

B – TERRITORIOS COLECTIVOS/ 1968- 2018. 50 AÑOS DE EXPERIENCIAS COOPERATIVAS EN LA CIUDAD.

En 1965, la CIDE¹ publica su Plan Nacional de Desarrollo Económico Social para los años 1965-1975, siendo el primer estudio en detalle de la situación habitacional del Uruguay. En dicho plan el déficit de vivienda se estimaba en 117.400, referenciado al total existente en el país representaba un 13.4%:

*“Existe un déficit apreciable en número de viviendas, aunque menor que en los demás países de América Latina. Este déficit no es excesivo en relación con la capacidad de construcción del país, pero requiere un esfuerzo sistemático de varios años para obtener su eliminación”.*²

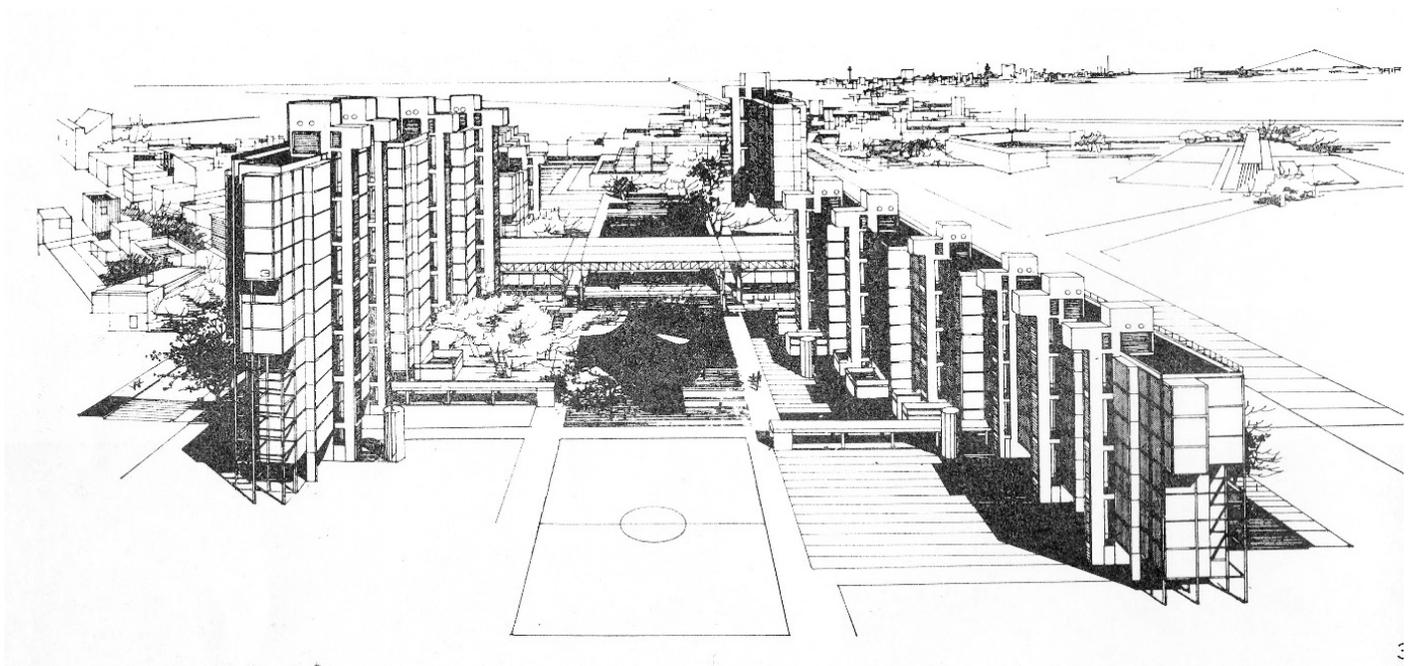
Las recomendaciones de la CIDE, se transformarían en la base de la Ley Nacional de Vivienda de 1968. Ejemplo de esto, la relación del servicio de préstamo no superando el 20% sobre el ingreso familiar, ajustes reales del valor de la cuota a largo plazo, focalizar políticas a la vivienda social, reconocer el aporte de los beneficiarios (capacidad de trabajo, de ahorro), la planificación como herramienta de política pública, y la exclusión de los beneficios a la vivienda suntuaria y segundas viviendas.

En línea de cambio hacia una propuesta universalista e inclusiva, se genera en la reforma de la Constitución de 1967 una modificación referida al derecho a vivienda, modificando el anterior Art. 44 de la Constitución de 1934, al nuevo Art. 45 (actualmente vigente):

“Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.”

La importancia y relevancia de la Ley de Vivienda n° 13.728 se puede verificar en dos dimensiones, por un lado coloca en la órbita del Estado por primera vez la responsabilidad de generar las condiciones para que los ciudadanos accedan al derecho a la vivienda y por otro aumenta considerablemente la participación pública en la construcción de vivienda de interés social. Es en este contexto donde el Sistema Cooperativo toma cuerpo y se legitima como modalidad de producción social del hábitat.

El marco jurídico de la Ley del 68 en su capítulo X³, genera la plataforma de un sistema que se transformará en los siguientes años en una experiencia particular y singular del Uruguay, desarrollada como política pública, un sistema que permitió la participación ciudadana en los procesos urbano-habitacionales. Generando así un marco legal que habilitó y promovió una construcción colectiva, con interacción entre el Estado, la experiencia técnica y el aporte de los propios cooperativistas. Otra de las singularidades que formarán las características del cooperativismo nacional, es el reconocimiento de la propiedad colectiva frente a la hegemónica propiedad privada individual, habilitando la conformación de cooperativas de usuarios.



Img01: Perspectiva de proyecto Complejo Cooperativo Bulevar Artigas, 1970 (Fuente: CCU)

¹ Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

² CIDE 1965, en Nicolich y Porro 1975.

³ Ley 13.728, Capítulo X referido al cooperativismo, en Art. 130 define a las Cooperativas de Vivienda, sistemas (ahorro previo y ayuda mutua), en art.140 define tipos (unidades cooperativas, cooperativas matrices), en art. 143 define las cooperativas por su régimen de propiedad, dando lugar a Cooperativa de Usuarios y Cooperativas de Propietarios (adjudicación inmediata/ adjudicación diferida), complementado con el Decreto reglamentario n°633/69. En el Art. 171 define a los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), obligaciones, cometidos y honorarios.

Asimismo la preocupación por el hábitat queda incorporada en la ley, previendo los efectos urbanos que las políticas habitacionales pudieran generar:

*“El problema habitacional no se circunscribe solamente al espacio cerrado que se denomina vivienda y que sirve de protección a la familia, sino que debe entenderse en un sentido más amplio o sea el marco en el cual se desarrolla la vida de la familia dentro de una comunidad, Por tanto no se atenderá el problema habitacional si no se racionalizan elementos como localización, comunicación, etc., que permiten establecer que una vivienda (en el sentido restrictivo) tenga una calidad superior o no. En este sentido, el país tiene un déficit tremendo, la tarea a emprender es sumamente ardua y por lo tanto es necesario iniciarla de Inmediato”.*⁴

A partir de la ley, el sistema cooperativo se promovió como una política habitacional focalizada⁵ a facilitar el acceso a la vivienda a sectores de bajos recursos, financiando desde el Estado la inversión del proyecto cooperativo en un 85%, quedando el restante 15% como aporte a realizar por la cooperativa. En sintonía con lo propuesto por la CIDE da reconocimiento al aporte del beneficiario, considerando en este caso el aporte propio del socio de la cooperativa, sea aporte de trabajo en el cooperativismo por ayuda mutua o la capacidad de ahorro, en el cooperativismo de ahorro previo.

Es importante visualizar los efectos del marco legal como herramienta de la política pública, donde particularmente en el caso de la Ley de Vivienda, pareciera ser a 50 años de su creación y ante la singularidad incluso hoy día a nivel regional, que fue una creación ampliamente visionaria, con una mirada prospectiva que logró identificar particularidades de la sociedad uruguaya. Generando una plataforma jurídica para desarrollar de manera integral un amplio espectro de concreciones futuras. La ley propuso una innovación cuanto visión universalista de la política, y planificadora del sector público, como a su vez dio un marco para *“domesticar los intereses privados del mercado”* (Magri, 2008).

Es a partir de la aprobación de la Ley de Vivienda, que el sistema cooperativo logra impulsarse como una solución original y eficiente para un gran número de familias. Prueba de esto es su gran desarrollo en esos años, el que se puede concebir como una primera expansión (ver Img15), ubicada entre el surgimiento de la ley y el año 1975, con la finalización de los proyectos más emblemáticos del cooperativismo nacional. Es en esta primera expansión que el sistema se consolida, desde los institutos⁶ Cedas y CCU se promueven y proyectan los principales conjuntos cooperativos, en su mayoría conformados por integrantes de sindicatos, gremios, colectivos organizados con cultura colectiva, de participación y autogestión.



Img02: Complejo Intercooperativo Mesa 1 “Nuevo Amanecer” (Fuente: CCU)

⁴ Exposición de motivos de la Ley 13728, en Nicolich y Porro 1975.

⁵ Si bien se considera una política pública focalizada, específicamente al acceso de la vivienda, por la vasta experiencia en el cooperativismo nacional se puede considerar en parte una política integral, en el entendido de Potyara A. Pereira, donde se generan efectos acumulados, encadenamientos positivos más allá de la vivienda, basándose en la potencialidad tanto de los colectivos sociales, como de los individuos, potenciando el desarrollo de estos, como ser social, como ciudadanos.

⁶ Institutos de Asistencia Técnica (IAT), figura incorporada y regulada por la ley.

A nivel de construcción del hábitat urbano el cooperativismo en esta primera etapa se caracterizó por el desarrollo en predios de grandes dimensiones, particularmente en el caso de cooperativas de ayuda mutua. Predios localizados en situaciones periféricas, con un contexto urbano que se puede resumir en una ciudad de baja densidad en continua expansión, ampliando sus zonas suburbanas. Siendo determinante la propia forma de construir (ayuda mutua en sistema tradicional), junto a los predios al que las cooperativas lograban acceder, lo que fue marcando al sistema hacia proyectos de baja densidad, generalmente organizados en viviendas dúplex, imagen que se transformaría en característica primordial del cooperativismo de vivienda uruguayo.

Los efectos del cooperativismo a nivel urbano, fueron alineados con la expansión de la ciudad, pero en este caso incorporando calidad arquitectónica y urbanística, sea de infraestructura, como de organización social, de gestión colectiva del territorio, *“contribuyendo a dignificar la periferia”*.⁷



Img03: Borde urbano de Montevideo, ubicación de Conjunto Mesa 1 (Fuente: Google earth)

El golpe de Estado de junio de 1973, da concreción a un deterioro definitivo del Estado de Bienestar, al cual la Ley de Vivienda estaba relacionada, dentro de este nuevo contexto los procesos de desarrollo tanto territorial como sociales, abordados desde una voluntad integral del Estado, se ven totalmente abandonados.

Acorde a la situación del país y la crisis institucional, comienza el debilitamiento del Fondo Nacional de Vivienda (FNV), con la derogación del impuesto a los sueldos y salarios, previsto para nutrir el fondo, generando un repliegue del mercado en la construcción de viviendas para sectores populares. En este contexto el cooperativismo comienza una nueva etapa, con el final de la gran expansión que se había generado en sus primeros años, principalmente desde importantes cambios del sistema, como ser el Decreto-Ley de 1976 donde suprime INVE, DINAVI, y como también en el Art. 10 suspende las personerías jurídicas de los IAT⁸, sumado a la supresión de expedición de personerías jurídicas para las cooperativas⁹.

Los “resultados” en lo urbano de los años de dictadura, generaran fenómenos de tendencia mundial como la periurbanización, y la tugurización de los sectores populares, que se cristalizan en las ciudades del país, particularmente en Montevideo, provocando una fractura social que retroalimentaría los procesos de fragmentación socio urbana, poniendo en cuestión la tradicional integración social del Uruguay (Couriel, 2010; Kaztman, 2001).

Con el retorno de la democracia se desarrollan nuevas líneas sobre la política habitacional, mediante la creación en 1991 del Ministerio de Vivienda (MVOTMA), principalmente generando promoción de construcción de vivienda de interés social desde los promotores privados, tomando como una nueva herramienta los Núcleos Básicos Evolutivos (NBE)¹⁰, no siendo el cooperativismo una política impulsada desde este nuevo actor.

⁷ M. Arana en Nahoum, 2008, p.19.

⁸ “Art.10 - Declárase extinguida la personería jurídica de todos los institutos de asistencia técnica creados de conformidad con las disposiciones de la ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968. Sin perjuicio de lo preceptuado, conservarán su personería jurídica aquellos institutos que tengan contrato de fecha cierta, suscrito con anterioridad a la vigencia de la presente ley con cooperativas de vivienda o fondos sociales, con personería jurídica ya otorgada y a los solos efectos de posibilitar la ejecución de dicho contrato.” Esta excepción es la que permitió a los IAT como CCU y Cedas, que contaban con varios contratos continuar trabajando con las cooperativas.

⁹ La expedición de personerías jurídicas a cooperativas se restituye recién en 1989.

¹⁰ Los NBE serán la herramienta del Estado a brindar “solución” a la emergencia habitacional, núcleos de 32m² en parcelas de 100m², que supuestamente podrían ser ampliadas posteriormente por el beneficiario, generalmente se construyeron mediante empresas constructoras privadas, adjudicadas por el MVOTMA. Asimismo la solución “llave en mano”, sin seguimiento social, propició la continuidad de la precariedad, generando lo que algunos autores llaman “el problema de los con techo”.

Dentro de los reclamos del movimiento cooperativista en este nuevo contexto se destaca la ocupación de tierras por FUCVAM¹¹. El 26 de octubre de 1992 se ocupa el predio de Facultad de Agronomía (UdelaR) en Montevideo, un gran padrón de 33 ha. entre María Orticochea y Millán, que se transformará posteriormente en el “barrio cooperativo 26 de octubre”, acción en reclamo de tierras para la construcción de cooperativas. Esta movilización popular tendrá un gran efecto dentro del movimiento cooperativo de vivienda, así como en el desarrollo futuro de esta porción de ciudad.

Evolución histórica de la transformación urbana de la zona del barrio 26 de octubre:



Img04: Año 2000 (Fuente: Google earth)



Img05: Año 2018 (Fuente: Google earth)

La nueva expansión del cooperativismo de vivienda en el Uruguay se desarrollará con el nuevo rediseño institucional elaborado por el primer gobierno de izquierda (2005-2009). Esta nueva institucionalidad retoma los instrumentos básicos de la Ley de Vivienda del 68, como ser: el subsidio, el ahorro y el crédito, mecanismos transversales a todo el repertorio de programas que brinda el MVOTMA.

¹¹ Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.

En este contexto las cooperativas pasan a estar bajo la órbita de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), dentro de lo cual surge la Reglamentación 2008¹², pautando un reglamento de producto, requisitos, los roles de cada parte, un calendario prefijado con instancias de presentaciones de las diferentes etapas de trámite, como también la incorporación de un sorteo semestral para cooperativas con anteproyecto aprobado, instrumento que en pos de transparencia permite fijar las cooperativas que pasan a tramitar el préstamo para dar comienzo a la obra. Estas decisiones entre otras, dieron claridad a las “reglas de juego”, lo que ha tenido como resultado un mayor dinamismo de los trámites, estimulando la generación y presentación de cooperativas a la solicitud de préstamo.



Img06: Cooperativas sobre Av. Zum Felde, zona del Parque Rivera, año 2018 (Fuente: google earth)

Este cambio de enfoque, asumiendo un rol protagónico de parte del Estado en la problemática de vivienda, y su continuidad en los siguientes gobiernos del FA, se refleja en los Planes Quinquenales 2010-2014, y el actual 2015-2019. Y ha generado un surgimiento importante de cooperativas.¹³ En el 2do Censo Cooperativo del 2008, se registran 581 cooperativas de vivienda, 59% más respecto a censo 1989.¹⁴ Actualmente según informe del 2017 del Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOO), el número asciende a 2061, asimilable a un incremento del 255% respecto al censo del 2008. (INACOO, 2017).

Esta nueva expansión del sistema es fácilmente visible, pasando a ser un paisaje común en varias localidades, es así como se han desarrollado barrios cooperativos no solo en la periferia montevideana, como era tradicional, sino en periferias de varias localidades del interior. Esta producción urbano-arquitectónica que el cooperativismo ha generado en estos años, es verificable analizando las transformaciones territoriales que se han generado desde esta política habitacional, visible en los diferentes barrios cooperativos que han surgido desde el 2008¹⁵.

A continuación se propone algo así como un catálogo resumido de las principales modificaciones territoriales que se han dado en los últimos años. Procesos urbanos donde la implantación de conjuntos cooperativos ha sido protagonista.

¹² el Reglamento de Subsidio a la Demanda Habitacional y el Reglamento de Producto (RM 539/2008), los cuales atraviesan todos los programas del Ministerio.

¹³ En el primer plan quinquenal (2005-2010), de los gobiernos del Frente Amplio se terminaron 1.800 viviendas dentro del sistema cooperativo, 3.700 en 2010-2014, para este plan quinquenal se prevén 10.000. En este momento hay en obra 6.000 viviendas, de las cuales el 60% son del interior, lo cual demuestra que cada vez se despliega más en el territorio, abarcando más departamentos y más localidades. S. Schelotto, Revista Dinámica Cooperativa núm. 126 (CCU, 2016).

¹⁴ OPP, CUDECOOP, INE, ONUDI.

¹⁵ El concepto de Barrio Cooperativo en esta sección se refiere a zonas urbanas con implantación de varias cooperativas, no en el tradicional uso que muchas veces se le da al término en el ámbito cooperativo, el cual refiere al propio conjunto de viviendas.

Casos de Montevideo:



Img08: Barrio Cooperativo M. Benedetti 2011 – 2018 (Fuente: Google earth)



Img09: Barrio Cooperativo A. Zitarrosa 2002 – 2018 (Fuente: Google earth)



Img10: Pta. de Rieles sobre Aparicio Saravia, incorpora otros programas, no solo cooperativas 2001 – 2018 (Fuente: Google earth)



Img11: Vista Linda, Programa de realojos y cooperativas 2001 – 2018 (Fuente: Google earth)



Casos del interior:



Img11: Canelones 2010 – 2018 (Fuente: Google earth)



Img12: Trinidad (Flores) 2007 – 2018 (Fuente: Google earth)



Img13: Tacuarembó 2002 – 2018 (Fuente: Google earth)



Img14: Young (Rio Negro) 2009 – 2016 (Fuente: Google earth)



Img15: Línea de tiempo Políticas Urbano-habitacionales
(Fuente: Elaboración propia)

1878	Ley de Conventillos	
1885	Reglamento de Construcciones	
1911	BHU nacionalización	Pte. J. Battle y Ordoñez
1921	Ley Serrato 7395	Pte. José Serrato
	Ley del Derecho a la Vivienda	
1930	Plan Regulador de Montevideo	
1934	Reforma Constitucional Art.44 incorpora el concepto de Derecho social a la Vivienda.	Pte. Gabriel Terra
1936	Ley Serrato ampliación	
1937	Ley de Vivienda Económica (ley 9.618) INVE creación ley 9723	
1946	Ley de Centros Poblados	Pte. L. Battle Berres
1946	Ley de Propiedad Horizontal	
1947	Ley de Alquileres	
1960	CIDE creación	Colegiado Blanco
1961	CCU fundación	
1965	CIDE Plan Nacional de Desarrollo Económico Social CCU creación de sector vivienda	
1966	COOPERATIVAS DE VIVIENDA experiencias piloto	
1967	Reforma Constitucional Art.45 MEVIR creación	Pte. Oscar Gestido
		Pte. Jorge Pacheco Areco
1968	LEY DE VIVIENDA 13.728	
1970	FUCVAM fundación	
1971	EXPERIENCIAS INTERCOOPERATIVAS Mesas, Zonas, Complejo Bulevar, UCOVI,	
1976	Decreto - Ley 14.804 Suspende DINAVI-INVE Personerías Jurídicas suspensión	
1979	BOOM de la construcción	
1982	La Tablita crack MOVIDE fundación	
1983	Decreto-Ley 15.501 pasaje a PH	
1985	COVIP propone el Plan de Vivienda Popular	Pte. Julio M. Sanguinetti
1989	Personerías Jurídicas restitución	
1990	CARTERA DE TIERRAS IM	Pte. Luis A. Lacalle
1991	MVOTMA creación (Ley 16.112) TOLVI ley 16.237	
1992	FUCVAM Ocupación de terrenos terrenos en fac. de agronomía COOPERATIVAS EN CIUDAD VIEJA	
1997	Reforma Urbana FUCVAM	Pte. Julio M. Sanguinetti
1998	POT de Montevideo aprobación	
1999	PIAI creación	
2000	Ley de Urbanizaciones en Propiedad Horizontal	Pte. Jorge Battle
2002	Crisis Económica	Pte. Tabaré Vazquez
2007	ANV creación	
2008	Ley general de Cooperativas (ley 18.407) Ley de Ordenamiento Territorial (LOTDS, ley 18.308) CIVIS creación Reglamentación 2008	
2010	PVS creación Plan Juntos creación Barrios Cooperativos IM M. Benedetti, A. Zitarrosa, P. Estramín	Pte. José Mujica
2011	Reglamentación 2011 LEY 18.795 Ley de Promoción de la Vivienda de Interés Social	
2015	Reglamentación 2015	Pte. Tabaré Vazquez
2016	FECOVISI fundación	
2017	Directrices Nacionales de OT y DS (ley 19.525)	
2018	ENASU documento final Experiencias Predios de Paylana y Raincoop	