

POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROCESOS COLECTIVOS EN LOS ORÍGENES Y DESARROLLO DEL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA EN URUGUAY (1969- 2019)

**XX Congreso Internacional de Investigadores en Economía Social de
CIRIEC-España**

Jaén, 2, 3 y 4 de abril de 2025

ISBN: 978-84-129789-1-9

Juan Pablo Martí

Universidad de la república (Uruguay)



RESUMEN

El cooperativismo uruguayo es reconocido internacionalmente tanto por su penetración en la sociedad como por la originalidad de sus experiencias. Es de destacar es que más de la mitad de las cooperativas pertenecen al sector de vivienda. Si bien el cooperativismo de vivienda es la modalidad más reciente, es la que más rápidamente se ha desarrollado.

En este estudio abordan los orígenes y la evolución del sector de cooperativas de vivienda en Uruguay. Para ello se recurrió a la información secundaria disponible, documentación de la ANV y entrevistas a referentes del sector. El trabajo se estructura en dos grandes secciones. En la primera se analizan los orígenes del cooperativismo de vivienda y la Ley N° 13.728 (1969) por la que se regula, en la segunda, la evolución del cooperativismo desde la aprobación de dicha ley hasta el fin del tercer gobierno del Frente Amplio (2015-2019).

Al igual que para otros sectores del cooperativismo, la aprobación de un marco legal específico va a permitir una rápida expansión de esta clase o tipo de cooperativas. Este marco específico se lo va a dar la Ley N° 13.728 aprobada en diciembre de 1968 que en su Capítulo X establece la normativa para las cooperativas de vivienda. En el Art. 130 establece que las Cooperativas de Vivienda tienen como objeto principal *proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados*; aunque el objeto no se agota en la vivienda ya que tiene por *finalidad proporcionar servicios complementarios a la vivienda*. Agrega además que debe regirse por los principios cooperativos y a continuación establece los diferentes tipos de cooperativas de vivienda.

Desde el punto de vista propiamente jurídico, la Ley N° 13.728 aporta una regulación jurídica moderna y orgánica de las cooperativas de vivienda: las define como una clase o tipo específica, establece los diversos tipos de cooperativas de vivienda e introduce características novedosas como las cooperativas de ayuda mutua o el carácter de usuarios. Desde el punto de vista del impacto social, la ley abrió caminos a la participación organizada de personas y familias generando mecanismos alternativos para la producción de viviendas y la posibilidad de financiamiento público para la construcción de viviendas. En términos de la significación política, la ley tuvo todos los atributos de una política pública, dirigida a un sector de importancia social y económica que, aunque había sido definido como ámbito de intervención política, no había sido atendido de forma orgánica por el Estado.

Se presenta una propuesta de periodización de la evolución del cooperativismo de vivienda desde la aprobación de la Ley N° 13.728 hasta nuestros días. Se identifican cuatro grandes etapas que no resultan homogéneas, pero en las que se pueden reconocer fácilmente algunas características comunes al período. El primer período está marcado por el establecimiento de las bases del sistema y su rápida expansión y abarca desde la aprobación de la Ley nacional de vivienda hasta la desarticulación por parte de la dictadura del sistema institucional creado. El segundo período se caracteriza por el retroceso y la destrucción del sistema y comprende desde 1977 hasta fines de la dictadura. El tercer período incluye los cuatro primeros gobiernos luego de la recuperación democrática, y se define por las expectativas puestas en la política de vivienda con la recuperación democrática. Sin embargo, como se analiza, la dinámica del sistema cooperativo en el período se explica más por la inercia de las etapas anteriores que por nuevos impulsos, aunque algunos elementos de política e institucionales se modifican. El último período, que va desde 2005 a nuestros días,

se caracteriza por el nuevo impulso al cooperativismo en los gobiernos del Frente Amplio y los cambios institucionales y políticos aplicados.

Como balance del desarrollo histórico del cooperativismo de vivienda se puede concluir que el cooperativismo canaliza e incentiva la generación de un proceso colectivo y autogestionario de producción de viviendas. Además de ello se trata de un sistema eficaz, en la medida que permite el acceso a la vivienda de sectores de la población que de otra forma no lo alcanzarían, y eficiente, porque permite eliminar intermediarios y sus ganancias, reducir costos por su magnitud, y en el caso de la ayuda mutua, ahorra gastos de mano de obra. A esto se puede agregar que mejora los controles sobre los recursos y se reducen los costos y se reducen los costos en el mantenimiento posterior. Sin embargo, y por la modalidad de financiamiento y promoción, el cooperativismo de vivienda ha estado muy ligado a los vaivenes de la política pública. Desde períodos donde el Estado ha promovido la vivienda cooperativa como parte central de la política habitacional, a otros donde las cooperativas de vivienda han sido relegadas e, incluso, perseguidas al formar parte del movimiento popular.

Palabras clave: cooperativas, cooperativas de vivienda, política pública, política de vivienda, ayuda mutua

INTRODUCCIÓN

Al igual que en otros países de América Latina, en Uruguay se registran las primeras experiencias cooperativas desde la segunda mitad del siglo XIX. Si bien existen profusos antecedentes de experiencias de ayuda mutua y colaboración entre los pueblos originarios, no es hasta la llegada de la inmigración europea en el siglo XIX que aparecen las primeras formas cooperativas junto con las organizaciones sindicales y mutuales (Rama, 1980).

Las primeras organizaciones habrían sido cooperativas de trabajo y cooperativas de consumo que buscaban mejorar las condiciones de vida de los trabajadores. Las incipientes cooperativas estaban organizadas por trabajadores de algunos rubros u oficios como la Sociedad Cooperativa de Mucamos y Cocineros (1877), la Asociación Cosmopolita de Socorros Mutuos y Cooperativa de Peluqueros y Barberos: El Arco Iris (1880), la Sociedad Cooperativa de Construcción de Casas (1883), la Sociedad Cooperativa de Consumo (1888), la Sociedad Cooperativa de Consumos de Carne (1889) y la Sociedad Cooperativa de Zapateros (1890) (Bertullo et al., 2004, Decia, 2021). Ejemplo de esto es también la Cooperativa Unión de Carboneros, constituida en 1889 y con personería jurídica como sociedad anónima a partir de 1903 (Dutrenit, Mir y Marquillo, 1964). Por su parte, las primeras cooperativas de consumo tienen su origen en el marco de grandes empresas industriales, como por ejemplo la cooperativa de los trabajadores de la fábrica Liebig's en Fray Bentos en 1903 y la Sociedad Cooperativa de Consumo "La Unión" de los obreros textiles de Juan Lacaze en 1909 (Terra, 2015 [1968]).

Además de las cooperativas de trabajo y de consumo se encuentran también: ahorro y crédito, agrarias y vivienda. La división en estos cinco tipos se fue conformando a lo largo del siglo XX producto de la legislación fragmentaria que reguló al cooperativismo en Uruguay. Recién con la Ley 18.407 se armoniza la legislación,

aunque se mantienen estas modalidades dedicándose un capítulo a cada una de ellas.¹

En la actualidad, el cooperativismo uruguayo es reconocido internacionalmente tanto por su penetración en la sociedad como por la originalidad de sus experiencias. De acuerdo al informe de Cooperativas de las Américas (2020) en Uruguay se registraba una membresía de 1.285.193 personas en 2018. Considerando los datos del Censo 2023 que estima la población en 3.444.263 personas, esto significa que, al menos, uno de cada tres habitantes de Uruguay forma parte de una cooperativa. En cuanto a la cantidad de cooperativas, el I Censo de Cooperativas fue realizado en 1989, se repitió en 2008 y, actualmente, el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACCOOP) posee una base actualizada del sector. La evolución reciente de la cantidad de muestra un gran aumento en pocos años (Cuadro 1).

Cuadro 1. Cantidad de cooperativas por clase

	I Censo Cooperativo 1989	II Censo Cooperativo 2008	Base de datos de INACCOOP 2024
Agrarias (incluye sociedades de fomento rural)	182	129	228
Ahorro y crédito	55	67	88
Consumo	51	33	48
Trabajo (incluye cooperativas sociales)	189	227	1.014
Vivienda	366	581	2.197
Sociales	-	95	360
Otras	-	32	13
Total	843	1.164	3.948

Fuente: Elaboración propia en base a Supervielle y Errandonea, 1989, Cabrera et al., 2010 y Base de Datos de INACCOOP (2024).

Algunos elementos del cuadro llaman la atención. En primer lugar, el rápido crecimiento del número de cooperativas en el período 2008-2024. Este crecimiento obedece a distintos factores, pero sin duda ha tenido mucho que ver con eso el despliegue de políticas públicas a partir de la creación del INACCOOP por la Ley 18.407 (Martí, 2022). El segundo elemento a destacar es que más de la mitad de las cooperativas pertenecen al sector de vivienda. Si bien el cooperativismo de vivienda es la modalidad más reciente, es la que más rápidamente se ha desarrollado. Como para dimensionar su importancia, se puede señalar que para 2019 las viviendas cooperativas representaban el 4.27% del total de viviendas del país (Machado, 2023).

El rápido desarrollo del cooperativismo de vivienda, así como su originalidad y reconocimiento internacional motivan que sea este el sector elegido para analizar su desarrollo y evolución. El estudio del cooperativismo de vivienda ha sido abordado desde diversos enfoques. Un enfoque obedece a la preocupación por las políticas de vivienda, donde se encuentran diversos trabajos que ubican al cooperativismo en el marco de las políticas habitacionales (Lombardi 1985, Magri 2002, Terra y Camou 1983). También se lo ha estudiado en tanto actor social y en sus características como movimiento social (Guerrini 1989, Midaglia 1989, 1992). Otra perspectiva es el estudio de la solución cooperativa en comparación con otro tipo de construcción de

¹ También reconoce otras clases cooperativas como seguros o de artistas, pero son muy minoritarias.

viviendas (Alonso *et al.* 2012). También se han abordado las características particulares del cooperativismo tanto en sus aspectos organizativos, como los técnicos constructivos y los urbanísticos. En algunos casos se lo ha estudiado en el marco de estudios más generales sobre el cooperativismo (Bertullo *et al.* 2004, Errandonea y Supervielle 1992, INE 2010). Al igual que para otras modalidades cooperativas, se destaca el estudio de Terra (2015[1986]) quien propone un análisis histórico sociológico de los distintos sectores cooperativos. También se han estudiado las políticas públicas para las cooperativas de vivienda como los trabajos vinculados a la legislación (Cecilio, 2009) y los aspectos jurídicos (Cazéres, 2008). Otro de los temas abordado, ha sido el aporte del cooperativismo de vivienda a la construcción de la ciudad (Moreno, 2018). Pero, más allá del cooperativismo de vivienda, tal vez el tema más estudiado sea el modelo de construcción por ayuda mutua que ha dado lugar a múltiples trabajos (Chavez y Carvallal, 1997; Machado, 2021 y Nahoum, 2008). En esta misma línea existe una gran cantidad de estudios internacionales del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua uruguayo (Ghilardi, 2017; Mutuberría y Rodríguez, 2021; Solanas Domínguez, 2017; Vidal, 2019).

En este estudio se propone abordar los orígenes y la evolución del sector de cooperativas de vivienda en Uruguay. Para ello se recurrió a la información secundaria disponible, documentación de la ANV y entrevistas a referentes del sector. El trabajo se estructura en dos grandes secciones. En la primera se analizan los orígenes del cooperativismo de vivienda y la Ley N° 13.728 (1969) por la regula, en la segunda, la evolución del cooperativismo desde la aprobación de dicha ley hasta el fin del tercer gobierno del Frente Amplio (2015-2019).

1. Los orígenes del cooperativismo de vivienda y la aprobación de la ley

A fines de la década de 1960 la situación de la vivienda era una de las manifestaciones más claras de la crisis que vivía el país y había sido diagnosticada acertadamente por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1963). El déficit de vivienda crecía año a año y las respuestas, tanto desde los privados como desde el Estado, eran absolutamente insuficientes (Iglesias, 2008).

Sin embargo, en esta misma época se van a desarrollar las primeras experiencias de vivienda cooperativa a través de tres proyectos piloto surgidos en el interior del país (en Salto, Fray Bentos e Isla Mala) e impulsados por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) (Nahoum, 2008a). Se constituirán como cooperativas de consumo puesto que, hasta la aprobación del marco legal específico, las cooperativas de vivienda se regían por la Ley N° 10.761 de Sociedades Cooperativas de 1946.

El contexto en el que se aprueba la ley, la hace más extraordinaria. El país estaba viviendo un proceso de inflación, estancamiento productivo, déficit público y el Estado tenía escasa capacidad de respuesta para las distintas problemáticas sociales lo que hacía que la tensión fuera en aumento. En el tema vivienda, luego de la propuesta de la CIDE poco se había hecho y la construcción estaba virtualmente paralizada. A pesar de ello, el Parlamento Nacional logra discutir y aprobar una ley que sienta las bases de las políticas de vivienda de los siguientes cuarenta años. El principal redactor de la misma fue el diputado Juan Pablo Terra quien va a impulsar su aprobación (Cecilio, 2009: 19).

Al igual que para otros sectores del cooperativismo, la aprobación de un marco legal específico va a permitir una rápida expansión de esta clase o tipo de cooperativas

(Terra, 1986). Este marco específico se lo va a dar la Ley Nº 13.728 aprobada en diciembre de 1968 que en su Capítulo X establece la normativa para las cooperativas de vivienda.

La ley se proponía un doble objetivo: por un lado, brindar alojamiento digno a los sectores con menos recursos económicos tras años de déficit habitacional creciente, y por otro, reactivar la economía y genera empleo mediante la construcción en un contexto de crisis estructural. Para ello creaba la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) (Artículo 47) en la órbita del Ministerio de Obras Públicas; pero con independencia política y técnica, lo cual la liberaba de trabas burocráticas y le daba relativa independencia de la polarización política del momento. Debía formular y presentar sus planes directamente al Poder Ejecutivo y coordinar permanente con el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) y el Banco Hipotecario, en lo referente a los planes habitacionales, la coordinación de las políticas y el contralor de las normas dispuesta en materia de vivienda (Medero *et al.*, 2014: 86-87). Estuvo al frente de la DINAVI desde enero de 1969 hasta su renuncia en 1972 el destacado arquitecto Ildefonso Aroztegui, quien condujo una pequeña oficina con limitado personal pero que llevó adelante importantes iniciativas. A pesar de las fuertes críticas que recibió la DINAVI, fundamentalmente desde los sectores opositores al gobierno de Pacheco Areco, esperables por la fuerte polarización política, la promoción de cooperativas estuvo dentro de sus prioridades.

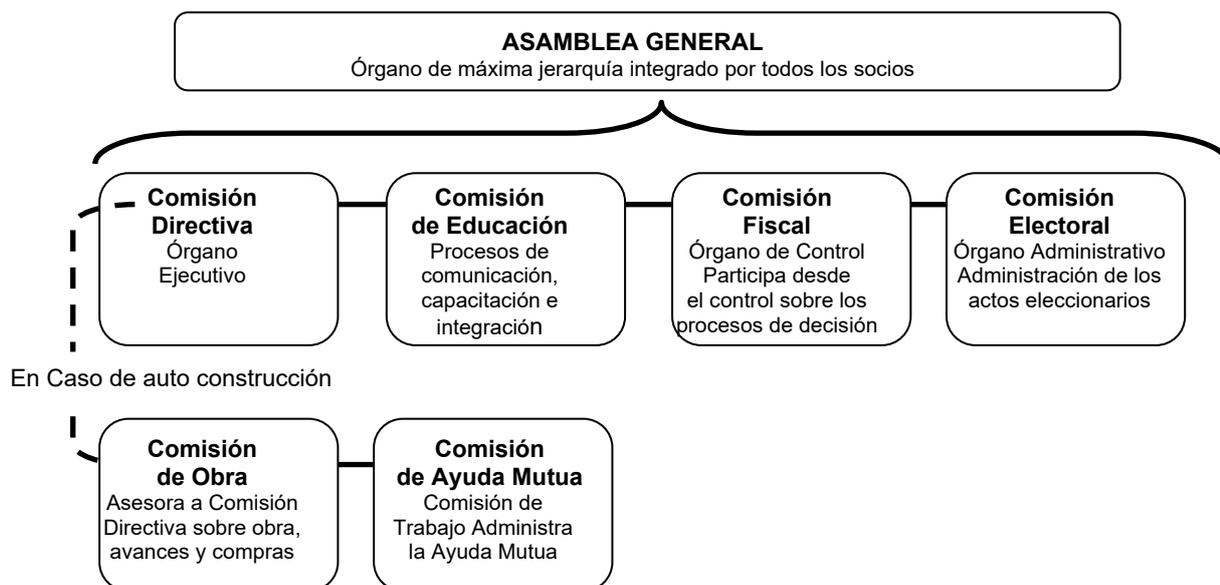
El Capítulo X de la ley, va a ser dedicado en exclusividad a las cooperativas y en el Art. 130 se define a las Cooperativas de Vivienda como

...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 (art. 130)

De esta definición se puede destacar que el objeto principal de la cooperativa es *proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados*; aunque el objeto no se agota en la vivienda ya que tiene por *finalidad proporcionar servicios complementarios a la vivienda*. Agrega además que debe regirse por los principios cooperativos y a continuación establece los diferentes tipos de cooperativas de vivienda.

Además, el artículo 138 establece la organización que se debe dotar la cooperativa y que se refleja en la siguiente figura.

Gráfico 1. Organización de la cooperativa



Fuente: Elaboración propia en base a Ley N° 13.728.

De acuerdo a la Ley las cooperativas pueden ser de dos tipos. El primero son las cooperativas matrices: definidas en el art. 163 como las cooperativas que tienen como finalidades: i) Recibir en forma abierta la inscripción de socios, ii) Asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas. En segundo lugar, las unidades cooperativas: el Art. 142 establece que las Unidades Cooperativas deben estar constituidas por un mínimo de 10 socios y un máximo de 200, y su finalidad es proporcionarles vivienda y servicios complementarios.

A su vez, las unidades cooperativas pueden clasificarse de acuerdo a la relación que tengan con la cooperativa matriz, siendo: cooperativas *filiales de una Matriz* (art. 167, inc. 2) y Unidades cooperativas *autónomas*.

Otra clasificación es de acuerdo a la forma que adquiere la propiedad de la vivienda (art. 143). Las *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 el caso de las *Cooperativas de Propietarios* (arts. 145, 161 y 162 de la Ley y 65 a 68 del Decreto) la propiedad de la vivienda es de los socios de manera exclusiva e individual. A su vez, estas se pueden clasificar en i) de adjudicación inmediata o ii) de adjudicación diferida de acuerdo a cuándo se produzca la adjudicación, una vez entregada la vivienda o cuando cancele la hipoteca (inc. 2 del art. 145 e inc. 1 del art. 161 de la Ley y arts. 66 a 68 del Decreto).

La Ley 13.728 también las clasifica de acuerdo a la forma de construir. En este sentido el Artículo 130 distingue entre: las Cooperativas que *contratan con terceros* la totalidad de la obra y las 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 se distingue, a su vez: las cooperativas de *Autoconstrucción*, en las que el trabajo del socio y sus familiares se utiliza, únicamente, en la construcción de su propia vivienda, y: las 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 Ley también aclara la naturaleza del aporte de los socios. En primer lugar, establece que 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). Por otra parte, en términos laborales la Ley establece en el Artículo 137 que el trabajo de ayuda mutua no da lugar a "*aporte alguno a las cajas de jubilaciones y otros organismos de seguridad social*".

Una de las claves de la política de vivienda establecida en la Ley Nº 13.728 era la cuestión del financiamiento, para eso se estableció un sistema institucional que tenía a la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) como la encargada de la planificación y la fijación de objetivos. A su vez, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) tenía como cometido la administración del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) que creaba la ley y el crédito para la construcción privada de viviendas, otorgando crédito a personas físicas para la refacción, ampliación o construcción de viviendas o la adquisición de viviendas usadas; o a personas jurídicas como promotores privados o cooperativas de vivienda. El Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), por su parte era el organismo ejecutor del sistema público de construcción de viviendas. El FNV sería la fuente de recursos para este sistema y los obtenía de la Recaudación por Timbre de Vivienda (2% sobre sueldos), la Emisión de Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR), el Impuesto a créditos del BHU ya concedidos y el rescate de sus propias inversiones. También se creaba una moneda ficticia, la Unidad Reajutable (UR) para la concesión y rescate de los Créditos y que se indexaba en base a la variación del Índice Medio de Salarios.

En lo que refiere a las cooperativas de vivienda los créditos eran concedidos en UR y con un plazo de entre 25 y 30 años. El monto del crédito iba a depender de la categoría de la vivienda (la ley estableció cuatro categorías de vivienda en función del área habitable y valor de tasación y el sistema y régimen de cooperativa).

La Ley de Vivienda Nº 13.728 también preveía la creación de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), organizaciones compuestas por equipos interdisciplinarios con el objetivo de asesorar a los grupos cooperativos de vivienda para llevar a cabo su objetivo. La misma ley establecía la obligatoriedad de contratar a un IAT y establecía el costo del asesoramiento.

Los IAT debían brindar servicios jurídicos, contables, de educación cooperativa, financieros, económicos, sociales, de proyecto y dirección de obra. El trabajo de los equipos profesionales de los IAT iba desde antes que se constituyera la cooperativa, la promoción, la capacitación para la gestión, y el asesoramiento durante la construcción y hasta la terminación de las viviendas (Fynn, 2008).

Los IAT y las cooperativas evolucionaron paralelamente. Luego de una etapa inicial en la que se crearon varios IAT y su trabajo se expandió; se pasó a una etapa durante la dictadura en que muchos IAT fueron cerrados y algunos de sus integrantes perseguidos, para finalmente retomar la actividad luego de recuperada la democracia, fundamentalmente a partir de la aprobación de la Ley de Vivienda Nº 16.237 de 1992 que restablece la vigencia de los IAT.

Los Institutos más importantes, como CCU y CEDAS, crearon servicios comunes como los servicios de compras. Posteriormente, también las federaciones crearon servicios comunes, como FUCVAM que montó una Central de Suministros. En todos se obtenían excelentes precios en función de su importante poder de compra, hasta que las

restricciones a los préstamos instauradas por la dictadura, determinaron una radical caída de la demanda (Kruk, 2008).

Como se mencionó anteriormente, la Ley N° 13.728 puede verse como uno de los resultados del trabajo de la CIDE (Midaglia, 1992). Uno de los mayores aportes fue la idea de planificación para la política de vivienda (Cecilio, 2009), dotando a las políticas públicas de coherencia y organicidad. Hasta entonces, la normativa sobre vivienda era un conjunto de normas dispersas referidas a diferentes entidades y aprobadas a lo largo de más de setenta años.²

Desde el punto de vista propiamente jurídico, la Ley N° 13.728 aporta una regulación jurídica moderna y orgánica de las cooperativas de vivienda: las define como una clase o tipo específica, establece los diversos tipos de cooperativas de vivienda e introduce características novedosas como las cooperativas de ayuda mutua o el carácter de usuarios. Al respecto sostiene Cazéres:

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 (Cazéres, 2008: 34).

Además, la ley consagró a la vivienda como un bien esencial y un derecho ciudadano, independientemente de los recursos económicos. Así como establecía la obligación del Estado de brindar las condiciones necesarias para la efectivización de ese derecho (Midaglia 1992).

Desde el punto de vista del impacto social, se puede afirmar que la ley abrió caminos a la participación organizada de personas y familias (Iglesias, 2008: 47). La ley permite mecanismos alternativos para la producción de viviendas y la posibilidad de otorgar financiamiento público para la construcción de viviendas por parte de las familias (Nahoum, 2008b).

En términos de la significación política de la ley, Midaglia (1992) sostiene que tuvo todos los atributos de una política pública, dirigida a un sector de importancia social y económica que, aunque había sido definido como ámbito de intervención política, no había sido atendido de forma orgánica por el Estado. La misma autora argumenta que la sanción de la ley se vio favorecida por el apoyo de las organizaciones empresariales, que querían dinamizar el sector y obtener créditos para la construcción.

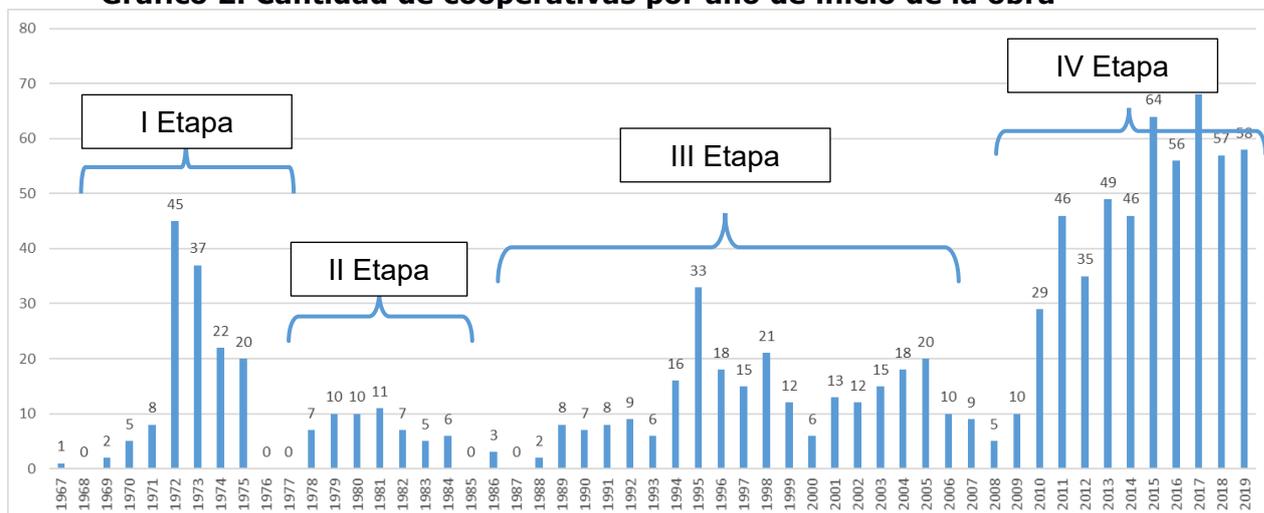
Nahoum (2008a: 29) va más allá y señalaba que el capítulo sobre el sistema cooperativo era marginal, y estaba integrado al proyecto más para facilitar su aprobación que como una propuesta de solución para los problemas habitacionales. *Evolución del cooperativismo de vivienda luego de la ley*

A continuación, se presenta una propuesta de periodización de la evolución del cooperativismo de vivienda desde la aprobación de la Ley N° 13.728 hasta nuestros días. Se identifican cuatro grandes etapas que no resultan homogéneas, pero en las

² Pasando por la creación del BHU en 1892; el INVE en 1937; la sección de Viviendas Populares en la Intendencia de Montevideo en 1946; la Ley N° 10.571 en materia de propiedad horizontal; el convenio con el BID para la construcción de viviendas en 1963; la creación del Fondo para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural en 1967; y la constitución de Fondos Sociales de Vivienda en 1968 (Midaglia, 1992).

que se pueden reconocer fácilmente algunas características comunes al período. El primer período está marcado por el establecimiento de las bases del sistema y su rápida expansión y abarca desde la aprobación de la Ley nacional de vivienda hasta la desarticulación por parte de la dictadura del sistema institucional creado. El segundo período se caracteriza por el retroceso y la destrucción del sistema y comprende desde 1977 hasta fines de la dictadura. El tercer período incluye los cuatro primeros gobiernos luego de la recuperación democrática, y se define por las expectativas puestas en la política de vivienda con la recuperación democrática. Sin embargo, como se analiza, la dinámica del sistema cooperativo en el período se explica más por la inercia de las etapas anteriores que por nuevos impulsos, aunque algunos elementos de política e institucionales se modifican. El último período, que va desde 2005 a nuestros días, se caracteriza por el nuevo impulso al cooperativismo en los gobiernos del Frente Amplio y los cambios institucionales y políticos aplicados. Como se mencionó no se cuenta con mucha información cuantitativa, pero entre la información disponible se encuentra la distribución de las cooperativas de acuerdo al año de inicio de las obras. Aunque eso no muestre la cantidad de viviendas cooperativas permite observar los vaivenes en la evolución del cooperativismo de vivienda, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Cantidad de cooperativas por año de inicio de la obra



Fuente: elaboración propia con base en Machado (2023).

2. I Etapa: El establecimiento de las bases y la rápida expansión (1969-1976)

A partir de la aprobación de la ley en diciembre de 1968, se da una rápida expansión de las cooperativas de vivienda, fundamentalmente las de ayuda mutua y de la modalidad de usuarios (Terra, 1986), en particular entre 1970 y 1973.

Hasta mediados de 1975 se registró un auge del sistema cooperativo en su conjunto. Tal como muestra el Cuadro 3, para esa fecha el cooperativismo significaba entre 30% y 40% del sistema dependiendo si se cuenta la producción de viviendas o la inversión.

Cuadro 2. Producción de viviendas (PNV) y distribución de la inversión por sistema de producción (1975, en %)

	PRODUCCION DE VIVIENDAS	% DE INVERSION
Sistema público	47%	33%
Promotores privados	23%	29%
Cooperativas de Ayuda Mutua	22%	21%
Cooperativas de Ahorro y Préstamo	8%	17%
TOTAL	100%	100%

Fuente: COMCORDE, citado por Cisa (1980: 67).

De acuerdo a Terra (1986) la expansión de este período se explica por tres factores: la política estatal llevada adelante a partir de la creación de la DINAVI³, la existencia o creación de instituciones de promoción con equipos profesionales capacitados para la asistencia de las experiencias, y el peso de las organizaciones sindicales en la promoción.

La estructura legal era adecuada, las soluciones habitacionales económicas y eficientes, lo que va a permitir a población de sectores de bajos ingresos acceder a la vivienda. En este sentido Midaglia (1992) propone que la integración a las cooperativas de vivienda estaba motivada básicamente por resolver el problema de la vivienda más que por adherir al proyecto cooperativo.

En 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social con los siguientes cometidos; elaboración de una política nacional del sector, tareas de planificación, investigación técnica, coordinación y financiamiento en el campo de la construcción, también se debía ocupar del contralor, promoción social y asistencia a cooperativas de viviendas, fondos sociales y IAT (Midaglia 1992).

En esta etapa se forman las federaciones de cooperativas de vivienda. La primera en formarse es la federación de las cooperativas de usuarios de ahorro previo, que en 1969 constituyen la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACОВI). El proceso de integración tenía como objetivos la *"defensa gremial del movimiento cooperativo de ahorro previo y la reivindicación del sistema como solución al problema habitacional de los trabajadores del país"*. Durante la dictadura la acción de FENACОВI va a desaparecer en el marco de la persecución contra el movimiento cooperativo para renacer como Federación de Cooperativas de Vivienda (FECОВI) en 1984, en el marco de la reapertura y del conflicto con el BHU por los reajustes abusivos (FECОВI, 2015).

El origen de la federación de cooperativas de vivienda por ayuda mutua tuvo lugar en mayo de 1970, en la localidad de Isla Mala, lugar donde se finalizaba la primera obra cooperativa. Allí se realizó el IV Encuentro de Cooperativas y se decidió fundar la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Recién tres años después se consolidó la estructura gremial y se obtuvo la personería jurídica (Midaglia, 1992).

Las cooperativas vinculadas a FUCVAM, que tenían su origen en sindicatos obreros, eran las más numerosas con un promedio de 80 viviendas por cooperativa. En tanto las vinculadas a FENACОВI tenían un promedio de 40 viviendas y mayor valor de la

³ Se crea la Dirección de Vivienda que en realidad funcionaba como un ministerio y que, con apenas 10 funcionarios, echó a andar todo el sistema en solo tres años (Cecilio, 2009).

vivienda; nuclearon a sectores de mayores ingresos, también era importante la modalidad de usuarios y generalmente fueron promovidas por entidades cooperativas (Terra, 1986).

La aparición de las cooperativas de vivienda en el escenario social va a significar un desafío para los diferentes actores sociales y políticos. Es particularmente interesante cómo reaccionó el movimiento sindical frente al desafío de las cooperativas de vivienda. A pesar del fuerte vínculo entre los sectores trabajadores y las cooperativas como respuesta a su problema de vivienda, el movimiento sindical las va a observar con recelo. El movimiento sindical observaba con escepticismo y desconfianza a las cooperativas en general, no se creía que el cooperativismo fuera la respuesta a los problemas de los trabajadores y además se las veía como un instrumento de la penetración norteamericana (en el marco de la Alianza para el Progreso), fuertemente desmovilizador para el movimiento popular. En particular, respecto de las cooperativas de vivienda se hacían dos fuertes críticas. En primer lugar, se sostenía que era injusto obligar a los trabajadores a extender su jornada laboral en la cooperativa y que, además, eso exoneraba al Estado de su obligación constitucional de proporcionar una vivienda digna. La otra objeción se relacionaba con la defensa de los puestos de trabajo del sector de la construcción. El sindicato de la construcción se sentía amenazado por las cooperativas de vivienda por ayuda mutua que empleaban mano de obra benévola (Guerrini, 1989: 99).⁴

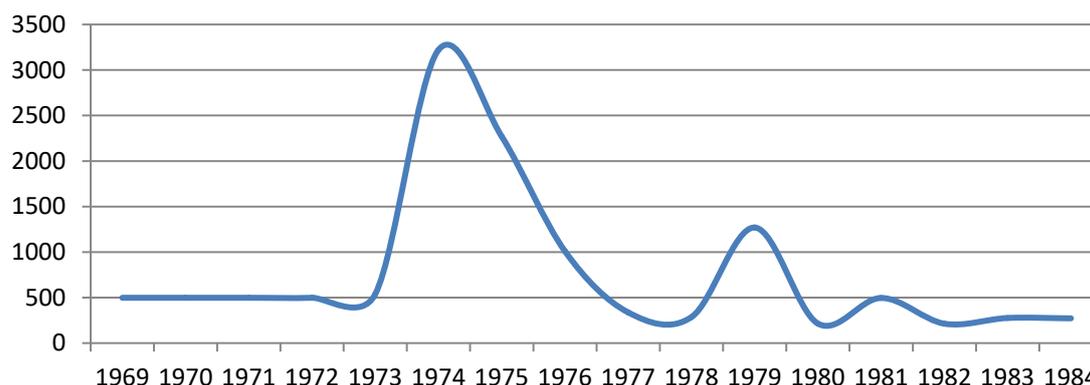
Desde el movimiento cooperativo estas críticas son respondidas sosteniendo, primero, que en los países subdesarrollados los ingresos de los trabajadores no son suficientes para acceder a una vivienda, por lo que acceder a través del mercado, en caso de ser posible, supondría un trabajo adicional, incluso mayor que el necesario para integrar una cooperativa de ayuda mutua. En segundo lugar, las cooperativas eliminan intermediarios y abaratan el costo del producto final, lo que posibilitaría un aumento sustancial en la construcción de viviendas en base al monto de inversión estipulado (Midaglia, 1992).

3. II Etapa: El desmantelamiento del sistema (1977-1984)

Sin embargo, esta tendencia de crecimiento de las cooperativas de vivienda va a cambiar de signo. Ya desde 1975 la creación de cooperativas se había ralentizado, pero es a partir de 1976 que se va a producir un freno a su expansión, tal como se refleja en el siguiente gráfico.

⁴ Respecto de esto, sostiene Guerrini (1989) que el SUNCA y las asociaciones empresariales coincidieron en impulsar conjuntamente propuestas de planes de vivienda que contemplaban sus intereses, pero en los que las cooperativas de vivienda no eran igualmente contempladas.

Gráfico 3. Cantidad de viviendas cooperativas



Nota: en la información de base no aparece discriminado el período 1969-1972; a los efectos de la gráfica se supuso una distribución uniforme en el cuatrienio para todas las variables.

Fuente: "Construcción de Viviendas y Reactivación", publicación del BHU (1986), información proporcionada por el Ing. Benjamín Nahoum.

Para el gobierno dictatorial las cooperativas no eran un modelo deseable, es por ello que vuelcan los esfuerzos oficiales al sistema público de erradicación de barrios marginales y a financiar a promotores privados.

Producido el golpe de Estado de 1973 en el Uruguay, implantado el neoliberalismo económico al año siguiente, las Cooperativas de Vivienda aparecían como una doble contradicción dentro del sistema: por su contenido participativo y democrático, cuestionaban el autoritarismo que pasó a ser el estilo de gobierno imperante; por su contenido de autogestión económica, a su vez, chocaban con el nuevo modelo, que basaba su acción en la intervención de empresas capitalistas, a las que buscaba estimular dándoles mayores rentabilidades (Nahoum 2008a: 99).

En 1977, y con los cambios en la política económica, se suprime el Ministerio de Vivienda, y se establece el pasaje al BHU y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la política de vivienda. La Ley N° 14.666 además de disponer las mencionadas modificaciones institucionales, establecía en su artículo 10 la extinción de las personerías jurídicas de todos los IAT. En 1980 se produce la supresión del FNV que pasa al BHU.⁵ La gestión del BHU va a significar una revisión de las de préstamos para vivienda, el aumento de las tasas de interés y la disminución de los plazos de amortización.⁶

Se produjo un traslado paulatino de competencia en materia de vivienda a la órbita financiera ... Se adjudicó al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la facultad de elaborar una política nacional del sector; y el control de las cooperativas, fondos sociales, otras asociaciones sin fines de lucro (Midaglia 1992: 77).

Con respecto a las cooperativas en particular, comenzó un largo período (1976-1989) en que no se entregaron Personerías Jurídicas a Cooperativas de Vivienda de ningún tipo y se restringió severamente la concesión de préstamos. Para 1982 el

⁵ La Ley N° 15.034 de 1980 determinó la integración del FNV al patrimonio del BHU: "quien tendrá su titularidad y podrá afectarlo para todas las modalidades de crédito autorizadas por su ley orgánica".

⁶ La Ley N° 14.585 ya le había conferido al Poder Ejecutivo la potestad de fijar las tasas de interés de los préstamos para vivienda.

cooperativismo solo significaba el 3% del conjunto del Plan Nacional de Viviendas (PNV) (Lombardi, 1985).

Es evidente que más allá de los cambios institucionales determinados por la política económica, en la actitud del gobierno dictatorial hacia las cooperativas influyen elementos de tipo político. Frente a la proscripción de los partidos políticos y la persecución de las organizaciones sindicales, las cooperativas se convierten en un verdadero refugio activista (Guerrini, 1989: 90). Es por ello que las cooperativas fueron vistas por las autoridades de la dictadura como "...espacios proclives a la generación de "inseguridad nacional", dada su propensión a transformarse en fuente de acciones colectivas, contestarias al régimen vigente" (Midaglia, 1992: 80).

En determinados momentos el tema de la vivienda sirvió como "válvula de escape" y canalizó el descontento de la ciudadanía frente a la dictadura. En esto fue fundamental el rol de FUCVAM. La Federación en sus comienzos dirigió sus esfuerzos a mejorar la construcción concentrándose en aspectos técnicos y administrativos. Este rol estrictamente sectorial se modificará durante la dictadura en la medida que el espacio cooperativo se convirtió en uno de los pocos ámbitos de participación social y política (Midaglia, 1992: 120). A fines de la dictadura FUCVAM va a protagonizar un fuerte enfrentamiento de las cooperativas con el gobierno, en particular con el BHU. El conflicto comenzó cuando en el mes de setiembre de 1983, FUCVAM se negó a pagar un reajuste de cuotas de un 15% dispuesto por el BHU (González 2008: 80). El gobierno respondió aprobando la Ley N° 15.501 que disponía el pasaje compulsivo de las Cooperativas de Usuarios al régimen de Propiedad Horizontal. FUCVAM va a responder apelando al mecanismo constitucional de llamar a un referéndum para la derogación de la ley a través de la adhesión del 25% del padrón electoral. Para ello convocó a una movilización en la jornada del 26 de febrero de 1984, que significó un fuerte respaldo a las cooperativas y una clara manifestación de oposición al gobierno.⁷

En síntesis, el período analizado significará un retroceso no solo de las cooperativas sino de la política de vivienda. A fines de la dictadura el déficit de vivienda era el mismo que en 1973 (Chavez y Carballal 1997: 23).

4. III Etapa: La recuperación democrática y la creación del MVOTMA (1985-2004)

La recuperación democrática no significó una satisfacción automática de las reivindicaciones planteadas por el movimiento cooperativo, y aprobadas en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) a la salida de la dictadura, que se suponía que serían satisfechas en breve plazo. Entre las reivindicaciones más importantes se puede señalar la derogación de la Ley N° 15.501, las modificaciones al sistema de reajuste de cuotas, el otorgamiento de personerías jurídicas y nuevos préstamos, y la participación de las cooperativas en el ámbito de decisión de la política de vivienda (Guerrini, 1989).

En lo que refiere a la derogación de la Ley N° 15.501 esta llegó recién cuando la Suprema Corte de Justicia hacía lugar a una demanda de FUCVAM para declararla inconstitucional. La nueva ley aprobada, la Ley N° 15.853 de 1986, no solo derogaba

⁷ Finalmente, la recolección de firmas no fue necesaria porque se acordó en la CONAPRO la derogación de la Ley N° 15.501 por el parlamento que asumiría en marzo de 1985.

la anterior, sino que obligaba a las cooperativas a decidir mediante voto secreto el pasaje o no al régimen de propiedad horizontal.

Esto fue solo una señal de que, recuperada la democracia, la política de vivienda no cambiaría sustantivamente. Las prioridades del BHU pasaron por la finalización de los programas iniciados por la dictadura (viviendas de categoría media) y la adquisición de viviendas usadas. Las cooperativas no solo no formaban parte de las prioridades del nuevo gobierno democrático, sino que eran vistas con desconfianza, y se las acusaba de colectivismo y falta de pluralismo. Tanto así que, en 1987, por primera vez desde 1968, no se escrituró ningún préstamo para cooperativas de ayuda mutua (Chavez y Carballal, 1997: 25).

Muestra de esta desconfianza es este elocuente artículo publicado en el diario oficialista

Uruguay (es) el único país del mundo que tiene cooperativas de usuarios ya que incluso Cuba solo tiene cooperativas de propietarios (...) Se asemeja entonces a un kibutz israelí o a un koljoz de la URSS, o al sistema de 'falansterios' del socialismo utópico de Charles Fourier (...) Esta forma de vida es apta para aquellos grupos que posean una determinada ideología colectivista. Y a su vez, este concepto filosófico podría llegar a tener connotaciones políticas que, por propia definición del Movimiento Cooperativo, están expresamente prohibidas en el cooperativismo (...) es necesario recordar las denuncias de falta de pluralismo, intolerancia y persecución a sus integrantes de algunas cooperativas por motivos ideológicos y políticos. (Suplemento "La Semana" del Diario El Día, 4 de diciembre de 1985, citado por Chavez y Carballal, 1997)

Por su parte, FUCVAM tuvo dificultades para adaptarse a la recuperación democrática, ya que sufrió una pérdida de protagonismo y "...persistió en un comportamiento de enfrentamiento con el Estado que, en última instancia, le significó un agotamiento de sus recursos de presión y su capacidad de maniobra" (Midaglia 1992: 113).

A pesar de la falta de apoyo del gobierno nacional, las cooperativas se siguieron formando, aunque recién se volvieron a conceder personerías jurídicas a fines de 1989. Ese mismo año se produjo el triunfo del Frente Amplio en el gobierno departamental de Montevideo lo que abrió un nuevo escenario para las cooperativas. El gobierno municipal de Montevideo y también algunos departamentos del interior, acordaron con FUCVAM el otorgamiento de una cartera de tierras para construir nuevas cooperativas (Chavez y Carballal 1997: 26). En 1990 el gobierno de Montevideo creó la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda a través del Decreto Nº 24.654, que implementó normas y dispuso recursos para adjudicar tierras a familias de bajos ingresos, entre ellas a las agrupadas en Cooperativas (Nahoum 2008a).

También el gobierno del Partido Nacional que asumió en 1990 mostró algunas señales de apertura y cambios en la política de vivienda. En primer lugar, por Ley Nº 16.112 de 1990, creó el MVOTMA, que tenía entre sus cometidos: "El otorgamiento de la personalidad jurídica y la promoción y control de las cooperativas de vivienda e instituciones afines" (Art. 3 inc. 4); y se desbloqueó la aprobación de personerías jurídicas para las cooperativas. Con la aprobación del Decreto 239/92, el financiamiento para las cooperativas de Ayuda Mutua queda fuera del BHU y pasa a la órbita del MVOTMA, que de acuerdo al Decreto tendría como competencia "la planificación, ejecución y adjudicación de Viviendas de Interés Social, destinadas a

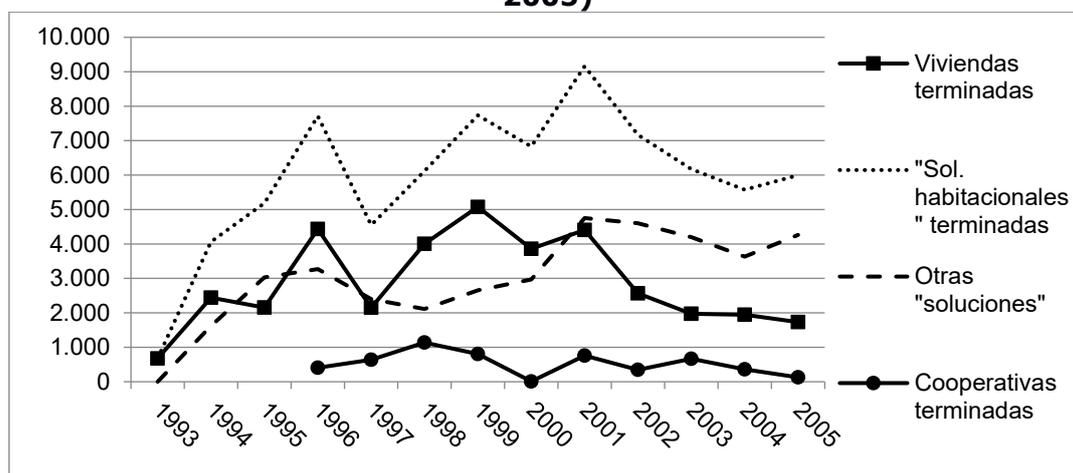
los sectores cuyos ingresos no excedan las 60 UR mensuales por núcleo familiar”; en tanto el BHU atendería la “demanda solvente”.

Estas medidas van a dar un nuevo impulso a la política de vivienda, aunque las cooperativas seguían sin ser una prioridad para el gobierno (Gráfico 3).

Sin embargo, estos cambios en la política y la apertura de estas nuevas posibilidades permitieron a FUCVAM abrirse a la negociación e incorporar nuevos ingredientes a su papel político-sectorial (Midaglia 1992: 121).

El cambio de gobierno en 1995 no alteró en lo fundamental la política de vivienda del MVOTMA, que siguió dirigido por el Partido Nacional. El plan quinquenal de viviendas preveía la construcción de 28.161 “soluciones habitacionales” de las cuales apenas 3.329 serían cooperativas (Chavez y Carballeda 1997). Según datos del BHU, para el año 1998, la inversión del MVOTMA en construcción de viviendas por el sistema cooperativo fue 15% del total de los rubros que a esos efectos dispone el Ministerio. La situación no varió sustancialmente en el gobierno 2000-2004 (Nahoum 2008a).

Gráfico 4. Evolución de realizaciones del Plan Nacional de Vivienda (1993-2005)



Fuente: MVOTMA, Dirección Nacional de Vivienda, Departamento de Programación y Control. Listado de obras terminadas - Período 1991-2007. Información proporcionada por Ing. Benjamín Nahoum.

Entre las novedades de la política de vivienda del período se pueden destacar la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos por parte del MVOTMA, cuyo desarrollo progresivo debería ser realizado por autoconstrucción y la regularización y consolidación de los asentamientos precarios por el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).⁸

También durante este período el cooperativismo de vivienda incursionó por nuevas modalidades. En primer lugar, los programas de reciclaje de viviendas de los centros históricos realizado por cooperativas de ayuda mutua apoyadas por el Municipio de Montevideo (Kruk, 2008) y, en segundo lugar, las cooperativas con sectores sociales de muy bajos ingresos (Rodríguez Filippini, 2008).

⁸ El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares se constituyó en 1999 a través del Préstamo 1186 OC-UR, firmado entre Uruguay y el BID, por 100 millones de dólares (PMB-MVOTMA 2014).

La Ley N° 16.736 de 1996, en su artículo 462, define reciclaje como la "realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente" y para este tipo de cooperativas reduce el número mínimo de socios a seis. A partir de cuatro experiencias piloto realizadas en coordinación por vecinos organizados, la Intendencia de Montevideo y organizaciones no gubernamentales se dio comienzo a experiencias que buscaban responder a las necesidades de los vecinos y la ciudad en zonas céntricas pero deprimidas.⁹

La experiencia de cooperativas para sectores de muy bajos ingresos significaba el desafío de trasladar una experiencia que había sido muy exitosa en otras capas de población, a un sector social con características diferentes. Para ello se requería un importante apoyo institucional en lo social y en lo urbanístico, tanto de equipos técnicos como de las autoridades. La experiencia piloto se hizo con la Cooperativa de Vivienda Ituzaingó (CO.VI.ITU. 78). Formada por once familias que habían sido desalojadas de su vivienda a mediados de 1990, contó con el apoyo de FUCVAM, el Instituto Cooperativo pro Vivienda y Medio Ambiente (Co.VIMA) y la Intendencia de Montevideo. Finalmente, en marzo de 1993 se inauguraron las viviendas.

5. IV Etapa: Nuevo impulso durante los gobiernos progresistas (2005 -2019)

Con la asunción del gobierno nacional por parte del Frente Amplio se comenzaron a procesar importantes cambios institucionales en la política de vivienda. El primero fue la aprobación en abril de 2007 de la Ley N° 18.125 de Modificación a la Carta Orgánica del BHU. Por medio de esta ley se reestructuró el BHU y se traspasó parte de sus funciones a la Agencia nacional de Vivienda (ANV), creada por la misma ley.

Otra de los cambios institucionales es la aprobación de la Ley N° 18.407 o Ley General de Cooperativas. La legislación cooperativa que se encontraba dispersa y fragmentada de acuerdo a las distintas clases o tipos es reunida en un cuerpo coherente, en el que se integra la legislación referida a las distintas clases o tipos. En el Capítulo V está contenida la normativa respecto de las cooperativas de vivienda que toma como base el Capítulo X de la Ley N° 13.728. El otro cambio sustantivo es la creación del INACOOOP con participación del gobierno y del movimiento cooperativo. Este instituto se constituye como persona pública no estatal (regulada por el Derecho Privado), y con el objetivo de "promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país" (Ley N° 18.407). Con esto se genera un ámbito técnico, administrativo y financiero para la promoción del cooperativismo y el relacionamiento entre cooperativas y Estado.

Esta nueva institucionalidad, sumada a los cambios en las políticas de vivienda y la creación de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), posibilitó que el número de cooperativas de vivienda pasara de 581 en 2008 a 2.158 en 2019. Otra forma de medir este crecimiento es en términos de la participación de viviendas cooperativas en el total de viviendas. Tal como se expresa en el siguiente cuadro la participación de las viviendas cooperativas en el total de viviendas pasa de 2,69% para 2011 a 4,27% para 2019.

⁹ Las experiencias fueron el Programa "Mujefa", de mujeres jefas de familia, en una finca adquirida por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), con el asesoramiento del Instituto "IVIM"; el Programa "Las Bóvedas", de la Cooperativa "COVICIVI", en fincas y padrones de propiedad municipal y asesoradas por el Instituto "Hacer-Desur"; el Programa "Pretyl" en dos fincas adquiridas por la IMM y con asesoramiento del CCU; y el Programa "Goes" en una finca municipal con asesoramiento de "Hacer-Desur" (Vallés, 2008).

Cuadro 3. Viviendas cooperativas en el total de viviendas de Uruguay (2011 y 2019)

	2011	%	2019	%
Total de viviendas	1.116.915	100	1.247.820	100
Viviendas cooperativas	30.045	2,69	53.265	4,27

Fuente: Machado (2023) en base a datos del INE (2011) y Planes quinquenales de vivienda 2015-2019 y 2020-2024 (MVOTMA, 2015, 2020).

En lo que respecta a los recursos destinados al cooperativismo, la llegada al gobierno de la coalición de partidos de izquierda generó grandes expectativas en el movimiento cooperativista. De hecho, la inversión en vivienda cooperativas significó casi entre la tercera parte y la mitad de la inversión total en vivienda durante los dos últimos gobiernos del Frente Amplio.

Cuadro 4. Distribución de la cantidad de viviendas terminadas o en proceso durante los gobiernos de Mujica (2010-2014) y de Vázquez (2015-2019)

Programa	2010-2014	2015-2019
Obra nueva	14%	5%
Cooperativas	35%	52%
Pasivos	6%	2%
Relocalizaciones	11%	12%
Préstamos compra	3%	5%
Préstamos autoconstrucción	3%	11%
Convenios con Intendencias	7%	0%
MEVIR	21%	14%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Machado (2023), Planes quinquenales de vivienda 2015-2019 y 2020-2024 (MVOTMA, 2015, 2020) e Informe Preliminar del Grupo Hábitat, Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina (Bozzo, Machado y Nahoum, 2022)

Aunque desde el movimiento cooperativo, la inversión realizada durante los gobiernos del Frente Amplio fue insuficiente si se compara con los montos de inversión previos a la dictadura. Un documento presentado por FUCVAM y FECOVI al gobierno que asumió en 2015 plantea que hay cerca de 200 cooperativas en construcción o en proceso de escrituración del préstamo. Sin embargo, se mantienen algunos reclamos históricos del movimiento como lo son: el acceso al suelo, la necesidad de mayores recursos para el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización; la revisión de la forma de cálculo del ajuste a las cuotas, el financiamiento estatal para acceder a cupos libres en cooperativas de usuarios ya habitadas, subsidios a la permanencia revisar los topes para poder participar en el Plan nacional de vivienda subiendo los topes para ingresar de 60UR a 85UR (FUCVAM y FECOVI, 2015).

Conclusión: el desarrollo de las cooperativas de vivienda

Al momento de hacer un balance del desarrollo histórico del cooperativismo de vivienda es necesario hacer algunas anotaciones. En primer lugar, el cooperativismo canaliza e incentiva la generación de un proceso colectivo y autogestionario de producción de viviendas. Además de ello se trata de un sistema eficaz, en la medida

que permite el acceso a la vivienda de sectores de la población que de otra forma no lo alcanzarían, y eficiente, porque permite eliminar intermediarios y sus ganancias, reducir costos por su magnitud, y en el caso de la ayuda mutua, ahorra gastos de mano de obra. A esto se puede agregar que mejora los controles sobre los recursos y se reducen los costos y se reducen los costos en el mantenimiento posterior (Chiazzaro y Viola, 2006).

La cooperativa no solo es un aporte a la vivienda de los asociados, sino que debe ser considerado como un actor urbano, en la medida que las cooperativas han construido barrios "completos", con sus espacios verdes, de recreación, de socialización y han aportado a la infraestructura de la ciudad constituyendo un aporte a la comunidad (Tognola, 2008).

Han aportado también en la adaptación de tecnologías y soluciones arquitectónicas, desarrollando viviendas pensadas como soluciones para las familias. También han constituido verdaderas escuelas de ciudadanía fomentando la participación y la asunción de responsabilidades de forma individual y colectiva.

Sin embargo, y más allá de los recursos y apoyos volcados a las cooperativas de vivienda en los últimos años, siguen siendo insuficientes y aún hay muchos grupos cooperativos esperando obtener el crédito y comenzar a construir (Nahoum, 2008a).

Finalmente, concluir que las políticas de promoción y el tipo de financiamiento dependiente del presupuesto central del Estado, vuelven a las cooperativas de vivienda extremadamente dependiente de los avatares políticos. A lo largo del período analizado, se ha podido constatar momentos de fuerte impulso, así como ausencia de políticas e, incluso, persecución al movimiento cooperativo y sus dirigentes. La aspiración del movimiento cooperativo de vivienda es la recuperación del Fondo Nacional de Vivienda para desligar la política pública a los avatares político partidarios.

Referencias bibliográficas y fuentes

ALONSO, Noemí, SARACHU, Gerardo, VALLÉS, Raúl (coordinadores), ABBADIE, Lucía, BOZZO, Laura, CALONE, María, GRAÑA, Norma, NAHOUM, Benjamín, RODRÍGUEZ MUSLERA, Martha, SORIA, Cecilia y TEDROS, Giovanna (2012): Producción habitacional por empresas "llave en mano" y por cooperativas. Dos modelos y sus resultados, Informe proyecto CSIC/UdelaR, Montevideo.

ALTOBERRO, Carlos (2008): El financiamiento. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [74-87], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.

BÉRTOLA, Luis (Ed.). (2018). *50 años de la historia de la OPP. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.*

BERTULLO, J., ISOLA, G., CASTRO, D., y SILVEIRA, M. (2004). *El cooperativismo en Uruguay*. (22), Universidad de la República, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM), Montevideo.

- BOZZO, L., MACHADO, G., NAHOUM, B. (coord.) (2022). Informe Preliminar del Grupo Hábitat, Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina. Espacio Interdisciplinario UDELAR. Sin editar.
- CABRERA, M., DORNELL, S., y SUPERVIELLE, M. (2010). *II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural. 1º Informe de Resultados*. Montevideo: Comisión Honoraria del Cooperativismo (CHC-OPP) / Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) / Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- CAZÉRES, José Luis (2008): La base jurídica. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [34-45], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- CCU, Centro Cooperativo del Uruguay. (2016): La historia contada por quienes impulsaron la existencia de las primeras cooperativas. Daisy Solari y Saúl Irureta. El aporte desde el compromiso y la creatividad, en *Dinámica Cooperativa*, 126, [7-13].
- CECILIO, Miguel (2009): La Ley Nacional de Vivienda del 68. Planificación y equidad social. Un remanso en el caos. En MVOTMA (Ed.), *El Uruguay de la integración social en el territorio. A 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*, [19-25], MVOTMA, Montevideo.
- CHAVEZ, Daniel y CARBALLAL, Susana (1997): *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Amigos de la Tierra REDES (Red de Ecología Social), Editorial Nordan-Comunidad / Facultad de Arquitectura, UdelAR, Montevideo.
- CHIAZZARO, Andrea y VIOLA, Marcelo. (2006): Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua. *Almanaque del BSE*, [63-69], Montevideo.
- CIDE (1963): *Estudio económico del Uruguay. Evolución y perspectivas. Informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE)*, Vol. 2, Publicación del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración, Montevideo.
- COOPERATIVAS DE LAS AMÉRICAS (2020). *Informe nacional: Uruguay*. Montevideo. Recuperado de: <https://coops4dev.coop/sites/default/files/2020-09/Informe%20de%20Mapeo%20Cooperativo%20-%20Uruguay.pdf>
- DECIA, Alfredo. (2012). El cooperativismo. Escuela de democracia y solidaridad. *QUEHACER EDUCATIVO*, 113, 77-85.
- DUTRENIT, Carlos A., MIR, Mario R. y MARQUILLO, Carlos (1964). *Cooperativismo. En el mundo y en el Uruguay*. Montevideo: Cooperativa Bancaria.
- ERRANDONEA, Alfredo y SUPERVIELLE, Marcos (1992): *Las Cooperativas en el Uruguay. Análisis Sociológico del Primer Relevamiento Nacional de Entidades Cooperativas*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- FUCVAM y FECOVI. (2015): Reforzar la política de vivienda. Movimiento Cooperativo de Vivienda. Período 2015-2020. In FUCVAM - FECOVI (Ed.), Montevideo.

- FYNN, Cristina (2008): El asesoramiento técnico. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [88-97], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- GHILARDI, Flavio Henrique. (2017). Cinco décadas de cooperativismo de moradia no Uruguai. *Revista e-metropolis* (30), pp. 15-24.
- GONZÁLEZ, Gustavo (2008): El rol político y social del cooperativismo de vivienda: FUCVAM. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [120-131], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- GONZÁLEZ, Gustavo. (2013). *Una historia de FUCVAM*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- GUERRINI, Aldo (1989): Nuevos movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político ya los sindicatos. En Enrique Mazzei (Ed.), *Ensayos sobre el Uruguay de los 80*, [87-104], Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay/Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- IGLESIAS, Enrique (2008): Organización social y gestión cooperativa. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [46-57], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- INACOOOP (2024): Cantidad de cooperativas por clase. Unidad de investigación e información. Disponible en: <https://www.inacoop.org.uy/datosyestadistica>
- INE (2010): Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural (2008-2009). Recuperado de: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/censoCoop_2008-2009/Censo-Nacional-de-Cooperativas.pdf, 2 de marzo de 2011
- INE (2023): Población preliminar Censo 2023: 3.444.263. Instituto Nacional de Estadística. 29 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://censo2023.uy/poblacion-preliminar-censo-2023-3-444-263/>
- KRUK, Walter (2008): Ayuda Mutua y Tecnología. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [58-73], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- LOMBARDI, Mario (1985): El uso social del crédito de vivienda. *Análisis del sistema de vivienda en el Uruguay*, CIESU, Montevideo.
- MACHADO, Gustavo (2021). *Habitar las experiencias. Aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Ediciones Plural/ UDELAR: Montevideo.
- MACHADO, Gustavo (2023): Documento interno informe sobre Situación habitacional y cooperativas de vivienda. Agencia Nacional de Vivienda.

- MAGRI, Altair (2002): Una reforma 'exitosa': la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000 *Ciudades para un Futuro más Sostenible* <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n29/aamag.html> 13/02/2015.
- MARTÍ, J. P. (2022). Institucionalidad especializada y co-construcción de políticas públicas de fomento cooperativo en Uruguay (2008-2020). En F. Correa (Ed.), *Instituciones y políticas públicas para el desarrollo cooperativo en América Latina* (pp. 379-433). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- MEDERO, Santiago, SALMENTÓN, Juan Manuel y CESIO, Laura. (2014): *Ildefonso Aroztegui*. Instituto de Historia de la Arquitectura - Facultad de Arquitectura - Universidad de la República (Ed.), Facultad de Arquitectura, Montevideo.
- MIDAGLIA, Carmen (1989): Interpretación preliminar de los nuevos movimientos sociales en Uruguay: FUCVAM y DDHH. En Enrique Mazzei (Ed.), *Ensayos sobre Uruguay de los 80*, [105-130], CIESU/EBO, Montevideo.
- MIDAGLIA, Carmen (1992): *Las formas de acción colectiva en Uruguay*. CIESU, Montevideo.
- MORENO, Alvaro (2018): "El cooperativismo de vivienda en la construcción de la ciudad". En *Vivienda. Aporte del Concurso de investigación Juan Pablo Terra, 2ª edición*. Instituto Humanista Cristian Juan Pablo Terra, pp. 81-281.
- MUTUBERRÍA LAZARINI, V. M. J., y RODRÍGUEZ, M. F. (2021). Las experiencias de la cooperativa El Hogar Obrero (Argentina) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM): Procesos con historia en miras al presente.
- NAHOUM, Benjamín (2008a): De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [24-31], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- NAHOUM, Benjamín (2008b): Una experiencia sostenible. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [182-193], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- NAHOUM, Benjamín (Benjamín (Ed.) (2008c): *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- RAMA, C. (1980). El movimiento obrero y social en América Latina: Primeras experiencias (1830-1917). Anuario de Estudios Centroamericanos.
- SOLANAS DOMÍNGUEZ, M. (2017). FUCVAM: cooperativismo de vivienda, de los barrios en Montevideo a una alternativa contra hegemónica en otros Sures. *Interface: a journal for and about social movements*, 9 (1), 448-476.

- TERRA, J. P. (1986): *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Arca/CEPAL/EBO, Montevideo.
- TERRA, Juan Pablo y CAMOU, Juan E. (1983): *El proceso de la vivienda de 1963 a 1980*. Centro Latinoamericano de Economía Humana, Montevideo.
- TOGNOLA, José (2008): La relación Cooperativa-medio: la Cooperativa después de la vivienda. En Benjamín Nahoum (Ed.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, [114-119], Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía; Agencia Española de Cooperación, Montevideo.
- VIDAL, L. (2018). El foment públic del cooperativisme d'habitatge en cessió d'ús a Dinamarca i Uruguai: Barcelona: La Dinamo Fundació.
- VIDAL-FOLCH DUCH, Lorenzo Shivaraman. (2019). *(Re) turning to housing cooperativism? Perspectives on the housing question from Denmark and Uruguay*. (Doctorat), Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.