

Desarrollo y financiamiento del cooperativismo de vivienda en Uruguay

Prof. Dr. Gustavo Machado
gustavo.machado@cienciassociales.edu.uy

Cuestiones abiertas en torno a la financiación del cooperativismo de vivienda

IUDESCOOP - FECOVI - FACULTAD DE DERECHO - UNIVERSIDAD DE VALENCIA



Consideraciones iniciales sobre Uruguay

La extensión total del Uruguay es de 176.215 km², vivimos 3.444.263 habitantes.

Debemos pensar la relación entre Estado y Sociedad Civil, en un país centralizado en la capital, donde vive casi la mitad de la población nacional, que llega a todo el territorio, predominantemente urbanizado (94% de la población).

Un país, que como caracteriza Real de Azúa, se construyó a través de una sociedad amortiguadora, caracterizada por los “términos medios”: “este reino del “casi”, este curso de una sociedad que fue “casi- colonial”, “casi-desarrollada-hacia-afuera”, “casi-democrática-radical-modernizadora-Estado de Bienestar”, “casi-populista, “casi-fascista-colonial” (u otro rótulo más adecuado)” –y agregamos – en algunos períodos “casi-neoliberal”, del 2005 al 2019 “casi de izquierda”.



Breve descripción del sistema

- Surge de la sociedad civil pero es un programa público con marco legal y financiamiento desde 1968
- Desarrollo en forma sostenida por el esfuerzo articulado de tres actores:
Cooperativa/Estado/Técnicos
- Se distinguen
 - por la forma del aporte en Ayuda mutua o ahorro previo
 - por el régimen de propiedad en usuarios y propietarios

Las cooperativas de vivienda

“Son aquellas que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”.
Definición del Art. 117 de la Ley 18.407

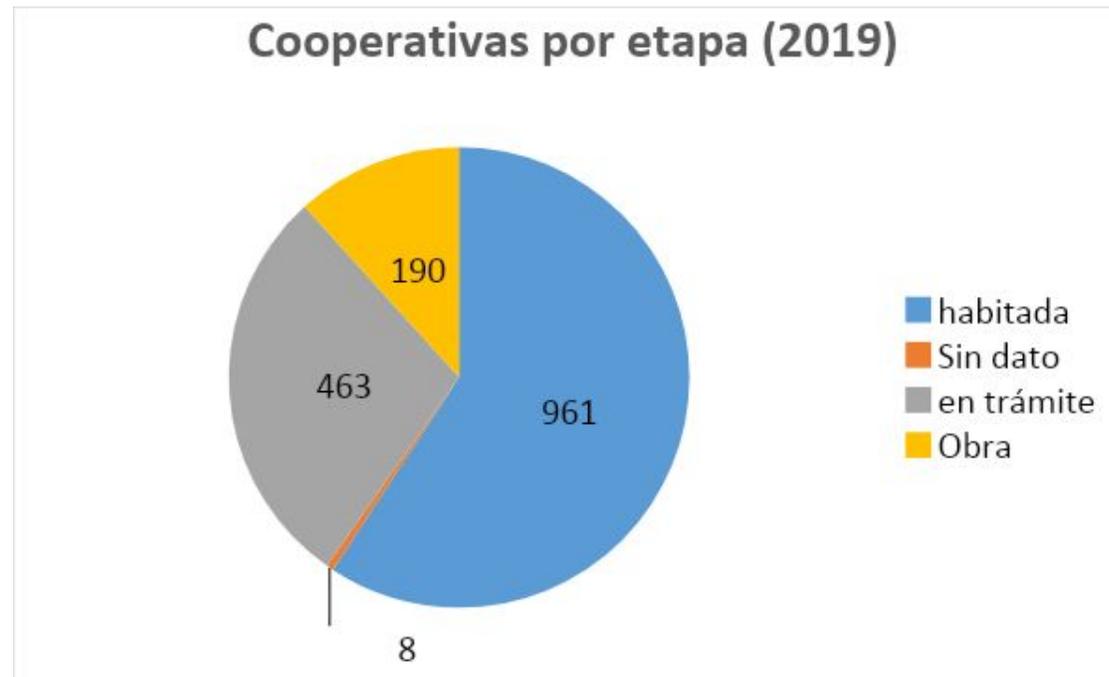


EXPRESIONES
CUANTITATIVAS
DE LAS
COOPERATIVAS
EN URUGUAY



Cooperativas en datos

	2011	%	2019	%
Total de viviendas	1116915	100	1247820	100
Viviendas cooperativas	30045	2,62	53265	4,27



Cooperativas por inicio de obra



Elaboración propia

Si bien el 2022 fue el año de mayor inicio de obras cooperativas y entre 2013 y 2019 se registran los mayores valores, al tener la Reglamentación vigente un tope de 50 viviendas por cooperativa, el número mayor de viviendas en obra corresponde a 1972.

Las primeras 43 cooperativas construidas totalizaron 3.342 viviendas (Terra, 1986: 59), mientras que las últimas 43 cooperativas que iniciaron sus obras en 2023 suman 1269 viviendas, un 38% del total de vivienda de 1973.

Cooperativas según modalidad y sistema de propiedad (2019)



Cooperativas según región

Tipo/Años	1967-2019	
	Número	Porcentaje
Montevideo	697	42,97%
Interior	913	56,29%
Sin datos	12	0,74%
Total	1622	100%

La inversión pública en programas habitacionales

Cantidad de viviendas terminadas o en proceso por período de gobierno			
Programa	2010-2014	2015-2019	2020-2023
Obra nueva	3545	1283	479
Cooperativas	8862	14358	6161
Pasivos	1519	499	759
Relocalizaciones	2785	3389	787
Préstamos compra	760	1321	431
Préstamos autoconstrucción	760	2959	99
Convenios con Intendencias	1772	0	0
MEVIR	5317	3724	0
Total	25319	27533	

Valores de tasación de cooperativas de vivienda 2024			
Por sistema constructivo	2 dorm	3 dorm	4 dorm
	Euros	Euros	Euros
Tradicional	93000	109500	148400
Ej cooperativa 50 viv promedio	5179200		

Necesidades y recursos

- Para lograr el objetivo de construir las viviendas es necesario disponer de recursos suficientes que permitan atender las necesidades que el sistema requiere
- La cooperativa debe lograr **organizarse como empresa** (con necesidades sociales y no de lucro)
- La cooperativa asume de forma autogestionaria todas las responsabilidades funcionales y legales, llevando adelante la administración de forma democrática y participativa.

Necesidades



Recursos en un programa cooperativo

Autogestión y aporte propio

Acceso al suelo

Financiamiento estatal

Asesoramiento técnico

Federaciones

AUTOGESTIÓN Y APORTE PROPIO



Autogestión en el sistema cooperativo de vivienda

- La gestión (tomar todas las decisiones: adquisiciones, contrataciones, inversiones, proyecto, etc.) la asume la cooperativa.
- El control del Estado se centra en el cumplimiento de las formas cooperativas y liberar las partidas de dinero en función del ritmo de la obra y cumplimiento de cada rubro de acuerdo al presupuesto.
- Asesorada por el IAT, con criterio no de lucro sino de optimización de la calidad y los costos
- Se ahorra así el costo de una gestión contratada y las ganancias de los intermediarios que encarecen no menos de un 20% el costo de las obras (el MVOT reconoce un 30% en la fijación de los VT).



La autogestión es una clave la expresión radical de la participación
en todas las etapas

**COVIUNPRO - 124 VIVIENDAS - ZONA DE PUNTA DE RIELES
INAUGURADA EN 1996**

La organización

- Organización antes, durante y post obra
- La cooperativa es una organización de iguales, dirigida democráticamente por su base social, por medio de órganos de dirección y control que ella misma constituye y designa.
- El órgano máximo es la Asamblea, materialización de la democracia directa y participativa
- Claves de la organización: funcionamiento horizontal, canalización de iniciativas, control y transparencia, comunicación, división de tareas, entre otras

Aporte propio

- Ayuda mutua
- Ahorro previo



Aporte propio

Además de las economías por la autogestión el aporte propio es:

- El ahorro en dinero o el trabajo colectivo en la ayuda mutua (15% del valor total)
- El ahorro por la eficiencia en el uso de los recursos (materiales, herramientas, equipos, etc)
- En las cooperativas de AM, ahorro en mano de obra por la capacitación de los recursos humanos
- La generación y aprovechamiento de economías de escala: compras colectivas

LA AYUDA MUTUA

- Es el trabajo colectivo y comunitario en la construcción de la totalidad de las viviendas, sin conocer hasta el final cuál será la de cada socio/a, una de las expresiones más importantes de la experiencia cooperativa uruguaya.
- Las cooperativas realizan promedialmente 21 horas semanales, 20 horas se capitalizan como hora peón de construcción y 1 es para un fondo solidario de reserva.
- Los/as cooperativistas se integran como peones que acompañan a los oficiales y suboficiales
- Impactos en la subjetividad que se construye en torno a la experiencia cooperativa. Posibilidad de poner en práctica los valores cooperativos.
- Tensiones en la ayuda mutua hoy: cambios en las familias, mundo del trabajo



El ahorro previo

El ahorro comienza individual y pasa a ser colectivo

Para escriturar el préstamo e iniciar la obra se requiere el 50% del ahorro, el resto se completa en la obra

Las cooperativas pueden ser por administración directa (autogestión de la obra) o delegada en empresa.

La propiedad colectiva

- Interpela la propiedad privada, núcleo central del sistema de acumulación y causa del encarecimiento del acceso a la vivienda y el suelo urbano.
- Pago colectivo de la cuota única (fondos de socorro)
- Cada cooperativista posee una parte social de la cooperativa (capital inicial UR + horas de AM o AP + cuotas amortización préstamo)
- Se hereda en caso de fallecimiento o se cede en caso de disolución de la pareja.
- La cooperativa regula: ingreso y egreso de socios y uso y disposición de las viviendas
- Fortalece por la seguridad en la tenencia individual y colectiva



La propiedad colectiva (usuarios) como alternativa a la producción especulativa y mercantilizada de la vivienda



La solidaridad

- Dentro de la cooperativa: apoyos mutuos, fondos de socorro, bolsa de horas, cuidados, entre otras
- Intercooperativa: jornadas solidarias, pañol, movilizaciones
- Del Movimiento: formación, transmisión del conocimiento de la experiencia, espacios de discusión, apoyo social y gremial

El movimiento

- Organización de cooperativas (segundo grado)
- Diferencia entre muchas cooperativas y conformar un movimiento
- Actores sociales y políticos
- Actores que conocen, cuestionan, disputan ideas dominantes y proponen

ACCESO AL SUELO





Acceso al suelo

Las cooperativas son propietarias del suelo, más allá que la propiedad sea colectiva

Acceso al suelo urbano se da en su mayoría por carteras de tierras e inmuebles del gobierno nacional pero fundamentalmente gobiernos departamentales, las cooperativas lo pagan una vez obtenido el préstamo.

En el caso de Montevideo la cartera de tierras fue creada en 1990 y desde el 2009 funciona el Fondo Rotatorio Solidario, cogestionado entre gobierno departamental y federaciones de cooperativas, que invierte y adjudica nuevas tierras e inmuebles en función del pago de los terrenos.

A partir de 1990 el 51,45% del total de las cooperativas construidas en Montevideo obtienen el terreno por Cartera de tierras e inmuebles departamental.

El acceso también se da por adquisición privada, pero ello le implica a la cooperativa un ahorro previo mayor (es considerado como aporte de la cooperativa) o sumar costos financieros por el pago al propietario una vez obtenido el préstamo.

REGULACIÓN Y FINANCIAMIENTO ESTATAL



Regulación estatal

Marco Legal:

- Ley 13728 Plan Nacional de Vivienda (1968)
- Ley 18407 General de cooperativas (2008)
- Reglamentaciones nacionales y departamentales

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial tiene un registro de Cooperativas e Institutos de Asistencia Técnica y controla su funcionamiento.

Establece condiciones del préstamo, subsidio y de las unidades a construir (metrajes, confort, materiales, entre otros)

<https://www.anv.gub.uy/construir>

Condiciones para integrar una cooperativa de vivienda

Según la actual reglamentación los requisitos para una cooperativa son:

- Contar con un mínimo de 10 socios para construir viviendas nuevas y de 6 socios si se trata de reciclaje. El máximo en ambos casos es de 50.
- Los núcleos familiares integrantes de la cooperativa deben tener un determinado ingreso máximo según su integración familiar. (de 2315 a 3700 euros mensuales)
- Los socios titulares deben ser mayores de edad.
- Residir en el territorio nacional.
- No ser propietarios de una vivienda.



GESTIÓN DEL PRÉSTAMO

www.anv.gub.uy/construir

COVICAR - 16 VIVIENDAS - ZONA DE COLÓN - INAUGURADA EN 2005

Pasos a seguir cooperativas

01 - El Grupo - Labrado del acta de fundación

[Ampliar](#)

02 - Mvot - Registro de la cooperativa

[Ampliar](#)

03 - Estudio de factibilidad del terreno

[Ampliar](#)

04- Ingreso del Anteproyecto

[Ampliar](#)

05 - Mvot - Sorteo de adjudicación de préstamos

[Ampliar](#)

06 - Ingreso del Proyecto Ejecutivo

[Ampliar](#)

07 - Escrituración del préstamo

[Ampliar](#)

08 - Ejecución de la obra

[Ampliar](#)

09 - Final de obra

[Ampliar](#)

10 - Proceso de amortización

[Ampliar](#)

11 - Subsidios

[Ampliar](#)

Financiamiento estatal

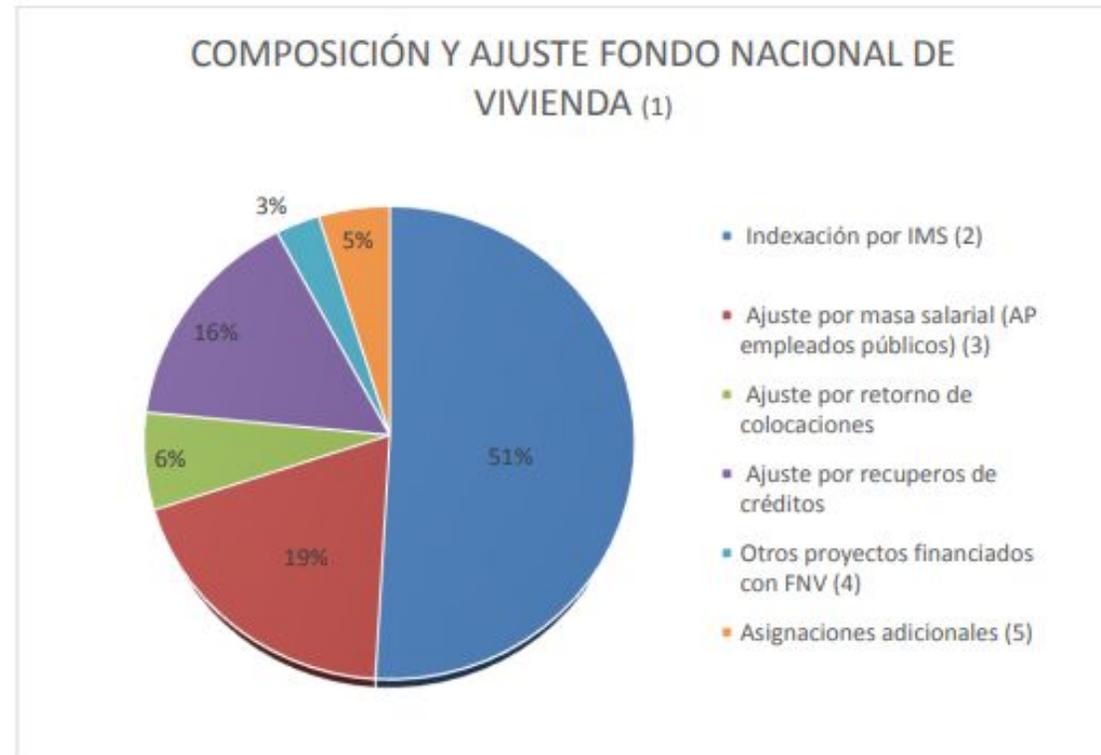
- El Estado otorga el financiamiento para hacer posible el cumplimiento del derecho a la vivienda que establece la Constitución y la Ley.

Financiamiento:

- Préstamo en UR (moneda ficta), 85% del valor total, 2% de interés a 25 años
- Subsidio a cada familia de acuerdo a su capacidad de pago y cantidad de integrantes

Financiamiento estatal

- Es a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FNVyU.) que administra el MVOT.
- El FNVyU se financia con: un impuesto del 1% de los sueldos de empleados públicos, jubilaciones y pensiones pagos por el empleador, partidas de rentas generales destinadas en el presupuesto nacional, lo producido por la colocación de valores públicos con garantías hipotecarias, recuperación y amortización de los préstamos efectuados, ventas de inmuebles del MVOT, entre otros ingresos menores (Art. 81 de Ley 13.728)



Financiamiento estatal: el crédito

El financiamiento integra:

- Pago del suelo o finca (hasta el 10% del préstamo)
- Pago de honorarios del IAT (hasta 10% del total de la obra)
- Gastos de infraestructura
- Materiales, mano de obra y leyes sociales
- Tasas, permisos y escritura.

Una vez habitada la cooperativa puede solicitar subsidios para sus socios/as que la cuota supere el 25% de sus ingresos líquidos que puede llegar al 100% de subsidio, revisable en forma bianual.

ASESORAMIENTO TÉCNICO



¿Qué son los Institutos de Asistencia técnica? (IAT)

“Son institutos de asistencia técnica aquellos destinados a proporcionar al costo servicios arquitectónicos que incluyen proyecto y dirección de obras, servicios jurídico-notariales, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro”.

Definición de la Ley 18407 Artículo 156

Equipos asesores

Integración mínima

Los Institutos de Asistencia Técnica deberán contar entre sus integrantes, como mínimo, con un profesional de cada una de las disciplinas mencionadas, a saber:

- 1) Abogado/a
- 2) Escribano/a
- 3) Licenciado/a en Trabajo Social
- 4) Contador/a Público
- 5) Arquitecto/a.

Equipos asesores

- La cooperativa los selecciona libremente del Registro del Ministerio de Vivienda y celebra un contrato de trabajo hasta la finalización y habilitación de las obras
- Trabajo interdisciplinario
- Asesoramiento integral
- Sin fines de lucro, cobran el 10% del valor total de las obras financiado en el préstamo
- Definición de roles: técnicos asesoran, cooperativas deciden y gestionan

Principales tareas de los IAT

Asesoramiento en legislación, habilitaciones y reglamentación vigentes

Asesoramiento en el proceso y organización de la cooperativa, principios, fines y valores cooperativos

Asesoramiento financiero y supervisión de contabilidad mensual y balance anual

Asistencia jurídica en la redacción y tramitación de estatutos, reglamentos y contratos

Acompañamiento del proceso grupal, motivación y resolución de conflictos

Asesoramiento en la adquisición del terreno

Proyecto cooperativo, social, económico y urbano-arquitectónico del conjunto habitacional a constituirse

Dirección de obra y asesoramiento en la organización y administración de la obra



Sinergia: el trabajo técnico con las cooperativas



El trabajo conjunto ha permitido las experiencias de innovación y desarrollo del cooperativismo de vivienda en Uruguay (experiencias iniciales, sistemas constructivos no tradicionales, organización de la ayuda mutua, rehabilitación de casas patrimoniales, incorporación de sectores de extrema pobreza)



Acceder a la vivienda mediante una cooperativa de usuarios significa que el camino no será individual sino colectivo; que la solución se buscará por medio de la producción social y no del Mercado; que la gestión la realizará el propio grupo; que la propiedad servirá para unir y no para separar.

FUCVAM

**MUJEFA- 12 VIVIENDAS RECICLAJE - ZONA CIUDAD VIEJA -
INAUGURADA EN 1997**

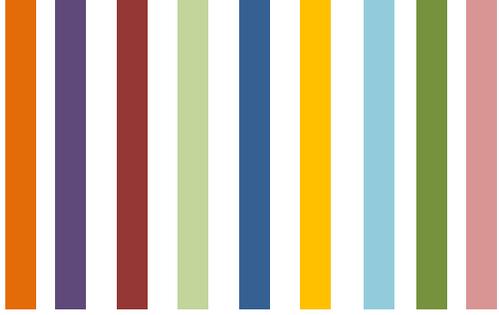


La escala de los primeros conjuntos cooperativos permitió construir servicios e infraestructura (salud, escuelas, deporte, bibliotecas, salones de usos múltiples)





**DESAFÍOS
ACTUALES**



- Disminuir la fuerte regulación estatal, pasar del “corset” a la “baliza”
- Incorporar en los proyectos tecnologías y usos con mirada de sustentabilidad ambiental
- Sostener la experiencia y el crecimiento
- Dejar de ser proyectos “viviendistas”
- Incorporar co-titularidad
- Uso de nuevas tecnologías constructivas e innovaciones en los proyectos
- Reinventarse con cambios en el mundo del trabajo, socio-demográficos y ideo-culturales
- Integrar financiamientos de mantenimiento y accesibilidad
- La Universidad en la formación de técnicos e investigación

Bibliografía y documentos de referencia

- DEL CASTILLO, A y VALLÉS R. (2015) Cooperativas de Vivienda en Uruguay. Medio siglo de experiencias. Unidad Permanente de Vivienda. Facultad de Arquitectura. Udelar. Montevideo
- MACHADO, Gustavo (2021) Habitar las experiencias. Aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Ediciones Plural. Montevideo: UDELAR
- NAHOUM, B (compil.) (2008). Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Intendencia Municipal de Montevideo-Junta de Andalucía. 2ª. Edición, Montevideo-Sevilla.
- NAHOUM, B (2013): Algunas claves: reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua. Montevideo: Trilce
 - https://drive.google.com/drive/folders/1pDmLoSkZHdnlhMdGMP5Z-tOQJTnN2z00?usp=share_link
 - Cooperativas de vivienda : pasado, presente... ¿futuro? | <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/18281>
 - Federaciones de cooperativas de usuarios:
 - <https://www.fucvam.org.uy/el-solidario/>
 - <https://fecovi.coop/web/>
 - Marco Normativo:
https://drive.google.com/drive/folders/146M6neb6MuO0T6ajSevJIOLpngl-clpN?usp=share_link
 - <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/programa-cooperativas>
 - LEY DE COOPERATIVAS. REGULACION, CONSTITUCIÓN, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO 18407
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>

Video realizado por Gustavo Machado:

https://drive.google.com/file/d/1pvJ-czgWmGwnz3N1oAyGBZ37CzqKFPKc/view?usp=share_link

Gracias!

