las observaciones formuladas.

Art. 8°. Aprobados los estatutos, la cooperativa quedará dotada de personería jurídica, a todos los efectos legales, y la Dirección Nacional de Vivienda procederá a inscribirla en el Registro respectivo.

Art. 9°. La reforma de los estatutos quedará sujeta en lo pertinente a las mismas normas establecidas para su aprobación y entrará en vigencia una vez inscrita en la Dirección Nacional de Vivienda.

B. Prohibiciones, Obligaciones y Cometidos

Art. 10°. Queda prohibido a las Sociedades Cooperativas:

- a. Realizar cualquier acto que implique transgresión de los principios básicos de organización establecidos en el artículo 131 de la ley que se reglamenta;
- b. Representar las partes sociales por títulos libremente negociables;
- c. emitir obligaciones o debentures;
- d. Realizar todo tipo de gestión, acto o contratación que no sea conducente a la obtención de los fines sociales;
- e. Establecer categorías de socios privilegiados dentro de los estatutos;
- f. Conferir ventajas a los iniciadores, fundadores o miembro alguno de la cooperativa;
- g. Remunerar de cualquier forma a quien aporte nuevos socios o coloquen partes sociales;
- h. Contraer gravámenes hipotecarios sobre bienes financiados con el Fondo Nacional de Vivienda sin autorización de los organismos públicos acreedores en su caso;
- i. Constituirse bajo ningún concepto en fiadores de obligaciones contraídas por asociados o terceros.

Art. 11°. Las cooperativas están obligadas:

- a. A entrar en funcionamiento dentro del plazo de un año contado a partir de su inscripción, so pena de retiro de la personería jurídica. La apreciación de los actos demostrativos del funcionamiento quedará librada a criterios de la Dirección Nacional de Vivienda;
- b. A facilitar por todos los medios a su alcance, el ejercicio por parte de la Dirección Nacional de Vivienda de las facultades de contralor que le están cometidas por la ley, franqueando el acceso a sus funcionarios para la realización de toda clase de inspecciones y verificaciones, suministrándoles, sin reserva alguna, toda información que les sea recabada a esos efectos;
- c. Remitir a la misma Dirección, y a solicitud de ésta, copias de actas, balances, memorias, informes producidos por los órganos estatutarios, movimiento de socios y cualquier otra información que les sea requerida;
- d. Permitir las inspecciones y verificaciones que efectúen los organismos públicos con los cuales hayan convenido la constitución de ahorros o el otorgamiento de préstamos, los que actuarán en forma coordinada con la Dirección Nacional de Vivienda.

Art. 12º. Son cometidos de las Cooperativas:

- a. Adquirir tierras, construir, y adquirir en los casos especiales previstos por el artículo 146 de la ley Nº 13.728, un inmueble o conjunto habitacional, a los efectos de proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados.
Los proyectos de los conjuntos habitacionales serán realizados por Arquitectos, con título expedido o revalidado por la Universidad de la República;
- b. Proporcionar los servicios complementarios a la vivienda, así como todos aquellos que, tendiendo al logro más cabal, de los fines comunitarios, se traduzcan en la elevación del nivel de vida material, moral e intelectual del socio y de su núcleo familiar;
- c. Proyectar y ejecutar los planes de urbanización en los espacios libres destinados a cumplir los fines comunitarios. Promover ante la Dirección Nacional de Vivienda la coordinación en la planificación y construcción de los edificios para uso común afectados al desarrollo de servicios sociales, culturales y recreativos tales como: escuelas, jardín de infantes, sala de actos, biblioteca, policlínica, salas de recreo, campos de juegos, y toda otra dependencia que se estime necesaria a los preindicados fines comunitarios y asimismo unidades comerciales o de producción artesanal o agraria cuando corresponda;
- d. Administrar en forma permanente los servicios de interés general y asegurar el mantenimiento de los espacios, edificios y bienes comunes de la cooperativa;
- e. Facilitar a los socios en forma que preverán los estatutos o la reglamentación interna, todo lo necesario para el mantenimiento en buen estado de conservación de las viviendas, comprendiendo la reparación y mejoras de las mismas;
- f. Fomentar la cultura general y en especial el ideario y prácticas de cooperativismo;
- g. Gestionar y obtener de los organismos habilitados a esos efectos por la ley que se reglamenta, los recursos necesarios para la realización de los fines previstos en los apartados a, b y c precedentes. Obtener asimismo recursos de entidades privadas, nacionales o extranjeras con el mismo propósito, de conformidad con el régimen establecido en el artículo 34 de la ley Nº 13.728;

- h. Prever la existencia de un local de uso comunitario con dimensiones adecuadas para el funcionamiento de las asambleas de la cooperativa.

Art. 13º. El Consejo directivo en la adquisición y urbanización de tierras y construcciones de edificios, deberá observar las siguientes reglas de garantía:

- a. La adquisición de tierras se hará en todos sus aspectos con la debida asistencia técnica del Instituto escogido;
- b. La contratación de las obras y el acopio de materiales se efectuarán siempre mediante procedimientos que aseguren el mayor abatimiento de los costos, sin mengua de la calidad, debiendo a tales efectos recurrir a licitación -abierta o restringida- o al concurso de precios con un mínimo de tres propuestas para cada rubro. Si en un caso concreto la cooperativa se viere imposibilitada de aplicar las reglas establecidas en los apartados a y b, precedentes, podrá apartarse de las mismas siempre que obtenga para ello autorización expresa de la Dirección Nacional de Vivienda a cuyos efectos deberá elevar a consideración de este organismo la pertinente solicitud por escrito y debidamente fundada.

C. De los Socios

Art. 14º. Son condiciones para ser socio de la Cooperativa:

- a. Tener 18 (dieciocho) años de edad como mínimo;
- b. Desempeñar una actividad remunerada;
- c. Tener solvencia moral, debiendo el Consejo Directivo, con carácter previo a la aceptación, recabar la información necesaria para acreditar aquélla plenamente;
- d. No tener intereses contrarios a la cooperativa ni pertenecer a otra que persiga los mismos fines;
- e. Estar en condiciones de cumplir regularmente sus obligaciones para con la cooperativa;
- f. No ser propietario único, en el momento de solicitar el ingreso, ni el aspirante, ni ninguno de los integrantes del núcleo familiar, de una casa habitacional que satisfaga las necesidades del mismo, en la localidad. Se exceptúa el caso de aquel integrante que desee formar un nuevo núcleo familiar.

Art. 15º. Los Estatutos preverán el procedimiento para el ingreso de los asociados en cuanto a presentación y trámite de la solicitud de afiliación, y aprobación de ésta por el Consejo Directivo con apelación ante la asamblea para el caso de decisión denegatoria.

Aceptada la solicitud del aspirante y efectuada por éste la suscripción de las cuotas-partes sociales a que se haya comprometido, quedará investido de la calidad de asociado con los derechos y obligaciones inherentes a la misma.

Art. 16º. Los menores de más de 18 (dieciocho) años de edad podrán ingresar a la cooperativa sin autorización de sus representantes legales y disponer por sí mismos de su haber en ella.

Art. 17°. Son obligaciones de los asociados:

- a. Cumplir fielmente las disposiciones de los estatutos y de las reglamentaciones internas y las decisiones emanadas de los distintos órganos de la cooperativa y prestar su esfuerzo solidario a los efectos de la concreción de los principios cooperativos;
- b. Asistir a todas las asambleas y demás reuniones para las cuales sean convocados, salvo impedimentos debidamente justificados a juicio del Consejo Directivo;
- c. Votar en la elección de los distintos órganos de la cooperativa;
- d. Suscribir e integrar las partes sociales, constituir los fondos de ahorro y satisfacer toda otra contribución o aporte ordinario o extraordinario de cualquier naturaleza que se establezca, en la oportunidad, forma y condiciones que determinen los órganos competentes;
- e. Desempeñar con dedicación y celo, las comisiones, cargos o tareas que se le asignen;
- f. Permitir las inspecciones de viviendas que el Consejo Directivo determine.

Art. 18°. Son derechos de los asociados:

- a. Asistir a las asambleas y demás reuniones para las que sean convocados, ejercitando en ellas los derechos de voz y voto. Sobre la base del principio cooperativo cada asociado tendrá derecho a un solo voto, se cual fuere el número de sus partes sociales;
- b. Hacerse representar en las asambleas por otro asociado o por su cónyuge o familiar hasta el segundo grado de consanguinidad inclusive siempre que sea mayor de 18 (dieciocho) años, sólo con causa justificada a juicio del Consejo Directivo, mediante mandato expreso otorgado por escrito, bastando al efecto una carta simple. La representación sólo podrá ejercitarse, en cada oportunidad, respecto de un único asociado. No podrán asumir la calidad de representantes quienes revistan la calidad de funcionarios de la cooperativa o dependan en cualquier forma de ella;
- c. Ser elector y elegible para todos los cargos de la cooperativa;
- d. Participar de los beneficios sociales de la cooperativa y disfrutar de todos sus servicios;
- e. Solicitar la convocatoria a Asamblea General Extraordinaria en los casos específicamente señalados en los estatutos y proponer a los distintos órganos y comisiones especiales, cualquier asunto necesario o conveniente al interés cooperativo.

Art. 19°. Los estatutos establecerán un régimen de prioridades para regular el derecho de los socios a la vivienda en función de los siguientes generales:

- a. Situación habitacional actual del núcleo familiar del socio;
- b. Las necesidades del núcleo habitacional especialmente en cuanto al número de componentes y a la distribución del mismo por edad y sexo;
- c. Orden de ingreso a la cooperativa;
- d. Regularidad en el pago de los aportes y capacidad de ahorro en relación al ingreso familiar;
- e. Conducta social apreciada en función de lo dispuesto en el artículo 17° de esta reglamentación;

- f. Capacidad en el desempeño de oficios relativos a la construcción cuando se trate de programas por ayuda mutua o esfuerzo propio.

Art. 20°. La calidad de asociado se extingue por los siguientes motivos:

- a. Por fallecimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente;
- b. Por renuncia aceptada;
- c. Por la enajenación del total de sus partes sociales debidamente autorizada en la hipótesis prevista en el artículo 162° de la ley N° 13.721 y 64° de esta reglamentación;
- d. Por exclusión resuelta por la Asamblea General a propuesta del Consejo Directivo.

Art. 21°. En caso de fallecimiento de un asociado, sus derechos y obligaciones de contenido patrimonial pasarán a los herederos. Las personas que convivían con el causante constituyendo el núcleo familiar, así como los herederos que pasen a formar parte del mismo, propondrán, de común acuerdo, aquél de entre ellos que reuniendo las condiciones exigidas por el artículo 14°, ha de asumir la calidad de asociado en representación de todos. La solicitud correspondiente se presentará ante el Consejo Directivo en la forma y condiciones establecidas en los Estatutos de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15°. Tendrá derecho preferente para seguir ocupando la vivienda el núcleo familiar que convivía con el causante, pudiendo el Consejo Directivo autorizar la incorporación de otros herederos, siempre que la capacidad locativa de la vivienda lo permita (artículo 12° de la ley N° 13.728). En el caso de la opción indicada en el artículo 156° de la ley N° 13.728, los herederos que no integran el núcleo familiar que prosigue en uso y goce de la vivienda, recibirán las compensaciones que correspondiesen. Estas normas serán aplicables, asimismo, al caso del asociado que fallece sin haberle sido adjudicada la vivienda.

Art. 22°. La renuncia deberá ser presentada por escrito por el asociado, o por su representante legal en caso de incapacidad, y aceptada por el Consejo Directivo, el que dispondrá para pronunciarse de un plazo máximo de 45 (cuarenta y cinco) días a contar de la presentación, transcurrido el cual sin haber adoptado decisión, se tendrá por aceptada.

El Consejo Directivo con los elementos de juicio aportados, tomará resolución teniendo en cuenta el interés primordial de la cooperativa, y, en cuanto fueran conciliables con éste los intereses del asociado.

Si el Consejo Directivo no hiciera lugar a la renuncia, podrá recurrirse de la decisión ante la Asamblea General, de conformidad con lo establecido en la parte final del inciso 3° del artículo 27° de esta reglamentación.

Art. 23°. Obstarán a la aceptación de la renuncia las siguientes circunstancias:

- a. Que el asociado no proponga al Consejo Directivo fórmulas viables para la extinción de sus obligaciones a favor de la cooperativa o no acepte las sugeridas por aquél a esos efectos;
- b. Que al asociado le sean imputables algunas de las causales que dan mérito a su exclusión. En este caso sólo podrá ser considerada la

renuncia siempre que en el procedimiento pertinente no se disponga la exclusión.

Art. 24°. Las infracciones cometidas por los asociados en perjuicio de la cooperativa o la violación de las normas impuestas por los estatutos y los reglamentos respectivos, se graduarán en leves, medianas o graves, en función de los siguientes elementos:

1. Entidad intrínseca del hecho u omisión imputable;
2. La reiteración de infracciones calificadas como leves o medianas;
3. La importancia de la función que les esté cometida o de la tarea que les haya sido asignada en la organización cooperativa;
4. El nivel cultural de los asociados.

Art. 25°. A las categorías de infracciones establecidas en el artículo anterior corresponderán correlativamente las siguientes sanciones:

- a. Leves: apercibimientos;
- b. Medianas: suspensión de hasta 90 (noventa) días;
- c. Graves: exclusión.

Art. 26°. Se consideran infracciones graves y en consecuencia, traerán aparejada la aplicación preceptiva de la sanción máxima de exclusión de la cooperativa, únicamente las siguientes causales:

- a. El cambio aún parcial, del destino para vivienda suya y de sus familiares, de la unidad asignada;
- b. El incumplimiento injustificado y reiterado en el pago de las correspondientes amortizaciones;
- c. El incumplimiento grave de las obligaciones del socio con la cooperativa (artículo 17°).

Art. 27°. La aplicación de la exclusión será resuelta por el Consejo Directivo, mediante información sumaria y oyendo al interesado.

Los recursos se interpondrán conjuntamente dentro del plazo perentorio de 10 (diez) días hábiles a contar de la notificación personal de la resolución impugnada. El Consejo Directivo dispondrá de un plazo de 15 (quince) días hábiles para expedirse. Si mantuviera su resolución o si no adoptara decisión al respecto dentro del término fijado elevará automáticamente las actuaciones a la Asamblea General ordinaria o extraordinaria correspondiente, la que adoptará decisión final por el voto conforme de los 2/3 (dos tercios) de presentes.

Las sanciones se harán efectivas una vez transcurridos los plazos fijados para su impugnación o agotada, en su caso, la sustanciación de los recursos interpuestos. Los procedimientos de indagación tendientes a la comprobación de las infracciones imputadas y los trámites para la sustanciación de los recursos serán previstos por vía estatutaria o de reglamentación interna.

Los estatutos preverán los mecanismos de aplicación de las demás sanciones.

D. Patrimonio. Régimen económico-financiero. Ahorro

Art. 28°. El patrimonio de la cooperativa estará compuesto por el capital social, los fondos especiales constituidos, la reserva legal, las donaciones y legados que se reciban y los excedentes que resulten de la actividad social.

Art. 29°. El capital social será de naturaleza variable y fraccionado en partes sociales de valor unitario no inferior al que esté vigente al tiempo de la constitución de la cooperativa, recabándose al respecto la información pertinente de la Dirección Nacional de Vivienda.

No podrá limitarse estatutariamente ni el monto del capital ni el número de partes sociales que lo integran.

Art. 30°. Las partes sociales serán de carácter nominativo e indivisible, y de igual valor, no pudiendo transmitirse sino a personas que reúnan las condiciones previstas por los estatutos para revestir la calidad de socio y con autorización expresa del Consejo Directivo.

Art. 31°. La integración de las partes sociales suscritas podrá ser realizada por los socios según lo establezcan los estatutos, en dinero, en otros bienes o en trabajo personal, pudiendo revestir éste las modalidades de "autoconstrucción" o "ayuda mutua" establecidas en el artículo 136° de la ley N° 13.728 según lo que disponga en cada caso.

Art. 32°. La integración en trabajo será evaluada teniendo en cuenta la labor desarrollada como si fuera efectuada por un obrero competente según la categoría que corresponda en cada caso. Sobre esta base, y con el asesoramiento del Instituto de Asistencia Técnica, el Consejo Directivo establecerá los mecanismos que aseguren un contralor eficaz de las prestaciones laborales de cada socio en todos sus aspectos.

La evaluación referida comprenderá el valor económico de la mano de obra sustituida y las cargas sociales que fueran de cargo del empresario. Los organismos financiadores considerarán en los planes de financiación de las obras, las prestaciones en trabajo como aporte de la cooperativa.

Art. 33°. Cuando la integración de las partes sociales se efectúe en dinero, las cooperativas podrán utilizar el mecanismo de retención establecido en el artículo 134° de la ley que se reglamenta. A estos efectos se procederá de la siguiente manera:

- a. Presentación ante la Dirección Nacional de Vivienda de la solicitud de autorización, adjuntando la información que la misma requiera;
- b. El otorgamiento de la autorización estará condicionado a la comprobación de los siguientes extremos:
 1. que su actividad se ajusta a las normas estatutarias;
 2. que su gestión económico-financiera y las registraciones contables pertinentes se han realizado con normalidad y corrección;
- c. Obtenida la autorización, la cooperativa quedará en condiciones de ordenar la retención. A esos efectos, cursará la orden correspondiente, acompañada de la copia de la expresada autorización, a las empresas

y organismos públicos o privados en los que presten servicio los socios o ex-socios, a fin de que procedan a retener hasta el 20% (veinte por ciento) de las remuneraciones, o asignaciones de pasividad, en su caso, con el destino indicado.

El régimen de retención podrá ser aplicado para el pago de las deudas contraídas por los socios o ex-socios, por concepto de amortización, integración de los fondos especiales, suscripción de cuotas de ahorro y cualquier otro propósito establecido por los órganos competentes de la cooperativa.

Sin perjuicio de las acciones judiciales que pueda promover la cooperativa para hacer efectivo el cobro de sus adeudos, la Dirección Nacional de Vivienda, en caso de omisión de la retención, aplicará la multa prevista por la ley, cuya entidad graduará en función de la gravedad de la infracción de que se trate.

Para su percepción se seguirá la vía ejecutiva constituyendo suficiente título, a esos efectos, el documento en que se disponga la aplicación de la multa, siempre que se cumplan los extremos previstos en el artículo 874 del Código de Procedimiento Civil.

Art. 34°. Las empresas privadas quedan obligadas a entregar a las cooperativas dentro de las 24 (veinticuatro) horas hábiles los fondos retenidos a sus empleados y/u obreros.

La omisión será sancionada por la Dirección Nacional de Vivienda con una multa equivalente a diez veces el monto correspondiente al descuento realizado.

Art. 35°. Las Unidades Cooperativas constituirán los siguientes fondos especiales:

- a. Fondo de Fomento Cooperativo: estará destinado al cumplimiento de los fines atribuidos a la Comisión de Fomento Cooperativo;
- b. Fondo de Socorro: estará destinado a cubrir dificultades transitorias de los socios que les impidan hacer frente regularmente al pago de las obligaciones periódicas a favor de la cooperativa. En caso de insuficiencia de este fondo se aplicará lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 59 de esta reglamentación;
- c. Fondo de Mantenimiento: tendrá por objeto asegurar el correcto estado de conservación y buenas condiciones de habitabilidad de las viviendas;
- d. Fondo de Servicios Comunes: su finalidad será atender todas las erogaciones que demande el desarrollo de las actividades comunitarias que no sean satisfechas por los demás fondos especiales.

Los fondos se integrarán en la forma y condiciones que determine la Asamblea General de la Cooperativa a propuesta del Consejo Directivo, salvo en lo que respecta a las aportaciones al Fondo de Servicios Comunes, las que podrán ser elevadas directamente por decisión de dicho Consejo con las siguientes limitaciones:

- a. No podrán ser superiores a las cantidades necesarias para cubrir los aumentos de las erogaciones;

- b. Deberán ser sometidas a consideración de la más próxima Asamblea General, estándose a lo que ésta resuelva.

Art. 36°. Los excedentes que resultaren de la actividad de la cooperativa integrarán el patrimonio social y sin perjuicio de la constitución de la reserva legal se regularán por el Estatuto (artículo 135 de la ley N° 13.728 y 10 de la ley N° 10.761).

Art. 37°. Durante el proceso de formación de la cooperativa, los socios podrán realizar depósitos de ahorro dentro del sistema de Ahorro y Préstamo del Departamento Financiero de la Habitación. Los depósitos serán efectuados en la cuenta individual del ahorrista con destino a transferirse a la cuenta de la cooperativa una vez que perfeccionado el otorgamiento de su personería jurídica, ésta suscriba el correspondiente Convenio Colectivo de Ahorro y Préstamo con el expresado Departamento. A partir de la transferencia de fondos a la cuenta de la cooperativa, deberá ésta al realizar los aportes mensuales, acompañar por duplicado una relación con el detalle individual de los aportes por asociado.

El Banco devolverá dicho duplicado una vez verificada la coincidencia de la suma total con el depósito efectuado, el que será obligatoriamente conservado por la cooperativa para ser exhibido a sus asociados.

El Banco Hipotecario del Uruguay proporcionará el estado actualizado de las cuentas individuales en el caso de serle solicitado por la Dirección Nacional de Vivienda. La antigüedad de la cuenta colectiva de la Cooperativa se computará a partir de la fecha en que se alcance el mínimo de 10 (diez) cuentas de ahorro individuales constituidas.

Art. 38°. Podrá disponerse de los fondos depositados, con destino a la compraventa de terrenos, acopio de materiales, adquisición de equipos de construcción, contratación de servicios o cualquier otro propósito compatible con la finalidad de ejecución de las obras, lo que deberá ser autorizado por la Dirección Nacional de Vivienda.

E. De la Administración y Fiscalización

Art. 39°. La administración y fiscalización de la cooperativa estará a cargo de los siguientes órganos:

- a. Asamblea General;
- b. Consejo Directivo;
- c. Comisión de Fomento Cooperativo;
- d. Comisión Fiscal.

Estos órganos podrán ser reducidos a los citados en los apartados a y b, en el caso previsto en el artículo 147 de la ley N° 13.728.

Los Estatutos establecerán, asimismo, una Comisión Electoral cuyos miembros serán designados por la Asamblea General, con el cometido de organizar y controlar el acto eleccionario, realizar el escrutinio, proclamar los candidatos y dar a éstos posesión de los cargos en el plazo que se establezca.

Art. 40°. Los estatutos establecerán, en relación con los órganos de dirección y asesoramiento, la forma de elección; sus atribuciones, deberes y organización; convocatoria y funcionamiento de la Asamblea General; las mayorías y formas para la adopción de sus resoluciones.

Sin perjuicio de las normas específicas que se establezcan por vía estatutaria deberán observarse los siguientes criterios generales:

- a. Asamblea General: constituye la autoridad máxima de la cooperativa. Estará integrada por la totalidad de los asociados. Sus resoluciones son inapelables y obligarán a todos los asociados presentes y ausentes, siempre que para su adopción se hayan cumplido las prescripciones legales, reglamentarias y estatutarias. Serán ordinarias y extraordinarias.
- I. Ordinarias: Deberán convocarse por lo menos una vez al año, en un plazo no superior a los 120 (ciento veinte) días siguientes al cierre del ejercicio, con la finalidad de examinar y resolver sobre la gestión del Consejo Directivo, aprobar el Balance General, Cuentas de Resultados, distribución de excedentes, financiación de pérdidas, establecer cuotas de integración de los Fondos Especiales, informes de la Comisión Fiscal y de la Comisión de Fomento Cooperativo y decidir acerca de las demás cuestiones que le sean cometidas, salvo que las mismas fueran de competencia de la Asamblea Extraordinaria. La documentación, o informe premencionados serán presentados a los socios y a la Dirección Nacional de Vivienda con 30 (treinta) días de anticipación por lo menos a la fecha señalada para la reunión de la Asamblea. La convocatoria deberá ser comunicada a la Dirección Nacional de Vivienda con 10 (diez) días de anticipación a la fecha de su celebración;
- II. Extraordinarias: Serán sus cometidos primordiales:
 1. reformar los estatutos;
 2. resolver la fusión con otra cooperativa;
 3. acordar la integración a organismos cooperativos nacionales o internacionales en acción solidaria;
 4. decretar la solución y siguiente liquidación de la cooperativa;
 5. entender en aquellos asuntos y problemas cuya urgencia o extrema gravedad no consientan esperar la realización de la inmediata Asamblea Ordinaria.

Las Asambleas Extraordinarias sólo podrán adoptar resoluciones válidas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los asociados, excepto en los casos establecidos en los apartados 1, 2 y 4, precedentes, para los cuales los estatutos establecerán una mayoría de dos tercios del total de socios habilitados.

Será competencia de cualesquiera de las asambleas proceder a la remoción total o parcial de los integrantes de los diversos órganos de la cooperativa, siendo necesario para el caso de la Asamblea Ordinaria que la resolución sea aprobada con el quórum menor establecido en el estatuto para las Asambleas Extraordinarias;

- b. Consejo Directivo: se determinará en cada caso el número de miembros titulares y suplentes, la distribución de cargos, la duración del mandato, los quórum de sesión y de resolución, la posibilidad de reelección, la cesación automática de cualquier integrante que falte sin causa justificada a juicio del Consejo Directivo a determinado número de sesiones del mismo y su subrogación inmediata por el suplente respectivo.

Se le atribuirá la más amplia competencia en materia de administración, disposición y gravamen del patrimonio social y la realización de los actos y contratos tendientes al cumplimiento de los fines de la cooperativa. En particular se preverá la facultad del Consejo Directivo de inspeccionar las viviendas incluso con la asistencia de peritos designados a esos efectos, a fin de comprobar el estado de las mismas y adoptar, si fuere necesario, las provisiones tendientes a asegurar la conservación de las unidades;

- c. Comisión de Fomento Cooperativo: se reglamentará su funcionamiento en todo lo referente a la educación, integración y fomento del espíritu y forma de vida cooperativos entre los socios y los integrantes de los núcleos familiares.

Art. 41°. En toda cooperativa deberá funcionar una Comisión Fiscal como órgano de contralor, con el número de miembros que se estime necesario, a fin de asegurar mediante el ejercicio de una asidua y permanente fiscalización el cumplimiento de los siguientes cometidos principales:

- a. El control de la regularidad de los actos y contratos realizados por los órganos de la cooperativa;
- b. Actuar con voz pero sin voto en las sesiones del Consejo Directivo;
- c. Examinar todos los registros, documentos y correspondencia;
- d. Controlar el desarrollo de las registraciones contables; los balancetes mensuales, el inventario, el balance anual, cuenta de resultados y cualquier documentación y registro relativo a la contabilidad de la cooperativa;
- e. Realizar periódicos arquezos de caja y control de cuentas de disponibilidad en bancos, o en los organismos financieros y de producción de viviendas referidos en los artículos 89, 96 y 112 de la ley N° 13.728;
- f. Producir para las Asambleas Generales informes sobre la gestión del Consejo Directivo y Comisión de Fomento Cooperativo respecto a las operaciones sociales y al contenido de la documentación referida en el apartado d así como en relación a la distribución de excedentes, financiación de pérdidas e integración de los fondos especiales y otras operaciones de igual naturaleza;
- g. Convocar en cualquier momento la Asamblea General Extraordinaria por motivos graves y urgentes;
- h. Observar al Consejo Directivo por la comisión de cualquier irregularidad. En caso de no ser atendida la observación y cuando la entidad de la falta comprobada lo justifique, dar cuenta, a sus efectos, a la Dirección Nacional de Vivienda, sin perjuicio de proceder a la convocatoria de la Asamblea General Extraordinaria conforme a lo previsto en el apartado precedente;
- i. Las demás atribuciones que le sean asignadas por los estatutos. Los miembros de la Comisión Fiscal serán electos por un año pudiendo ser reelectos siempre que se asegure por los estatutos la renovación parcial en la integración del órgano.

Art. 42°. Todos los cargos de los distintos órganos de la cooperativa serán honorarios y quienes los desempeñen no podrán percibir, directa ni indirectamente remuneración o beneficio alguno por ningún concepto.

Sin perjuicio del término de duración fijado a los cargos de renovación periódica, los miembros salientes continuarán en funciones hasta que tomen posesión los que hayan de sustituirlos.

El Consejo Directivo podrá contratar un secretario ejecutivo o gerente y el personal necesario para atender los servicios y tareas indispensables sometiendo el respectivo presupuesto y las designaciones a la aprobación de la primera Asamblea General.

Art. 43º. Los integrantes del Consejo Directivo no son personalmente responsables por las obligaciones que contraigan en nombre de la cooperativa, siempre que actúen en cumplimiento de sus fines y en el límite de sus atribuciones.

Serán, en cambio, personal y solidariamente responsables, por los actos y contratos que realicen en transgresión de las normas legales reglamentarias o estatutarias y resoluciones de la Asamblea General.

Art. 44º. La cooperativa llevará los siguientes registros en libros foliados que serán certificados por la Dirección Nacional de Vivienda:

- a. Registro de Socios;
- b. Libro de Actas de Asambleas;
- c. Libro de Actas del Consejo Directivo;
- d. Registro de asistencia a las Asambleas;
- e. Los registros que fueren necesarios para llevar una buena contabilidad.

En el Registro de Socios constará:

1. El nombre completo, edad, estado civil, nacionalidad, profesión y domicilio de cada asociado;
2. Las partes sociales suscritas e integradas reiteradas o transferidas;
3. La fecha de admisión, cese o exclusión de cada asociado;
4. La firma del asociado.

En el Registro de asistencia a las Asambleas se hará constar los nombres de los asociados asistentes o que se hayan hecho representar en el acto, así como la firma de los mismos, y demás elementos que permitan acreditar fehacientemente la calidad de asociado o de representante de las personas presentes en la Asamblea General.

F. De la Promoción, Asistencia y Control de las Cooperativas

Art. 45º. Son cometidos de la Dirección Nacional de Vivienda sin perjuicio de las atribuciones asignadas por la ley que se reglamenta:

- a. Establecer la orientación general de la política en materia de cooperativismo de vivienda, en forma compatible con las metas del Plan Nacional de Vivienda;
- b. Adoptar las medidas y desarrollar los programas encaminados a fomentar y coordinar las actividades de las cooperativas y a asegurar la plena realización de sus fines socioeconómicos;
- c. Asistir a las cooperativas en todos los aspectos relativos a su organización y consecución de sus fines;
- d. Ejercer con las más amplias facultades y alcance, la fiscalización y contralor de las cooperativas, examinando por lo menos una vez al año la documentación y contabilidad;

- e. Concurrir a las asambleas asentando en el acta las observaciones del caso;
- f. Formular un plan uniforme de contabilidad de aplicación preceptiva por la cooperativa dictando a esos efectos las instrucciones pertinentes;
- g. Organizar y llevar el "Registro de Sociedades Cooperativas de Vivienda";
- h. Organizar y desarrollar cursos y programas de educación cooperativa y difundir los principios del cooperativismo;
- i. Reglamentar y controlar la retribución que se pague a los Institutos de Asistencia Técnica;
- j. Disponer el retiro de la personería jurídica de los Institutos precitados, cuando medien algunas de las causales establecidas en el artículo 176 de la ley Nº 13.728;
- k. Promover la disolución de las cooperativas cuando medie alguna de las causales establecidas en el inciso d del artículo 139 de la ley Nº 13.728.

Art. 46º. Al establecer un orden para definir prioridades en la concesión de los préstamos, la Dirección Nacional de Vivienda clasificará a las cooperativas teniendo en cuenta los siguientes elementos: si es filial de una matriz, fecha de obtención de la personería jurídica, antigüedad en el ahorro, número de asociados y su nivel socioeconómico, así como la clasificación que sigue, que se aplicará en orden decreciente del puntaje que se establezca y que dará la pauta máxima de éste:

1. Cooperativa de Usuarios de ayuda mutua de afiliación abierta;
2. Cooperativa de Usuarios de ayuda mutua de afiliación restringida;
3. Cooperativa de Usuarios de esfuerzo propio de afiliación abierta;
4. Cooperativa de Usuarios de esfuerzo propio de afiliación restringida;
5. Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de ayuda mutua de afiliación abierta;
6. Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de ayuda mutua de afiliación restringida;
7. Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de esfuerzo propio de afiliación abierta;
8. Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de esfuerzo propio de afiliación restringida;
9. Cooperativa de Usuarios de afiliación abierta;
10. Cooperativa de Usuarios de afiliación restringida;
11. Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata de ayuda mutua y afiliación abierta;
12. Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata de ayuda mutua y afiliación restringida;
13. Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata de esfuerzo propio y afiliación abierta;
14. Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata de esfuerzo propio y afiliación restringida;
15. Cooperativa de Propietarios con entrega diferida y afiliación abierta;
16. Cooperativa de Propietarios con entrega diferida y afiliación restringida;
17. Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata y afiliación abierta;
18. Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata y afiliación restringida;

G. De la Disolución y Liquidación

Art. 47°. Las cooperativas se disolverán:

- a. Por las causales establecidas en los apartados a, b y c del artículo 139 de la ley N° 13.728;
- b. Por decisión judicial dictada a solicitud de la Dirección Nacional de Vivienda, fundada en alguna de las siguientes causales:
 1. cuando la cooperativa haya perdido por lo menos el 50% (cincuenta por ciento) de su capital;
 2. cuando se compruebe que los fondos aportados por los socios han sido utilizados con destino ajeno a los fines estatutarios;
 3. cuando la cooperativa incurriere en una violación de las normas legales y/o reglamentarias de tal gravedad a juicio de la Dirección Nacional de Vivienda, que aparejen su disolución necesaria; o cuando cometiere infracciones de menos gravedad intrínseca, pero de modo suficientemente reiterado, a criterio de la misma Dirección, en forma tal que impliquen una conducta incompatible con la supervivencia de la cooperativa.

La disolución sólo surtirá efecto frente a terceros, a partir de la fecha de su inscripción en el Registro de Sociedades Cooperativas de Vivienda.

Dicha inscripción estará condicionada a la justificación ante la Dirección Nacional de Vivienda de que han sido satisfechas todas las obligaciones a cargo de la cooperativa.

Art. 48°. Disuelta la cooperativa por cualquiera de las causales establecidas en el artículo precedente con excepción del caso de fusión, la misma entrará inmediatamente en liquidación, la que se efectuará de conformidad con las normas que regulan la liquidación de las sociedades anónimas.

H. Federación de Cooperativas

Art. 49°. Las sociedades cooperativas podrán asociarse entre sí por el voto de la mayoría de las respectivas Asambleas Extraordinarias con el fin de hacer operaciones en común según los principios establecidos en la ley N° 13.728 y esta reglamentación, así como impartir enseñanza cooperativa y proceder a la divulgación del cooperativismo de vivienda.

La organización interna de las Federaciones será similar a la de las cooperativas.

Los estatutos regularán la integración de los órganos de acuerdo a una representación proporcional al número de socios de cada sociedad afiliada.

Art. 50°. Las federaciones deberán inscribirse en la Dirección Nacional de Vivienda y serán consideradas a los efectos legales como cooperativas, gozando de todos los privilegios en favor de éstas, incluso las exenciones de orden tributario.

CAPÍTULO II

DE LAS UNIDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDAS DE USUARIOS

Art. 51°. La Unidad Cooperativa de Usuarios es aquella que atribuye a sus asociados, mediante contrato, el derecho de uso y goce de las viviendas por tiempo indefinido siempre que se cumpla con las obligaciones legales, reglamentarias y estatutarias, reteniendo para sí la propiedad de las mismas.

Art. 52°. Dentro del plazo de 30 (treinta) días de obtenida la habilitación de las viviendas la cooperativa suscribirá con cada uno de los beneficiarios el "contrato de uso y goce" previsto en el artículo 150 de la ley que se reglamenta. Los usuarios complementarán la suscripción de partes sociales de capital hasta un valor equivalente al precio de costo de la vivienda adjudicada. Dichas partes se integrarán con los depósitos de ahorro constituidos y sumas que se paguen por concepto de amortización.

Art. 53°. Suscrito el contrato, el adjudicatario tendrá los siguientes derechos:

- a. De uso y goce sobre la vivienda adjudicada;
- b. A exigir de la cooperativa la entrega de la vivienda, la que deberá efectuarse dentro de un plazo máximo de 30 (treinta) días contados a partir de la firma del contrato respectivo;
- c. Los demás derechos referidos en el artículo 158 y los establecidos en el artículo 159 y demás normas concordantes de la ley N° 13.728.

Art. 54°. En caso de perturbación de los derechos de los usuarios por acto de terceros, la cooperativa, en ejercicio de las facultades conferidas en el precitado artículo 158, podrá actuar no sólo por derecho propio en su calidad de titular del dominio de las viviendas, sino en representación del socio damnificado, tanto en la vía administrativa como judicial.

Art. 55°. Son obligaciones primordiales del usuario:

- a. Destinar la totalidad de la vivienda adjudicada para residencia propia y de sus familiares. La vivienda no podrá ser arrendada ni cedidos total o parcialmente su uso o goce bajo ningún título, siendo nulo todo arrendamiento o cesión que contravenga a la presente norma;
- b. Usar de la vivienda con moderación, conforme a su destino debiendo poner en su cuidado el celo y dedicación de un buen padre de familia;
- c. Aportar mensualmente:
 1. la cuota correspondiente a la amortización de la vivienda, cuyo monto se reajustará semestralmente;
 2. una suma adicional destinada a integrar los fondos previstos en el artículo 35 de esta reglamentación.

Art. 56°. Darán mérito a la extinción del contrato de uso y goce las siguientes causales:

1. Las que originan la exclusión del asociado de conformidad con lo dispuesto el artículo 26° de esta reglamentación;
2. El retiro voluntario del socio, o de los herederos en su caso;
3. El atraso reiterado en el pago de la suma adicional destinada a cubrir los gastos de mantenimiento y demás servicios que suministre la cooperativa siempre que no sea aplicable la previsión del artículo 58°

de este reglamento. A estos efectos se entenderá que existe atraso reiterado:

- a. cuando se incurre en la falta de pago de tres cuotas mensuales consecutivas;
 - b. cuando la impuntualidad en el pago de las cuotas se repite más de tres veces en el curso de un año;
4. La disolución de la cooperativa.

Art. 57°. A los efectos previstos en el artículo 153° de la ley N° 13.728 se considera retiro justificado el provocado por algunas de las siguientes causales que se enumeran a título enunciativo:

- a. Cuando a consecuencia del cambio de lugar de radicación de la fuente de trabajo del socio o su cónyuge o en virtud de traslados forzados dispuestos por la autoridad o empleador de quien dependa alguno de ellos, éstos se vean obligados a desplazarse diariamente a una distancia que a juicio del Consejo Directivo se considere excesiva;
- b. Cuando se produzca una variación sustancial en el número de componentes del núcleo habitacional o en la distribución por sexos y edades de sus componentes que tornen la vivienda ocupada inadecuada a sus necesidades o inconvenientes desde el punto de vista de la higiene y el confort mínimo aceptable, y siempre que la cooperativa no disponga de otra unidad capaz de satisfacer tales necesidades;
- c. Cuando medien impedimentos graves de salud de algún integrante del núcleo, que, a juicio del médico tratante, haga imperioso el cambio de la vivienda por otra radicada en otra localidad. A los efectos de formar convicción el Consejo Directivo podrá recabar los elementos de juicio complementarios que estime necesario;
- d. Cuando con motivo de la pérdida o disminución de carácter permanente de ingresos del núcleo familiar, el adjudicatario afronte dificultades para hacer efectivo el pago puntual de los aportes mensuales a su cargo, que no puedan resolverse por la vía establecida en el artículo 59° de esta reglamentación;
- e. Otras circunstancias de similar naturaleza y gravedad a las indicadas precedentemente, que, a juicio del Consejo Directivo, imposibiliten la permanencia del socio en la vivienda adjudicada. En todos los casos, el socio deberá presentar la solicitud de retiro voluntario ante el Consejo Directivo por escrito, al que acompañará todos los elementos probatorios tendientes a acreditar la causal en que se fundamenta. El Consejo Directivo apreciará la prueba producida y calificará la causal invocada para el retiro determinado si lo considera o no justificado.

Art. 58°. Si el Consejo Directivo considerara justificado el retiro, el socio tendrá derecho a un reintegro equivalente al valor de sus partes sociales actualizadas en la forma dispuesta por el artículo 157° de la ley N° 13.728, con deducción de los adeudos pendientes de pago, así como un 10% (diez por ciento) del valor resultante. Si dicho órgano considerara el retiro no justificado, procederá en el mismo acto a graduar la deducción mencionada entre el 25% (veinticinco por ciento) y el 50% (cincuenta por ciento) del valor resultante, en función de la mayor o menor gravedad intrínseca de las circunstancias que determinaron la calificación del retiro como no justificado, y en general de la evaluación de la conducta cooperativa observada por el socio gestionante hasta la fecha de la presentación de la solicitud respectiva. La decisión del Consejo Directivo que declare no

justificado el retiro, será susceptible del recurso de apelación para ante la Asamblea General, en la forma y condiciones que establezcan los estatutos, y sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final del artículo 153° de la ley N° 13.728.

Art. 59°. Cuando a consecuencia de causas que no le sean imputables y que revistan la calidad de transitorias y plenamente justificadas a juicio del Consejo Directivo, el usuario afronte dificultades para el pago puntual de la amortización de la vivienda adjudicada y/o la suma adicional destinada a integrar los fondos previstos en el artículo 35° de esta reglamentación la cooperativa procurará resolver el problema con cargo al Fondo de Socorro establecido a esos efectos.

En caso de insuficiencia del Fondo, el Consejo Directivo gestionará, si correspondiere, la obtención del subsidio oficial pertinente (ley N° 13.728, artículos 66° inciso b, 69° inciso b, 89° inciso I, 154°).

El adeudo del socio por el concepto expresado será pagado con un recargo que no excederá el interés del préstamo obtenido para la vivienda.

Art. 60°. Operada la extinción del contrato de uso y goce en virtud de cualquiera de las causales establecidas en el artículo 56°, caducarán automáticamente los derechos emergentes de dicho contrato.

Dentro del plazo de treinta (30) días de producida la desocupación efectiva de la vivienda, el Consejo Directivo ordenará la inspección técnica de la misma a fin de determinar si se halla en condiciones de habitabilidad, disponiendo en caso de no estarlo las obras necesarias a esos efectos, las que serán de cargo del ex usuario, siempre que hayan sido originadas por culpa suya.

Art. 61°. La cooperativa deberá hacer efectivo el pago del cincuenta por ciento (50%) del reintegro a que tuviera derecho el ex usuario, una vez efectuada aparte de las demás deducciones que procedieren, la originada por el costo de la reparaciones que fueran de cargo del mismo, dentro del término de ciento ochenta (180) días contados a partir de la desocupación de la vivienda.

El cincuenta por ciento (50%) restante lo hará efectivo, con más los intereses legales, una vez que el Consejo Directivo haya seleccionado a aquél que habrá de sustituir al anterior usuario. En todos los casos este pago deberá realizarse en un término no superior al año contado a partir del vencimiento del plazo anterior.

Art. 62°. El Consejo Directivo procederá a seleccionar al nuevo adjudicatario en función de las siguientes posibilidades consideradas en forma excluyente según el orden de su enunciación:

- a. Los socios con vivienda ya adjudicada que solicitan el cambio de ésta por la disponible a fin de solucionar problemas supervinientes de integración del núcleo familiar, siempre que justifiquen suficientemente, a juicio del Consejo Directivo, esa circunstancia, así como su capacidad económica para afrontar el incremento de la cuota de amortización que resultare;

- b. Los aspirantes que habiendo sido previamente seleccionados permanezcan sin vivienda asignada, siguiéndose el orden de su ubicación en la lista correspondiente;
- c. En caso de inaplicabilidad de las previsiones precedentes se efectuará una nueva selección, de conformidad con lo establecido en el artículo 19°.

Art. 63°. Cuando se proceda a la elección de un nuevo adjudicatario, éste deberá abonar en los casos **b** y **c** del artículo precedente, el valor de las partes sociales integradas por el anterior adjudicatario actualizadas de acuerdo al artículo 157° de la ley N° 13.728. más una cantidad que fijará el Consejo Directivo en función del mayor valor de la vivienda. En el caso del inciso **a**, no corresponderá adicionar esta cantidad.

Art. 64°. Cuando se trate de viviendas de interés social y la Unidad Cooperativa sea filial de una matriz, las viviendas estarán exentas de todo impuesto que grave la propiedad inmueble.

De propietarios

Art. 65°. La Unidad Cooperativa de Propietarios atribuye al beneficiario el derecho de propiedad exclusiva e individual sobre la vivienda adjudicada, así como el derecho sobre los bienes comunes a que alude el artículo 30° de la ley N° 10.751 de 25 de junio de 1946, con las siguientes limitaciones:

- a. Obligación de destinar totalmente la unidad a residencia propia del adjudicatario y de su núcleo familiar, por el término de 10 (diez) años contados a partir del otorgamiento de la respectiva escritura de compraventa;
- b. Prohibición, dentro del mismo plazo, de enajenarla o darla en arrendamiento sin causa justificada, artículo 162° de la ley N° 13.728. A los efectos de la determinación de la existencia de causa justificada se aplicará lo dispuesto en el artículo 57° de esta reglamentación.

Art. 66°. En el régimen de adjudicación diferida de la propiedad de las unidades, previsto en los artículos 145° inciso 2 y 161° inciso 1 de la ley que se reglamenta, mientras se mantenga vigente el proceso de amortización del costo de la vivienda el adjudicatario ocupará la misma en calidad de usuario. La cooperativa suscribirá con el beneficiario el respectivo contrato de "uso y goce", en la forma y condiciones establecidas en el artículo 150° de la ley N° 13.728.

Estos beneficiarios complementarán la suscripción de partes sociales de capital hasta un monto equivalente al precio de costo de la vivienda adjudicada. Dichas partes se integrarán con los depósitos constituidos, y sumas que se paguen por concepto de amortizaciones.

Las sumas integradas por concepto de capital se destinarán al pago del precio de la compraventa de la vivienda.

Art. 67°. Mientras el beneficiario mantenga la calidad jurídica de usuario le serán aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 51° a 61°, inclusive, de la presente reglamentación.

Art. 68°. Las escrituras de compraventa tendientes a formalizar la transferencia del dominio de las unidades a sus respectivos beneficiarios, serán otorgadas:

- a. En el caso de la adjudicación inmediata: dentro de los treinta días siguientes a la habilitación municipal de las viviendas;
- b. En el caso de adjudicación diferida: dentro de los treinta días siguientes a la terminación del proceso de amortización del costo de las unidades.

Cooperativas que empleen sistemas de autoconstrucción

Art. 69°. A los efectos de la presente reglamentación se consideran cooperativas de esfuerzo propio o ayuda mutua aquéllas que cumplan a juicio de la Dirección Nacional de Vivienda con los siguientes requisitos:

1. Que empleen en la construcción primordialmente el trabajo de sus socios;
2. Que hayan demostrado que sus socios pertenecen a la Categoría B, establecida en el artículo 9° de la ley N° 13.728.

Art. 70°. Las cooperativas que utilicen el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas establecerán por vía estatutaria el siguiente régimen:

- a. Las viviendas se adjudicarán a los socios ya sea en propiedad plena o mediante "Contrato de Uso y Goce" en forma permanente o transitoria hasta la adjudicación definitiva de la propiedad;
- b. En los programas por ayuda mutua los socios suscribirán un convenio comprometiéndose colectivamente frente a la cooperativa a trabajar personalmente en las construcciones, estableciéndose en el mismo la forma en que se organizará el desarrollo de las obras y el trabajo de los socios y eventualmente de sus familiares. Cuando el socio no trabaje el número de horas a que se comprometió deberá compensar el tiempo no trabajado, de acuerdo a lo que se establezca en el referido convenio, el estatuto o la reglamentación interna;
- c. Cuando las construcciones se realicen por esfuerzo propio, los socios suscribirán en forma individual el convenio referido en el apartado anterior.

Art. 71°. Sin perjuicio de las exigencias indicadas en el artículo 5° y dadas las características especiales de los programas, estas cooperativas presentarán a la Dirección Nacional de Vivienda un estudio de factibilidad preparado por el Instituto de Asistencia Técnica que los asesora que contemple los siguientes puntos:

- a. Programa de educación cooperativa y asistencia social;
- b. Programa de adiestramiento técnico;
- c. Cronograma de ejecución de las obras;
- d. Proyecto, inventario de materiales y terreno urbanizado;
- e. Estudio de financiación, costos del proyecto.

Los estatutos de las cooperativas de esfuerzo propio y ayuda mutua, deberán indicar expresamente las normas de procedimiento a aplicar en el desarrollo de los programas, así como las relaciones entre los socios y para con la cooperativa.

CAPÍTULO III

De las Cooperativas Matrices

Art. 72°. Los estatutos de las cooperativas matrices determinarán el gremio o el ámbito territorial al cual estarán limitadas. El número de socios fundadores no será inferior a 20 (veinte). Los grupos interesados serán considerados como núcleos básicos habilitados legalmente para la formación de las cooperativas matrices de una y otra modalidad, cuando cumplan las siguientes condiciones:

- a. Cooperativas matrices gremiales: a estos fines se entiende por gremio, el conjunto organizado o no de trabajadores unidos por la comunidad de intereses derivada del ejercicio de un mismo oficio, profesión o servicio público. Estas cooperativas podrán reunir trabajadores provenientes de uno o más sectores gremiales siempre que exista afinidad laboral entre ellos. Igualmente podrán admitirse, a los efectos de la integración social prevista en el artículo 114 de la ley que se reglamenta, trabajadores provenientes de otras actividades hasta un 25% (veinticinco por ciento) del total de los socios unidos por el vínculo gremial, así como familiares y pasivos de la misma actividad;
- b. Cooperativas matrices locales: a los efectos de la determinación de la condición de cooperativa matriz local, se considera como ámbito geográfico de una localidad determinada, el territorio comprendido dentro de una circunferencia cuyo centro esté ubicado en la plaza principal de la localidad, siendo su radio máximo de 200 (doscientos) kilómetros.

Art. 73°. Serán cometidos específicos de la cooperativa matriz, sin perjuicio de los demás establecidos en el artículo 12 en lo pertinente, los siguientes:

- a. Construir o adquirir en la hipótesis del artículo 146 de la ley N° 13.728, grupos o conjuntos habitacionales en forma continuada y permanente para satisfacer la demanda de sus asociados organizándolos en Unidades Cooperativas de Vivienda;
- b. Organizar y fomentar el ahorro sistemático entre sus socios;
- c. Prestar asistencia técnica a las unidades cooperativas ajustándose a lo dispuesto en el Capítulo IV en lo pertinente;
- d. Adquirir los terrenos, realizar los trabajos de urbanización necesarias y administrar en todos sus aspectos la construcción del proyecto de viviendas;
- e. Efectuar acopio de materiales y/o elementos de construcción e incluso, emprender directamente la fabricación de los mismos, cuando lo estime necesario o conveniente, para el mejor cumplimiento de sus fines sociales;
- f. Conceder préstamos a las unidades cooperativas, para el cumplimiento de sus fines, por un monto que no exceda del valor que puedan amortizar en el plazo máximo de un año.
El importe de dicho servicio no podrá aumentar la afectación ya realizada de las entradas familiares nominales más allá del 20% (veinte por ciento) (artículo 35 de la ley N° 13.728);
- g. Ejercer las funciones que en ella deleguen, a los fines preindicados, las Unidades Cooperativas Filiales.

Art. 74°. Las cooperativas matrices deberán disponer de un cuerpo técnico de asesoramiento que cumpla en todo lo que sea pertinente con el Capítulo IV de esta reglamentación.

Art. 75°. Los estatutos establecerán un régimen de prioridades para regular el derecho de los socios a la vivienda y consecuentemente la formación de unidades cooperativas entre el conjunto de afiliados, en función de los criterios generales establecidos en el artículo 19.

Art. 76°. Por cada inmueble o conjunto habitacional cuya construcción decida la cooperativa matriz, deberá organizar, con los respectivos destinatarios de las viviendas, unidades cooperativas. A estos efectos dará cumplimiento a lo dispuesto en los artículos segundo al séptimo de esta reglamentación. Las unidades cooperativas quedarán ligadas a la matriz en carácter de filiales de la misma.

Las partes sociales integradas como capital de la matriz podrán ser total o parcialmente transferidas a las unidades cooperativas de acuerdo lo que en cada caso determinen los estatutos.

El socio deberá cumplir en ésta, a partir de su incorporación, la obligación establecida en el inciso d del artículo 17.

Art. 77°. Los órganos de la cooperativa matriz serán los establecidos en el artículo 39 de esta reglamentación y se regularán por las normas generales, sin perjuicio de las variantes resultantes de las disposiciones siguientes:

- A. Asamblea General: se integrará con representación indirecta en la siguiente proporción:
 - a. unidades Cooperativas ya constituidas: dos delegados más uno por cada 50 (cincuenta) socios por cada una de ellas;
 - b. afiliados sin vivienda adjudicada: un delegado por cada 30 (treinta) de ellos. Los estatutos establecerán el régimen de elección de los delegados y el modo como ejecutarán la representación que les está cometida. Preverán, asimismo, un sistema de amparo eficaz del derecho a obtener la vivienda por aquéllos a los que aún no le haya sido adjudicada, otorgándoles, para el caso que quedaran en minoría y el pronunciamiento de la Asamblea General fuere adverso a la satisfacción de ese reclamo de vivienda, el derecho de recurrir de dicha decisión denegatoria, en forma fundada y por escrito ante la Dirección Nacional de Vivienda a cuya resolución se estará en definitiva;
- B. Consejo Directivo, Comisión de Fomento Cooperativo y Comisión Fiscal: se integrarán en la forma establecida para cada uno de ellos por los estatutos sin perjuicio del cumplimiento del artículo 170 de la ley N° 13.728.

Art. 78°. Las cooperativas matrices constituirán necesariamente los siguientes fondos especiales:

- a. Fondo de Fomento Cooperativo: con el destino específico indicado en el artículo 35, inciso a;
- b. Fondo de Reserva: destinado a solventar cualquier eventualidad financiera.

Art. 79°. Las cooperativas matrices deberán concertar con el Departamento Financiero de la habitación un convenio colectivo de ahorro

por cada unidad cooperativa que formen debiendo depositar en la cuenta correspondiente, la totalidad de los ahorros que recauden de sus socios para la vivienda. Dichos fondos podrán ser afectados para los destinos estipulados en los artículos 38, 73 y 87.

Deberán también tener las disponibilidades de una cuenta corriente en el Banco Hipotecario del Uruguay o en el Banco República o bien invertidas en obligaciones reajustables depositadas en dichas instituciones.

Art. 80°. Las cooperativas matrices podrán convenir con las unidades cooperativas la centralización en aquéllas, de determinados servicios tales como: administración, mantenimiento, educación cooperativa, complementarios de la vivienda o cualquier otro compatible con los fines cooperativos.

Dichos convenios deberán ser ratificados por la Asamblea más próxima.

Art. 81°. Los estatutos de la unidades cooperativas indicarán las relaciones administrativas y de contralor que existirán entre sociedad filial y matriz y especialmente reservarán a ésta el derecho a ejercer la auditoría contable y de proceder a la designación de un miembro del Consejo Directivo de la unidad cooperativa. La designación la hará el Consejo Directivo de la matriz.

CAPÍTULO IV

De los Institutos de Asistencia Técnica

Art. 82°. Son Institutos de Asistencia Técnica aquéllos destinados a proporcionar al costo, a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro, servicios técnicos en los siguientes campos: jurídico, de educación cooperativa, financiero, económico, social, de proyecto y dirección de obras.

Estos institutos deberán contar obligatoriamente con un equipo interdisciplinario que permita atender todos los servicios mencionados en esta disposición.

Podrá admitirse la prestación de alguno de los servicios anteriormente considerados por técnicos ajenos al Instituto pero corresponderá igualmente a éste, la supervisión, coordinación y responsabilidad de los mismos.

Art. 83°. Los referidos institutos tendrán los siguientes cometidos principales:

1. Organizar grupos humanos, dándoles orientación y asistencia en todos los aspectos conducentes a la formación de una cooperativa de vivienda;
2. Realizar investigaciones socioeconómicas a los fines establecidos en el apartado anterior;
3. Impartir la enseñanza del cooperativismo de vivienda en todos sus aspectos;
4. Asistir en la programación de soluciones habitacionales comprendiendo: adquisición de terrenos, realización de obras de urbanización, proyectos edilicios, procedimientos de licitación en todas sus etapas, dirección y contralor de las obras, etc.;
5. Asistir en el estudio de la factibilidad de acuerdo a los elementos establecidos en el artículo 5°;
6. Asesorar a las cooperativas en la presentación de solicitudes de crédito a los organismos habilitados a esos efectos por la ley N° 13.728;
7. Orientar en la aplicación de los criterios de selección de los adjudicatarios de las viviendas;
8. Asistir en materia técnica jurídica, contable, social, y demás aspectos para el desarrollo comunitario;
9. Asistir en materia administrativa a las cooperativas formulando un programa de procedimientos de gestión cuyos objetivos serán:
 - a. planificación: puntualizando y desarrollando sus objetivos, política, programa y actividades para lograr esos resultados;
 - b. organización y personal: determinando la estructura de la cooperativa y el personal que llevará a la práctica su funcionamiento;
 - c. dirección: precisando las metas en la administración, los procedimientos técnicos para su correcto funcionamiento y estableciendo las normas de vigilancia;
 - d. coordinación: de los recursos humanos y de las operaciones para obtener una mayor productividad de las fuerzas sociales de que se dispone;
 - e. control: normas para verificar y evaluar los actos realizados por los órganos de la cooperativa;
10. Asistir en materia de conservación del patrimonio proporcionando normas respecto a mantenimiento y reparación que tendrán en cuenta:
 - a. aspecto general del conjunto;
 - b. protección y preservación de instalaciones;
 - c. utilización adecuada y continua de todos los servicios;
 - d. economía de las operaciones.

Los ciclos que debe cubrir esta tarea son: inspección periódica, mantenimiento preventivo y mantenimiento extraordinario. A estos fines se proporcionarán diagramas, planillas, órdenes de servicio y registros que faciliten los objetivos perseguidos.

Art. 84°. La obtención de personería jurídica, inscripción de los estatutos en la Dirección Nacional de Vivienda y el procedimiento de la reforma de los mismos se regularán por las disposiciones contenidas en los artículos 4°, 7° y 8° de esta reglamentación en lo pertinente.

Art. 85°. A la solicitud de autorización para funcionar, el instituto deberá acompañar, aparte de los documentos aludidos en el artículo 4° en lo aplicable, una relación de los especialistas a cuyo cargo estará la prestación de los servicios de que se trata, determinando, en cada caso, su capacitación, título universitario si correspondiere, idoneidad, antigüedad en su actuación profesional y méritos acreditados.

Esta información será reiterada en oportunidad de producirse cada cambio de especialistas, indicando los nombres y demás datos relacionados precedentemente, de quienes se incorporan.

La asistencia técnica podrá ser prestada por:

- a. La Dirección Nacional de Vivienda;
- b. Los institutos privados de asistencia técnica;
- c. Los organismos públicos referidos en el artículo 86 de esta reglamentación;
- d. Las cooperativas matrices conforme a lo dispuesto en el artículo 167 de la ley N° 13.728.

Art. 86°. Para prestar asistencia técnica a las cooperativas los organismos de derecho público que construyan o promuevan la construcción de viviendas, deberán cumplir con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 82 y con el artículo 85.

Art. 87°. La Dirección Nacional de Vivienda deberá establecer dentro del límite fijado por el artículo 174 de la ley que se reglamenta, la remuneración máxima que podrán percibir los institutos privados y públicos por los distintos servicios de asistencia que presten.

Dichos valores no excederán del costo de los servicios. De acuerdo con lo que antecede, los institutos de asistencia técnica podrán cobrar:

- Hasta un 20% (veinte por ciento) del costo de los servicios durante el proceso de obtención de la personería jurídica de la cooperativa;
- Hasta un 45% (cuarenta y cinco por ciento) más, una vez lograda la concesión del préstamo hipotecario;
- El saldo, durante el proceso de construcción y conjuntamente con las cuotas de construcción que fije el Departamento Financiero de la Habitación.

Los costos de los servicios proporcionados por los Institutos de Asistencia técnica, serán de cargo de las cooperativas asesoradas, las que podrán afectar a esos fines, sus ahorros depositados en el Departamento Financiero de la Habitación.

Los honorarios establecidos en el artículo 174 de la ley N° 13.728, corresponden exclusivamente a la retribución de los servicios profesionales.

Los gastos que se devenguen con motivo de esa actuación profesional serán de cargo exclusivo de la cooperativa que deberán reintegrarlos mediante la exhibición de los comprobantes correspondientes.

Los institutos presentarán a la Dirección Nacional de Vivienda copia de sus contratos de asistencia técnica.

Art. 88°. Las cooperativas matrices que organicen servicios de asistencia técnica, se inscribirán en calidad de tales en el Registro de Sociedades Cooperativas de Vivienda, llevado por la Dirección Nacional de Vivienda, debiendo cumplir con lo dispuesto en el artículo 85°.

Será asimismo aplicable lo dispuesto en el artículo precedente.

Art. 89°. Los estatutos establecerán el patrimonio, el régimen económico financiero, la forma de administración, los derechos y obligaciones de los socios de los institutos privados de asistencia técnica.

Asimismo, los estatutos deberán establecer la prohibición de distribuir excedentes de gestión si los obtuvieran, debiendo emplearlos exclusivamente en la realización de su objeto social.

Art. 90°. Todos los institutos y organismos que presten asistencia técnica, comprendidos en esta reglamentación, estarán a la vigilancia de la Dirección Nacional de Vivienda, quedando especialmente cometido a ésta la reglamentación y control de las retribuciones que paguen al personal, a cuyo efecto los institutos quedan obligados a suministrar la documentación que les sea requerida.

Art. 91°. Cuando ocurra alguno de los casos de retiro de personería a que se refiere el artículo 176 de la ley que se reglamenta, los integrantes del equipo técnico del instituto sancionado quedarán inhabilitados para integrar otros institutos de asistencia técnica.

Igual sanción corresponderá en el caso de comprobarse la vinculación de alguno de los técnicos integrantes del equipo con empresas que en alguna forma concurren mediante la presentación de precios o propuestas ante una cooperativa asesora por dicho instituto.

A efectos de obtener el levantamiento de esta sanción dichos técnicos deberán justificar ante la Dirección Nacional de Vivienda su inculpabilidad estándose a lo que ésta resuelva.

Art. 92°. A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, las empresas en ocasión de presentar propuestas deberán adjuntar una declaración jurada donde se establezca que no tienen ninguna vinculación profesional o comercial con los técnicos integrantes del Instituto asesor.

RELACIÓN BÁSICA*

- CENTRO COOPERATIVISTA URUGUAYO, "Cinco años de política neoliberal de vivienda en el Uruguay: 1977-1982", ponencia presentada al Segundo Congreso Nacional de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Montevideo, noviembre de 1983 (mimeo).
- CENTRO COOPERATIVISTA URUGUAYO, "El Cooperativismo de Ayuda Mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda", en Revista "Dinámica Cooperativa", N° 95, Montevideo, 1986.
- CHÁVEZ, Daniel & CARBALLAL, Susana, "La Ciudad Solidaria. El Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua", Facultad de Arquitectura, Ed. Nordan-Comunidad, Montevideo, 1997.
- FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA - Servicio de Documentación, "Ley N° 13.728 - Plan Nacional de Viviendas. Con las modificaciones dadas por la Ley N°, 16.237", FCU, Montevideo, s/f.
- GUERRINI, Aldo, "Nuevos movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político y a los sindicatos", en "Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses", Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU)-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1989.
- MIDAGLIA, Carmen, "Las formas de acción colectiva en el Uruguay", Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU), Montevideo, 1992.
- MIDAGLIA, Carmen, "Interpretación preliminar de los nuevos movimientos sociales en Uruguay: F.U.C.V.A.M. Y DD.HH." en "Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses", Centro de Informaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU)-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1989.
- NAHOUM, Benjamín, "FUCVAM: una historia de participación popular", en trabajo colectivo publicado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Méjico, 1985.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, "Régimen Jurídico de una política de Vivienda", Oficina de Publicaciones de la Prosecretaría de Difusión e Información de la Presidencia de la República, Montevideo, 1972.
- TERRA, Juan P. & CAMOU, Juan E., "El proceso de la vivienda de 1963 a 1980", Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Montevideo, 1983.
- Varios autores, "Cursillo sobre Cooperativismo de la Universidad de la República", 2 volúmenes, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988.

* La bibliografía básica que se incluye a continuación, responsabilidad del Compilador de este trabajo, abarca solamente los aspectos generales de un tema tan rico y variado como es el cooperativismo de vivienda por Ayuda Mutua. Hemos optado por esta alternativa dado que la pretensión, por cierto más ambiciosa, de aportar referencias bibliográficas específicas sobre cada capítulo, tratándose de temas tan diversos, hubiera requerido una extensión y un detalle que no se compadecerían con las características de la obra ni con el público al cual va dirigida.

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN CÁDIZ,
EL 25 DE AGOSTO DE 1999,
COINCIDIENDO CON EL 174 ANIVERSARIO
DE LA DECLARATORIA DE INDEPENDENCIA
DE LA REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY

