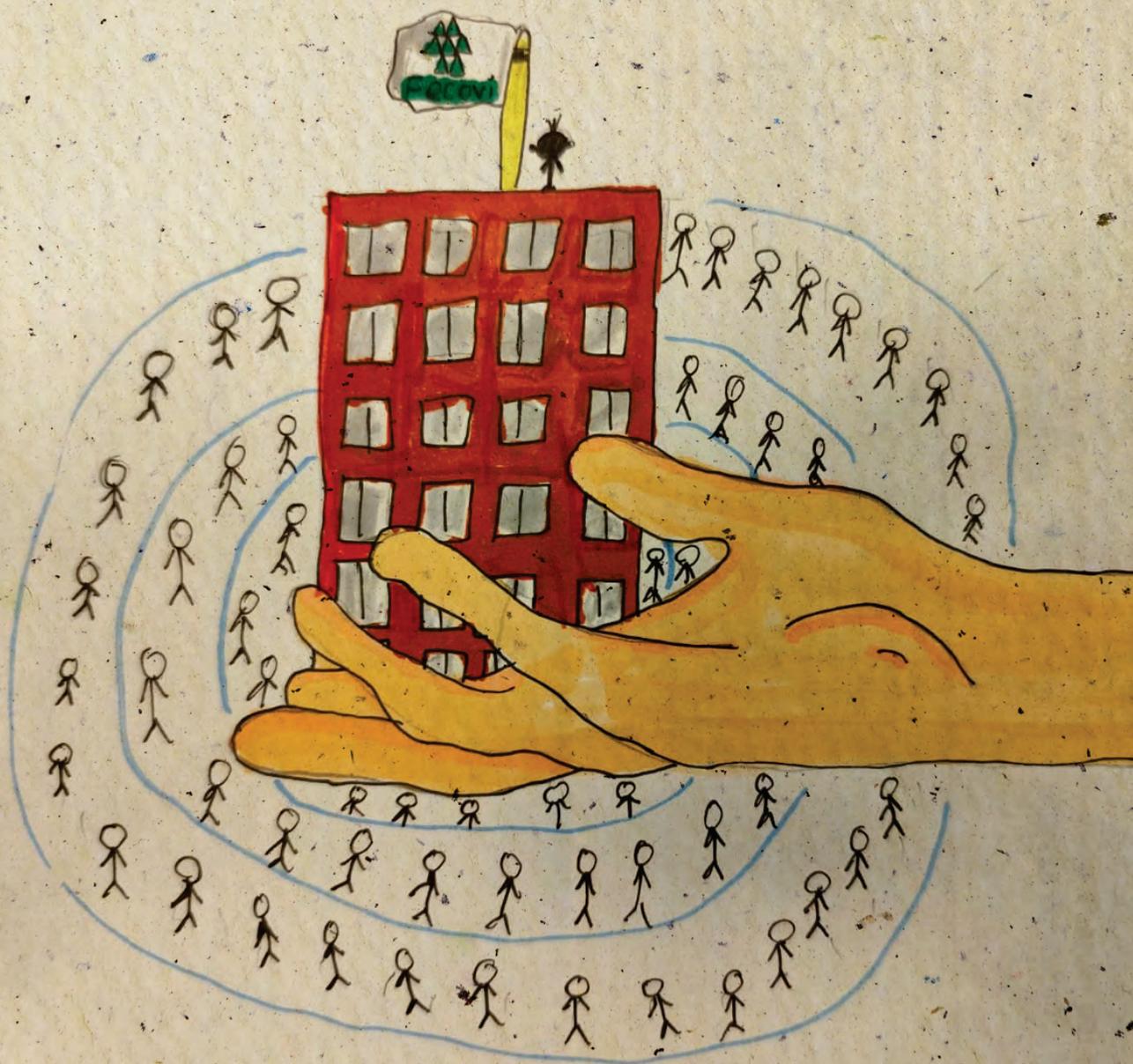


# Un Mejor Cooperativismo de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo es Posible

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS

ACUERDO FORTALECIMIENTO GREMIAL FECOVI- INACOOB 2023 - 2024

---



# Un Mejor Cooperativismo de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo es Posible

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

ACUERDO FORTALECIMIENTO GREMIAL FECOVI- INACOP 2023 - 2024

Ilustración de Tapa dibujo ganador categoría 9 a 12 años del concurso de dibujos “la coope” en el marco de los 40 años de FECOVI .

Autora : Luana Monzón Larrea, 11 años cooperativa “Del Navío”

**Equipo de Trabajo:**

Coordinación General y Legal: Dr. Alejandro Domostoj Pascale

Economía: Ec. Mariana García Grisoni  
(Cooperativa COMUNA)

Arquitectura: Arq. Tania Seré Zaffaroni

Social: Lic. Elvira González Esteves

Lic. Fernanda Sclavi Melgarejo

El presente trabajo contó con la colaboración de todas las áreas y funcionarios/as de FECOVI: Cr. Carla Azzarini, Cr. Yonatan Silva, Dr. Fernando Delgado, Lic. Com. Georgina Rodríguez, Lic. Soc. Carolina Conze y Nadia Aysa.

**Consejo Directivo de la Federación de Cooperativas  
de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo:**

Presidenta:	Dra. Mariana Galván
Vicepresidente:	Sr. Hugo Montaña
Secretario General:	Sr. Luis Llorca
Tesorero:	Sr. Daniel Logaldo
Secretario de Actas:	Sr. Miguel Carbó
Vocales:	Dr. Rafael Rey (Tierras) Sra Alexandra Techera (Movilización) Sra. Alicia Cáceres (Interior) Sr. Ramiro Laporta
Suplente en ejercicio:	Ec. Bruno Maddalena



# ÍNDICE

<b>1. Introducción</b>	7
<b>2. Vivienda social y mediación estatal</b>	11
<b>3. Una apuesta por lo común: cooperativismo de vivienda</b>	15
El cooperativismo de vivienda de propiedad colectiva por ahorro previo	17
<b>4. Relevamiento Normativo</b>	21
1. Nivel legislativo	21
2. Nivel reglamentario	24
3. Algunas conclusiones primarias	31
<b>5. Nudos del sistema</b>	33
Nudo I: Falta presupuestal	36
Nudo II: Apoyo técnico	41
Nudo III: Derecho a la permanencia	43
Nudo IV: Sostenibilidad del sistema	47
Otros elementos a revisar	49
<b>6. Propuestas programáticas</b>	53
1. Falta Presupuestal	58
2. Apoyo técnico	60
3. Derecho a la permanencia	62
4. Sostenibilidad del sistema	65
5. Otras propuestas	67
<b>7. Conclusiones</b>	70
<b>8. Repaso del proceso de trabajo</b>	75
Listado primario de “problemas” por fase de la cooperativa	76
Entrevistas a los actores institucionales	81
Entrevista a la ANV	81
Entrevista al MVOT	83
Entrevista con los IATs	85
Entrevista a cooperativas	87
<b>Bibliografía y fuentes documentales</b>	93
<b>ANEXO : Pautas entrevistas</b>	96



2543

Complejo Bulevar Artigas

## 1. INTRODUCCIÓN

En el marco de los “Acuerdos de Fortalecimiento Gremial” del Instituto Nacional del Cooperativismo, FECOVÍ propició la realización de un trabajo de investigación y relevamiento cuyo objetivo general se definió como *“Promover cambios cualitativos en el modelo de cooperativismo de vivienda por ahorro previo mediante la elaboración de propuestas de mejoras reglamentarias y legales desde una dimensión arquitectónica, jurídica y económica, social, buscando ampliar las perspectivas cuantitativas del sistema a nivel nacional y propendiendo a su desarrollo internacional”*.

Habiendo constatado a través de diferentes acciones de carácter territorial, gremial, así como también académicas, que existen una serie de dificultades o problemas que actúan como un techo para el desarrollo del modelo cooperativo de vivienda de usuarios por ahorro previo, el presente trabajo se propuso sistematizar estas dificultades y proponer cambios reglamentarios que podrían tener como resultado que el cooperativismo de vivienda se adaptara mejor a un nuevo mundo del trabajo, a nuevos conceptos de familia y a necesidades sociales de grupos etarios específicos como los jóvenes y adultos mayores.

Se verificó que de estas dificultades, un número importante son de orden reglamentario, pero las mismas descansaban en la praxis de los cooperativistas y los técnicos, en el relato oral de funcionarias/os y hasta de las propias autoridades, pero no existía, hasta ese momento, un relevamiento y sistematización de las mismas, y mucho menos propuestas concretas de cambios.

El presente documento es el resultado de dos años de trabajo, por parte de un equipo técnico multidisciplinario, bajo la orientación política y gremial del Consejo Directivo de la federación, que viene a subsanar esta gran falencia, presentando una propuesta programática que es el resultado del análisis de la realidad y el estudio de los problemas identificados a nivel de las cooperativas.

Para su elaboración se realizaron las siguientes etapas:

- A) Relevamiento normativo y reglamentario desde la aprobación del Plan Nacional de Vivienda en 1968 hasta la actualidad, sistematizado y analizado críticamente;
- B) Definición de un listado primario de “problemas”;
- C) Entrevistas a actores del sistema (ANV, MVOT, IATs);
- D) Entrevistas a cooperativas de base;
- E) Elaboración de documentos de avances;
- F) Presentación de avances a autoridades y actores del sistema;
- G) Análisis crítico y sistematización;
- H) Elaboración de Propuesta Programática.

Para la sistematización de este trabajo, en este documento se realiza al inicio una presentación de la cuestión habitacional y de la política pública en la materia, seguida por un repaso de los grandes trazos del cooperativismo de vivienda en general y del ahorro previo y propiedad colectiva en particular. Luego se realiza un análisis crítico del cuerpo normativo que rige actualmente para el sistema cooperativo, para ubicar y dar sentido a la importancia de las regulaciones y sus vaivenes. Se continúa presentando una síntesis de los principales nudos problemáticos encontrados en este proceso, intentando, sintéticamente, compartir una reflexión a la vez conceptual y operativa. Finalmente, se presentan una serie de propuestas que buscan ser insumo para la revisión del sistema. Las mismas son, por supuesto, perfectibles y ese es también el espíritu de este documento, abrir diálogo y trabajo conjunto con el resto del ecosistema cooperativo. Para dar cuenta de las inspiraciones de este documento, se dejan al final unos apuntes sobre el proceso de trabajo y sobre los

diálogos y aportes recibidos de aquellos actores entrevistados, a quienes agradecemos especialmente su disposición y compromiso.

Siendo el año 2024 año electoral en el Uruguay, FECOVI, entiende fundamental que las autoridades institucionales y gremiales del sistema cuenten con un insumo de estas características y que sea ofrecido y comprendido por el conjunto del espectro político.

Como lo hemos afirmado y reafirmado, el cooperativismo de vivienda es el modelo más exitoso de vivienda social en el Uruguay. Aquí ofrecemos un conjunto de propuestas para fortalecerlo, con especial énfasis en el cooperativismo de vivienda de usuarios por ahorro previo que ha sido y puede ser más aún, la herramienta para que miles de trabajadoras y trabajadores uruguayos hagan efectivo su derecho humano a la vivienda.



## 2. VIVIENDA SOCIAL Y MEDIACIÓN ESTATAL

La vivienda es el escenario principal de producción y reproducción de la vida, allí cuidamos, cocinamos, descansamos, jugamos, estudiamos, trabajamos, allí sostenemos cotidianamente nuestra existencia. No es sólo un refugio material, es un soporte fundamental para el desarrollo y disfrute de la vida y condición imprescindible para el acceso y ejercicio a otros derechos fundamentales, como son la salud, la educación, la recreación. Sin embargo, pese a esta condición primaria, en el sistema capitalista la vivienda es, sobre todo, una mercancía. De hecho, la vivienda condensa por excelencia una de las tensiones principales del capitalismo: valor de uso versus valor de cambio (Harvey, 2014). Es por esto que el usufructo de la vivienda en tanto soporte para el desarrollo de la vida (valor de uso) está fuertemente condicionado por la capacidad de pago de los hogares y los requerimientos del mercado inmobiliario (valor de cambio). Bajo esta configuración, la intervención estatal resulta central para mediar entre la mercantilización de este medio de vida y el derecho a su acceso digno e irrestricto. Esa intervención podría adquirir diversas modalidades, desde brindar vivienda de modo universal y gratuito hasta ser un mero mediador entre el mercado y los hogares. Las formas y gradientes de

esa intervención determinan distintos niveles de desmercantilización de este bien, entendida esta como la autonomía de lo mercantil debido el despliegue de políticas públicas que realiza el Estado (Martínez Franzoni, 2008).

En Uruguay el derecho a la vivienda fue consagrado en la reforma constitucional de 1966<sup>1</sup> y el rol del Estado en la materia quedó delineado en el Plan Nacional de Viviendas de 1968 (Ley N° 13.728). Al tiempo que se declara el derecho a una vivienda adecuada para toda familia, cualesquiera que sean sus recursos económicos, se obliga al Estado a crear las condiciones para garantizar su efectivo cumplimiento. Para dar marco a esta acción, la ley previó en su Artículo 3° que la política de vivienda debe ser planificada e integrada en los planes de desarrollo económico y social del país y obliga, en su Artículo 4°, al Poder Ejecutivo a remitir al Parlamento en el primer año de gobierno un Plan de Vivienda Quinquenal (PQV) que incluya: “un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos, las inversiones, los requerimientos en préstamos y subsidios por programas, las metas de producción de viviendas del sistema público, la previsión de recursos, su distribución y las medidas y los proyectos de ley complementarios que se consideren necesarios.” (Ley N° 13.728, Art 4°). Desde la reapertura democrática los planes quinquenales varían en su densidad pero en todos los casos se apartan de este ideal de planificación estatal. Diseñar una política clara y explícita en sus objetivos y metas, que reconozca su alcance y sus propias limitaciones, los hogares a los que va beneficiar -y los que no- es un acto de transparencia y compromiso. Es además, un insumo para el debate público sobre la política habitacional, tan necesario para sumar aportes que amplíen y enriquezcan la mirada sobre el accionar socio-urbano.

Insistimos en la relevancia del espacio doméstico, como escenario de la mayoría de los procesos que cuidan y reproducen la vida (Pérez Orozco 2014, Carrasco 2017, Federici 2013), porque esta mirada colabora en entender la vivienda como un asunto público y, por tanto, objeto del esfuerzo social para garantizar su resolución, resolución que actualmente presenta grandes problemas en nuestro país. Más allá del criterio que se utilice para cuantificar el déficit cuantitativo, hay coincidencias en que es necesaria la construcción de más de 50 mil nuevas viviendas<sup>2</sup>, guarismo

---

1 Ya la Constitución de 1934 reconocía la importancia de este derecho pero es con la reforma de 1966 que se establece con claridad que todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa (Constitución de la República de 1966, Art° 45).

2 Este dato es tomado del Plan Quinquenal de Vivienda 2011-2015 y se construye a partir de los datos del Cen-

que ha estado y sigue estando lejos del alcance de la política pública. Pero no sólo se trata de las viviendas que requieren construirse, el parque habitacional del país presenta un fuerte deterioro material y cerca de la mitad de las viviendas existentes presenta insuficiencias materiales, lo que obtura las condiciones para albergar la vida de manera adecuada (déficit cualitativo<sup>3</sup>). Además de estas condicionantes y dada la mercantilización de este bien, también existen problemas en relación al esfuerzo económico que realizan los hogares, especialmente en el caso de aquellos que alquilan su vivienda: cerca de un quinto de los hogares inquilinos, y más de un cuarto de los hogares del primer quintil de ingresos, destinan más de un 30% de sus ingresos al pago del arrendamiento<sup>4</sup>, esfuerzo por demás exigente y que puede comprometer la seguridad económica del hogar.

Esto alerta sobre la necesidad de robustecer la intervención estatal y brinda pistas sobre qué forma sería deseable que adoptara, ya que no cualquier intervención deriva en garantizar la vivienda como espacio desmercantilizado para la reproducción de la vida. Muy por el contrario, la intervención del Estado puede significar un reforzamiento de los espacios mercantiles y un soporte para garantizar la valorización del capital de los sectores empresariales vinculados a la actividad inmobiliaria. Lo que ocurre con mayor frecuencia de la deseada, dada la tensión del sector de la construcción como dinamizador o reactivador de la actividad económica (Comuna, 2020).

---

so 2011. Considera que existe déficit cuando: se habita una vivienda sin permiso del propietario; se habita una vivienda deficitaria por el tipo de materiales, se comparte la vivienda con otro hogar. El nuevo Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024, adopta un enfoque diferente que no se detiene en determinar los déficit cuanti y cuali. Para caracterizar la problemática se centra en los hogares que presentan Necesidades Básicas Insatisfechas en vivienda (más de 84 mil), en aquellos que se localizan en zonas con riesgo de inundación (23 mil en zonas de riesgo medio y alto) y en aquellos que ocupan su vivienda de forma insegura, sea porque lo hacen sin permiso del propietario o porque no son propietarios del suelo (60 mil hogares).

3 Agrupa viviendas clasificadas como “deteriorada” (situación coyuntural mala pero situación estructural buena), “precaria” (situación estructural mala pero estado de conservación coyuntural bueno) y “crítica” (problemas tanto estructurales como coyunturales). (Reporte Uruguay 2017; MIDES, OPP).

4 Observatorio Social del MIDES, datos a 2022 en base a la Encuesta Continua de Hogares.



### **3. UNA APUESTA POR LO COMÚN: COOPERATIVISMO DE VIVIENDA**

Una de las formas de la política pública en materia de vivienda con un fuerte componente desmercantilizador en relación al acceso, producción y permanencia en la vivienda es el cooperativismo de vivienda. Esta política, cristalizada en el Plan Nacional de Vivienda de 1968, tiene su origen en las experiencias piloto de 1966 en el interior del país (Salto, Río Negro y Florida) con el impulso del Centro Cooperativista del Uruguay (CCU). Estas primeras experiencias tuvieron la virtud de ensamblar la oportunidad de un préstamo internacional (BID), la existencia de terrenos vacantes y la propia experiencia de sus técnicos/as en cooperativas autogestionadas para dar forma a esta idea, colocando desde un inicio la autogestión como clave para el desarrollo del proyecto. Como dice el arquitecto Juan Pablo Terra “un movimiento cooperativo no se crea por decreto: se posibilita su existencia y se apoya su expansión” (Terra, 1969: 46). El Plan Nacional de Vivienda sentó las condiciones para el desarrollo del sistema, definió el marco organizativo e institucional del cooperativismo de vivienda y marcó, desde sus inicios, que esta forma de producción habitacional debía regirse por los principios del cooperativismo y no

tener fines de lucro, lo que le imprime al sistema un fuerte componente solidario y contrahegemónico en relación a la forma capitalista de producción habitacional. Se definieron allí distintas formas de realizar la producción de viviendas: por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, habilitando así que el aporte de la cooperativa pueda constituirse en dinero o en trabajo. En todas las modalidades, aunque con distinta intensidad, la autogestión es un elemento clave del modelo, ya que son los propios destinatarios/as quienes asumen la gestión colectiva del proyecto. Como se trata de un área compleja, que requiere de conocimientos especializados para lograr un uso y organización eficiente de los recursos, la propia ley previó la creación de equipos interdisciplinarios de profesionales para acompañar los procesos cooperativos: los institutos de asistencia técnica (IAT).

De este modo, se impulsó un sistema que combina el aporte estatal y el de los propios involucrados, permitiendo sortear muchas de las intermediaciones del sector inmobiliario. Entre otras particularidades, y también en un claro sentido desmercantilizador, las cooperativas se conforman como receptoras únicas de un préstamo hipotecario que reciben sin que medie un análisis crediticio de sus integrantes. En el marco de las fuertes exigencias del mercado crediticio, y en especial del hipotecario, esta cualidad es una apuesta por consagrar el derecho a la vivienda, por encima de la capacidad monetaria de los hogares. Para sostener esto en el tiempo y garantizar, no sólo el acceso, sino la permanencia, con el decidido impulso del movimiento cooperativo, se fueron generando distintos mecanismos de subsidio habitacional, consagrados hoy en el Plan Nacional de Vivienda<sup>5</sup>. Con este mismo espíritu pero atendiendo a las relaciones de poder que muchas veces se presentan dentro de los propios hogares cooperativos, en particular desde el Área de género de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), se impulsó la creación de un sistema de cotitularidad. Este sistema implica que en el caso de hogares conformados por parejas, formalizadas ante la ley o no, se comparta entre ambos integrantes los derechos sobre la vivienda, buscando así revertir la situación de desventaja y vulneración en la que se encontraban muchas de las mujeres cooperativistas. Sin embargo, esta ley no ha podido ser puesta en práctica, por lo que se deberá buscar su modificación legislativa.

En el Plan Nacional de Vivienda se habilitó además, una forma novedosa de vinculación contractual con las viviendas producidas: las cooperativas pueden ser de

---

<sup>5</sup> Con la Ley N°19.588 de 2017 se eleva el rango normativo de la reglamentación de subsidios creada por el MVOTMA en 2008 (RM 540/2008).

propietarios, y adjudicar la tenencia exclusiva o de usuarios y conceder el derecho de uso y goce de la vivienda, pero no la propiedad de la misma. Esta salvaguarda de las viviendas cooperativas de la propiedad privada individual se instituye como un gran hito en relación a la concepción de la vivienda como resguardo para la reproducción de la vida e intenta protegerla de las lógicas mercantiles, ya que la misma no puede ser transada en el mercado, sino que pertenece a la cooperativa, hecho que se ve complementado y reforzado con la ley 18.407 que consagra esta relación entre la cooperativa y el cooperativista como un acto cooperativo. Además, la forma de valorar estas viviendas no responde a la lógica del mercado inmobiliario, sino que queda ligada a la conformación de las partes sociales, es decir, al aporte integrado por la cooperativa y al préstamo estatal otorgado. Sin dudas que esto no blindo por completo al sistema, pero genera las condiciones para que las viviendas cooperativas cumplan la función social de ser espacio para el cuidado y disfrute de la vida en común. La salvaguarda última de esta condición ha estado, y sigue estando, en la defensa férrea que realizan las cooperativas y sus federaciones del espíritu y sentido cooperativo de esta producción habitacional.

## **El cooperativismo de vivienda de propiedad colectiva por ahorro previo**

El cooperativismo de vivienda por ahorro previo y propiedad colectiva es una de las posibles configuraciones que admite el Plan Nacional de Vivienda y la Ley General de Cooperativas y es la que ha adoptado e impulsado la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECOVI), gremial sucesora de la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOVI), creada en 1969. Esta modalidad combina una forma típica de producción habitacional de préstamo estatal y aporte en dinero de los hogares con lo novedoso del formato cooperativo que agrega a esto la autogestión. Es decir, se trata de una modalidad en la que además de aportar dinero bajo el formato de ahorro previo, se tiene capacidad de decisión sobre el propio proyecto y se aporta para esto trabajo de organización y gestión colectiva. Este sistema ha alojado desde su creación a un amplio sector de la sociedad que no cuenta con ingresos suficientes o no califica como sujeto de crédito para pedir un préstamo individual pero tampoco es atendido otros programas públicos que apuntan a sectores de bajos ingresos. Además, es un sistema que ha demostrado gran capacidad para generar conjuntos de muy buena calidad tanto desde el punto de

vista arquitectónico como urbano que vienen a robustecer el acervo arquitectónico del país y mejorar la calidad urbana de los sitios donde se implanta.

Como bien lo indica su nombre, en este tipo de cooperativas los grupos deben conformar un ahorro y realizar su aporte en dinero. La reglamentación actual establece que cada grupo debe aportar el 15% del valor del proyecto, la mitad de ese ahorro (7,5%) debe estar integrado al momento de la firma de la escritura del préstamo y la otra mitad se puede ir integrando durante la obra. Esto implica para los hogares, un compromiso económico muy importante desde el ingreso a la cooperativa y para la cooperativa y el instituto que la acompaña, un desafío en materia de planificación, gestión y control de los ahorros de la cooperativa. Es necesario el desarrollo de un plan de ahorro que atienda a una tensión nunca fácil de resolver entre las necesidades de la cooperativa (conformar el ahorro en los plazos requeridos para la obra) y las capacidades de los socios y socias, que además suelen ser heterogéneas dentro de la propia cooperativa.

En las primeras décadas de producción cooperativa y hasta el cambio reglamentario de 1993, el cooperativismo de vivienda por ahorro previo tenía admitidos valores de tasación (costo máximo del proyecto) más elevados que los de ayuda mutua. Con ese cambio reglamentario, los valores no sólo se igualan entre ambas modalidades sino que descienden de manera muy importante (Abbadie et al, 2018). Esta caída del costo máximo admitido para los proyectos implicó también un cambio en los modos de gestión de las cooperativas de ahorro previo. El esquema de las primeras décadas consistía en que las cooperativas contratan empresas constructoras “por precio global” para la ejecución de sus proyectos, es decir, la empresa era responsable de todas las gestiones y ejecutaba la obra por un precio prefijado de antemano. Con la menor holgura presupuestal este esquema fue inviable y las cooperativas fueron desplegando nuevas formas de asumir la gestión de las obras. En algunos casos se realizan sobreahorros para financiar las empresas de modo global, en otros se realizan “obras por administración”, donde la cooperativa contrata una empresa constructora pero retiene para sí la gestión y la toma de decisiones y en otros se realiza la “administración directa” donde no existe una empresa sino que es la propia cooperativa la que contrata a todo el personal de obra y realiza todas las gestiones, asumiendo el colectivo un rol de “empresa constructora”, lo que trae aparejado importantes desafíos. Estas formas se han ido puliendo con los años y hoy conforman un crisol de alternativas sobre las que hay ya variadas experiencias, que incluyen formatos híbridos entre estos tres grandes modelos de gestión. Cuanta más respon-

sabilidad y tarea asuma la cooperativa, mayor la dedicación de tiempo y esfuerzo en la autogestión de su obra, pero incluso en los casos en que existe contrato por precio global, la cooperativa no puede desentenderse nunca del curso de su proyecto e implica siempre un piso de trabajo en comisiones para acompañar no sólo el proceso constructivo sino el proceso colectivo todo.



## 4. RELEVAMIENTO NORMATIVO

### 1. Nivel legislativo

#### **Leyes completas, sistemáticas, estables.**

¿Cuáles son las normas que rigen y regulan el cooperativismo de vivienda? Esa bien podría ser la pregunta inicial de esta primera parte del trabajo de investigación.

La ley 13.728 da inicio a la respuesta. Un cuerpo normativo que data del año 1968 y que se caracteriza por ser un cuerpo normativo sistemático y completo que contiene las directrices sobre la política de vivienda estatal. Las cooperativas de vivienda son un instrumento contenido desde el texto original de la norma, y se regirán por sus disposiciones hasta la aprobación de la ley 18.407 ley general del sistema cooperativo.

Es decir que, a nivel de jerarquía legal, las cooperativas de vivienda tienen dos referencias claras: la popularmente conocida como Ley de Vivienda ( Plan Nacional de Vivienda Ley 13.728) y la Ley 1840.7 Ley General de Cooperativas.

El cooperativismo de vivienda por la modalidad ahorro previo o ahorro y préstamo nace a partir de la aprobación de la Ley de Vivienda, que consagró el cooperativismo

de usuarios y propietarios en las modalidades de ayuda mutua y autoconstrucción. Como bien sostiene Schechelotto *“en la actualidad el cooperativismo de vivienda es prácticamente una marca país. Pero hacia 1968 solamente era una expresión emergente, casi experimental, de innovación en la producción y la gestión de hábitat social”*.<sup>6</sup>

Estos cuerpos normativos que se han mantenido esencialmente estables ya que son fruto de amplios consensos políticos parlamentarios, por su propia generalidad dejan en manos de la reglamentación aspectos esenciales del sistema.

Así es que las cooperativas de vivienda tienen la sólida base legal de las leyes que las encuadran estructuralmente y en su generalidad. Sin embargo, como se verá en la segunda parte de este documento, su fisonomía cambia significativamente con el paso del tiempo y esto se debe a reglamentaciones que no han tenido ni la estabilidad ni la técnica sistemática de la ley.

Vale recordar a modo descriptivo gráfico de lo que estamos sosteniendo que al momento de la sanción de la Ley 13.728 el cooperativismo de vivienda no existía. En su intervención en la cámara informando el proyecto el Arq. Juan Pablo Terra sostenía que la ley incluía un voluminoso capítulo sobre cooperativas de vivienda para que si existía el dinamismo necesario en el Uruguay pudiera nacer un cooperativismo de vivienda que contribuiría a cumplir los objetivos sociales de la ley.<sup>7</sup>

### **Fundamentos claros, propósitos declarados.**

El segundo rasgo distintivo de los cuerpos legales rectores es que existe una total concordancia entre sus objetivos declarados y lo legislado. Esto no quiere decir que el instrumento legal sea perfecto y que haya ausencia de aspectos no deseados o instrumentos no del todo eficaces. Lo que sostenemos es que es claro el propósito de la norma, no existiendo objetivos no declarados, indirectos.

---

6 Vivienda, Familia, Comunidad, Territorio. Instituto Humanista Crisitano Juan Pablo Terra, 2018.

7 “En la legislación uruguaya ha habido vacíos que impidieron, por ejemplo, la existencia de las cooperativas de vivienda, que en otros países cumplen una avanzada política social y tienen un papel fundamental en la obra de la vivienda. Hasta ahora no ha habido en el país una legislación sobre cooperativas adecuada a las cooperativas de vivienda. (...) Por tanto hemos incluido un voluminoso capítulo sobre las cooperativas de viviendas que entendemos que va a permitir - no digo obligar, porque la ley no puede crear una cosa viva como el movimiento cooperativo- que si en el Uruguay existe el dinamismo necesario, florezca un movimiento cooperativo de vivienda que seguramente contribuirá en gran medida a que se cumplan los objetivos sociales de esta ley”. Intervención en Cámara del Diputado Arq. Juan Pablo Terra.

Este aspecto resulta fundamental a la hora de la evaluación y comprensión del sistema. En el caso del presente estudio que aborda el cooperativismo de vivienda nos permite concluir con claridad que confluyen dos normas legales que diseñan la estructura general del cooperativismo de vivienda y constituyen sus pilares: la Ley de Vivienda que unifica, sistematiza y traza las grandes líneas de la política nacional de vivienda, incluyendo al cooperativismo de vivienda como una de sus herramientas; y la ley general de cooperativas 18.407 que sistematizó, armonizó y consolidó al cooperativismo en general, y al de vivienda en particular, tomando aspectos sustanciales de la ley de vivienda encuadrada en un marco más amplio.

### Otros mojones legislativos

Dejaremos anotados aquí algunos hitos legislativos que impactaron en materia normativa y estructural de la política de vivienda y del sistema cooperativo de vivienda.

El primero de ellos el **Decreto Ley 14.666** del gobierno dictatorial, que “reorganizó” muchos de los aspectos contenidos en la **Ley 13.728** modificando sus propósitos a la impronta de un gobierno autoritario y contrario al estado de bienestar. Por dicha norma, entre otras disposiciones, se dispuso la extinción de la personería jurídica de los IATs creados por la ley, lo que trasluce sin mucha suspicacia el fin de afectar cualquier intento de organización colectiva e impedir la formación de la sociedad en principios y valores cooperativos.

Como se verá en el próximo capítulo, también este marco impactó en el desarrollo del sistema, aunque no pudo extinguirlo, como seguramente era su propósito no declarado.

La **ley 16.112** del 30 de mayo de 1990 creó el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, siendo un mojón desde el punto de vista orgánico y administrativo de singular relevancia, puesto que desde la fecha pasa a ser una referencia sustancial en la política pública de vivienda en general y también del cooperativismo de vivienda. Sin embargo, en el caso del cooperativismo en lo relativo a la financiación se mantendrá al Banco Hipotecario del Uruguay como actor relevante, hasta la creación de la Agencia Nacional de Vivienda, mediante la Ley 18.125 y las siguientes reformas del Banco Hipotecario del Uruguay.

La **Ley 16.237** del 6 de febrero de 1992, restableció aspectos fundamentales de la ley 13.708 e introdujo otros cambios a la política de vivienda, incorporando nuevas herramientas y conceptos, algunos de ellos particularmente polémicos por la afectación del concepto fundamental de vivienda adecuada.

Finalmente, ya hemos hecho referencia, la sanción de la **Ley 18.407** Ley General de Cooperativas, completó el panorama de hitos históricos en materia legislativa en los que se sustenta el sistema cooperativo de vivienda.

Pese a estar en otro nivel dado que refieren a temas específicos, hay que señalar dos leyes de fuerte impacto en el sistema, la ley 19.588 del 28 de diciembre de 2017 que consagró el sistema de subsidios a la cuota o subsidios a la permanencia y la ley 19.837 modificativa de la ley 18.407 que consagró el llamado sistema de “doble titularidad” para las cooperativas de vivienda.

## **TOLVI**

Dentro de las disposiciones de la Ley 16.237 se ordenó al Ministerio de Vivienda la realización de un Texto Ordenado de la Ley de Vivienda 13.728 con sus modificativas y complementarias vigentes.

Sin dudas la herramienta de los Textos Ordenados resulta de singular utilidad para los operadores y para la propia administración.

La publicación en formato digital y actualizada en un reservorio de consulta general (como por ejemplo IMPO) sería deseable para que el documento lograra su máxima utilidad.

## **2. Nivel reglamentario**

Los caracteres señalados en el capítulo primero de este informe y que refieren a las leyes, se desvanecen al llegar al nivel reglamentario.

Como es natural, se reconocen dos niveles dentro de los reglamentos, los decretos reglamentarios y las resoluciones ministeriales. En esta última categoría ingresan la mayor parte de las normas que afectan directamente a las cooperativas de vivienda y que son en gran medida las responsables de su mayor problemática al día de hoy. A su vez, dentro de esta categoría podemos distinguir las resoluciones ministeriales que contienen reglamentos u ordenanzas sistemáticas y completas y una proliferación de resoluciones ministeriales asistémicas que regulan temas específicos y que se encuentran dispersas.

Las reglas que regulan en concreto el funcionamiento del sistema cooperativo en sus etapas desde la conformación de la cooperativa hasta el fin de la obra están contenidas en reglamentaciones que no son otra cosa que simples resoluciones ministeriales. Estas resoluciones ministeriales son las que establecen en concreto el

funcionamiento del sistema, en otras palabras, son las resoluciones ministeriales las que terminarán definiendo desde los caracteres generales del sistema, hasta la aplicación práctica de dichos caracteres.

No se trata de que no existan decretos reglamentarios, sino que estos no se han ocupado de los temas específicos, limitándose en algunos casos a ser casi reiteraciones de la ley que reglamentan o ingresando en algún tópico concreto, pero dejando en manos de las resoluciones ministeriales los aspectos sustanciales, tal como sucede, a modo de ejemplo, con el decreto reglamentario de la ley 18.407, que en el caso concreto del cooperativismo de vivienda poco aporta.

Esto tiene consecuencias formales y materiales. Las formales las encontramos en que la regulación general, las ordenanzas o reglamentaciones, están consagradas en disposiciones de la más baja jerarquía administrativa, que permiten cambios con la sola voluntad ministerial y que ofrecen desde ese punto de vista menores garantías para los administrados. Las materiales radican mayormente en la concentración de la decisión de la política pública de vivienda y de vivienda cooperativa en manos de los actores ministeriales, alejándose del propósito primario de la Ley 13.708 que como muy bien informaba el propio Arq. Terra buscaba que la política de vivienda en general fuese efectivamente diseñada por el Poder Ejecutivo, informada y consensuada a nivel parlamentario (Terra, ob. cit). En otras palabras, en el Poder Ejecutivo se discutirá presupuestalmente y el alcance general de la planificación quinquenal en vivienda y esa discusión se trasladará al parlamento, pero los resortes del sistema quedarán reservados a la voluntad ministerial y de su estructura burocrática casi exclusivamente.

### **REGLAMENTACIÓN 1993 Y REGLAMENTACIÓN 2008**

Desde el retorno a la democracia existieron dos grandes reglamentaciones del sistema, contenidas de cada una de ellas en resoluciones ministeriales y sus modificativas.

La primera la reglamentación 1993, hija del primer impulso al cooperativismo de vivienda desde el retorno a la democracia. Como se vio antes, fue en 1990 que se creó el Ministerio de Vivienda y en 1992 que se promulgó la Ley 16.237 que restableció normas fundamentales arrebatadas a la ley de vivienda por el Decreto Ley 14.666 del gobierno de facto. La reglamentación 1993 es entonces hija de aquel impulso, que puso nuevamente a rodar el sistema.

La segunda es la reglamentación 2008, hija de otro cambio de época con la llegada por primera vez de un gobierno progresista al gobierno nacional. Esta reglamentación es también hija de una época, donde el Uruguay salía de una de las peores crisis económicas y sociales de su historia y donde se habían creado meses antes nuevos instrumentos estatales, como ser la Agencia Nacional de Vivienda, al tiempo que se aprobaba la añorada Ley General de Cooperativas.

Entre ambas reglamentaciones existen sustantivas diferencias, tal como se verá detalladamente más adelante. Sin embargo, conviene destacar desde el vamos que la reglamentación 93 es una resolución de mínima, con básicos criterios muy generales, mientras que la reglamentación 2008 se ubica en las antípodas, siendo un documento detallado, con pretensión de reglamentar todos los aspectos posibles acotando los márgenes de discrecionalidad, pero también limitando al máximo al sistema cooperativo. Anotamos desde ya, sin perjuicio de volver sobre el punto en las propuestas programáticas, que el camino del medio entre ambos extremos parecería ser la mejor solución posible.

Si bien desde el 2008 hasta la fecha muchos han sido los cambios introducidos a la reglamentación (tantos como resoluciones ministeriales sobre la materia se hayan dictado, dado el bajo rango legal de la misma) los aspectos estructurales permanecen incambiables, por lo que a nuestro juicio no resulta que se esté ante nuevas reglamentaciones en un sentido de cambio conceptual, sino retoques de mayor o menor envergadura a la idea primaria, de allí que a los efectos de este trabajo seguiremos la denominación de reglamentación 2008 para referirnos a la última versión de la misma.

**Tabla 1. Síntesis comparativa de las normativas**

	REGLAMENTACIÓN 93	REGLAMENTACIÓN 2008 (*)
Sistema de fijación del Valor de Tasación	Se establecen 6 valores de tasación según franjas de ingresos, a mayor ingreso mayor préstamo.	No hay distinción del VT según ingresos sino por cantidad de dormitorios
Distinción por dormitorios	No hay distinción por número de dormitorios, un solo valor de tasación por franja, cada cooperativa construye con eso la cantidad de viviendas de cada tipo según entienda pertinente	Distingue VT por número de dormitorios: Número de dormitorios en función integración inicial núcleo familiar. Se estipula según la composición familiar la cantidad de viviendas de cada tipo que debe construir cada cooperativa y se asigna el préstamo de acuerdo a esto. El número de dormitorios ha sido utilizado como variable de ajuste presupuestal para restringir los préstamos, llegando al límite actual
VT obra en relación al VT total	No hay límite	Solo el 90% del VT total puede destinarse a la obra, el resto queda reservado para el terreno y obras de urbanización
Subsidio	Subsidio al capital: Partida fija por vivienda, independiente de los ingresos. Cuota amortización: no puede exceder 20% ingresos	Subsidios diferenciales: A cada familia le corresponde un subsidio según sus ingresos y sus integrantes
Mayores Costos	No prevé mayores costos automáticamente, la cooperativa debía solicitarlos	Mayores costos previstos desde la escritura, se entregan automáticamente en cada partida mensual
SUM	No se exige ni se financia	Se exige para cooperativas de mas de 20 viviendas y no se financia (hasta 2023)
Cantidad de viv por cooperativa	Entre 10 y 50	Entre 6 y 50 (reciclaje)   Entre 10 y 50 vivienda nueva
Sistema de asignación del préstamo	Se ingresaba la solicitud y no había plazo estipulados	Calendario de llamados anuales (la cooperativa tiene una idea aproximada de los tiempos del proceso)
Habitabilidad	No hay muchas más exigencias que las planteadas en la ley	Se detalla con cuidado muchos aspectos, la aislación térmica en paredes y cubierta, asoleamiento, definición de baño, terrazas, entre otros
Metros cuadrados	Se puede usar lo definido por vivienda de interés social en la ley (hasta 75, 100 y 125,m2 para 2d, 3d y 4d respectivamente)	Máximos establecidos en cada RM del VT, actualmente 60, 75 y 90m2 para 2d, 3d y 4d respectivamente

Fuente: tabla elaborada en base a material de trabajo proporcionado por el Espacio de Formación Integral: “Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina” de la UdelaR

(\*) Incorpora los cambios introducidos en las Reglamentaciones RM 555/2011 y 1386/2015

## FALTA DE SISTEMATIZACIÓN y ORDEN TEMÁTICO

Estas “reglamentaciones” que formalmente no son otra cosa que simples resoluciones ministeriales, deben ser complementadas con un sinnúmero de otras resoluciones, que carecen de sistematización y que muchas veces perforan los procedimientos y criterios previamente adoptados.

No existe un “TOLVI” a nivel reglamentario, y si bien se han incorporado a este muchas de las resoluciones ministeriales dictadas, no se encuentran debidamente concordadas y anotadas lo que equivale a decir que no se encuentran sistematizadas en forma adecuada.

Desde nuestra perspectiva hemos intentado ordenar el laberinto de resoluciones vinculándolas con las normas que afectan, trabajo que no puede considerarse completo, pero sí suficiente a los efectos de los fines propuestos en el presente documento.

**Tabla 2. Principales normativas referidas al cooperativismo de vivienda Fuente: elaboración propia**

Rango normativo	Documento	Título	Descripción
Leyes generales y decretos reglamentarios	L. 13728	Plan Nacional de Vivienda (PNV)	Normativa rectora en materia de vivienda, mandata la acción del Estado en la materia y traza los principios generales de actuación en relación a tipos de vivienda, público objetivo, organismos involucrados, formas de otorgar préstamos y subsidios, administración de los recursos públicos y creación del formato cooperativo de vivienda.
	L. 18407	Ley General de Cooperativas (LGC)	Reorganiza la legislación vigente en torno al cooperativismo en sus diferentes ramas. En relación al cooperativismo de vivienda mantiene básicamente los planteamientos del PNV
	Dec. 183/18	Decreto de la LGC	Decreto reglamentario de la Ley General de Cooperativas
Reglamentaciones generales cooperativas	Reg. 93	Toda la reglamentación	Primera reglamentación postdictadura del sistema cooperativo de vivienda.
	RM 539-08	Reg. de préstamo, subsidio y producto	Reglamentación general para préstamo, subsidio y producto del sistema público de vivienda del año 2008.
	RM 540-08	Reglamento Cooperativas	Reglamentación específica para cooperativas de vivienda, creada originalmente en 2008, y modificada en 2015 (RM 1386/15) para incorporar legislación vigente ( RM 555/11) sobre sistemas constructivos no tradicionales.

Resoluciones operativas cooperativas	RD 21-08	Requisitos Anteproyecto	Determina criterios de cálculo de áreas habitables y criterios para definir VT y Costos de construcción. Establece 10% del Vt para terreno.
	RM 135/2010	Vigencia de Anteproyecto dos años	Para agilizar trámites, establece la vigencia de 2 años del anteproyecto (a partir de la fecha del primer sorteo en que hayan participado).
	Circular 2/2013	Rubro economías	Determina el funcionamiento del rubro economía (rubros que puedan quedar sin hacer para destinar ese dinero a faltantes en rubros más importantes).
	RM 679/2021	Inicio de obra	Establece plazo de 30 días post escritura para suscribir acta de inicio de obra (se incorpora al Reglamento)
	RM 571-2014	Llamados para adjudicación de tierras	Indica procedimiento de selección de inmuebles de la CIVIS para Cooperativas
	RM 495/2022	Ingresos máximos para acceder al programa	Renovación de la resolución original (1091/2018), establece que para hogares unipersonales el ingreso máximo admitido será de 60 UR (como previo a la modificación de los topes)
	Resolución AD 782/2018 (sobre RM 153-2017)	Financiación egresos de socios	Establece condiciones para el llamado a financiación de egresos (se financia el 85% del capital social).
	Oficio 283/2020	Cambio de sistema constructivo	Documentos a presentar en caso de cambio de sistema constructivo
	Decreto 32/2022	Cambio de régimen de propiedad	Requisito de constancia del MVOT previo a la inscripción de estatuto para cambio de régimen de propiedad (esto porque el cambio de régimen afecta las condiciones del préstamo hipotecario)
IAT	Dec. 327-94	Regulación IAT	Establece definiciones básicas sobre los IAT, composición, tareas, honorarios.
	RM 73-007	Control IAT	Incorpora algunas
	RM 1115-2013	Capacidad de asesoramiento técnico de los IAT	Establece un sistema de medición de la capacidad de asesoramiento de los IAT para controlar la cantidad de cooperativas con las que puede trabajar cada uno.
	Asunto 5/2022	Propuesta de modificaciones IATs	Se modifica fundamentalmente la composición básica de técnicos y los honorarios.
	Guía de la ANV sobre TS		
Valores de tasación	RM valores de tasación 2009-2023	Histórico valores de tasación	Establece los valores de tasación según tipo constructivo, cantidad de dormitorios, así como también el monto de subsidio por altura y el adicional por lugar de estacionamiento.
Dormitorios	RM 1006-18	Asignación de dormitorios	Establece la cantidad de dormitorios que corresponde a cada familia según su composición
	RM 632/2009	Ampliación áreas dormitorios	Posibilidad de que un 15% de las viviendas de 3D tenga más metraje mayor
Estatutos y reglamentos tipo	Modelo Estatuto INACOOOP	Modelo Estatuto	Modelo de estatuto para cooperativas de vivienda por ahorro previo de usuarios, creado por INACOOOP de acuerdo a la LGC

## **FUNDAMENTOS OCULTOS A NIVEL REGLAMENTARIO**

Como se destacó en el primer capítulo, a nivel legislativo existen cuerpos normativos con fines explícitos, debidamente fundados y sistemáticos. El descenso del nivel reglamentario a meras resoluciones ministeriales ha traído aparejado varios problemas, uno de ellos la falta de fundamentos suficientes para la norma dictada, o lo que es peor, normas reglamentarias que son utilizadas con otros fines, o propósitos diferentes a los formalmente declarados, situación grave desde el punto de vista del derecho formal, pero mucho más grave por los impactos que tiene en los proyectos cooperativos.

A los efectos de este trabajo se realizó un listado primario de problemas enfrentados por las cooperativas, a los efectos de ser contrastados con la realidad estudiada. Como se verá a continuación la mayoría de los problemas son de orden reglamentario y financiero, muchas veces vinculados entre sí, ya que algunos de los escollos establecidos a nivel reglamentario responden en realidad a las limitaciones presupuestales de la política pública de vivienda.

Esto resulta inadmisibles. Pero además genera una serie de limitantes que como están basadas en falsos supuestos, cuando los verdaderos motivos que las originaron desaparecen o son modificados, éstas permanecen, generando situaciones desde dramáticas (como el caso de la asignación de dormitorios) hasta ridículas (como el caso de los toma corriente)

A modo ilustrativo concreto: ¿qué norma legal y qué fundamentos técnicos sustentan entre otras cosas: la restricción para la asignación de dormitorios que terminan expulsando a las familias de las cooperativas; la falta de flexibilidad para la previsión de ampliaciones, las exigencias restrictivas en cantidad de tomas de luz, tomacorrientes, o la exigencia de previsión individual para lavarropa (aún cuando haya previsión de instalaciones de uso común), imposibilidad de uso de excedente en tope de financiación de terreno, etc.? ¿Cómo puede convivir coherentemente una norma que no permite más de un toma corriente por ambiente por considerarlo suntuario, con una norma que exige la previsión para la instalación de lavarropas individuales, aún cuando la cooperativa haya optado por un sistema de uso comunitario?

Otro tipo de normas, como la exigencia de una viabilidad de OSE que se otorga únicamente una vez al año y es tan exigible para una cooperativa que se construye

en pleno centro de una ciudad consolidada, donde no existe ninguna duda sobre la existencia de red de agua potable, como a una en zona en desarrollo, son ejemplos de normas reglamentarias con fines a contra pelo de lo buscado por la ley, usados como obstáculos del proceso, dado que por ejemplo si una cooperativa accede a un terreno en el mes de diciembre deberá necesariamente esperar 11 meses para obtener la “viabilidad de OSE”, mientras este organismo expide a diario y sin limitaciones dicho certificado para cualquier obra particular.

## Algunas conclusiones primarias

### 3.1 A nivel legislativo

Los cuerpos legislativos no ofrecen dificultades para el desarrollo del sistema, y en general sus normas son claras, protectoras y promotoras.

A este nivel, a diferencia del reglamentario, la visión crítica parece estar más inclinada a re pensar nuevas soluciones y alternativas 50 años después de la Ley.

En efecto, dos cuerpos normativos que fueron producto de grandes consensos nacionales y que han mostrado sólidos resultados, parecen arrojar como natural consecuencia la permanencia de los mismos más o menos incambiada en el tiempo. Sin embargo, esto parece olvidar que a nivel mundial se desarrollan otras experiencias a nivel de vivienda, de nuevos modelos de convivencia y también nuevas herramientas organizativas de la economía social y solidaria.

El mejor homenaje que puede tributarle a herramientas legislativas señeras como la Ley de Vivienda y la Ley General de Cooperativas no es mantenerlas más o menos inmóviles en el tiempo, sino por el contrario, propender estudios e investigaciones que permitan incorporar nuevos instrumentos para nuevos tiempos.

Así, por ejemplo, contemplar soluciones para la vejez que permitan la permanencia del socio, con un sistema de cuidados con cargo a afectar su propio capital social, podría ser una innovación a estudiar; o por ejemplo permitir la convivencia solidaria intergeneracional.

La posibilidad de las cooperativas de viviendas de tener servicios conexos para atender las diferentes realidades poblacionales, desde la primera infancia hasta la vejez; o la posibilidad de generar un sistema de movilidad inter cooperativo, son temas que trascienden los marcos normativos actuales, y que tal vez llegó la hora de poner sobre la mesa.

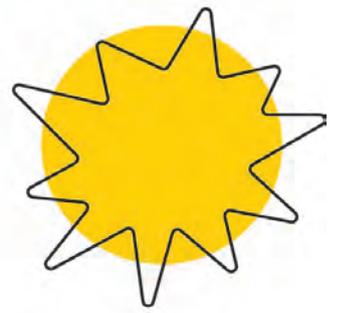
### **3.2 A nivel reglamentario**

En primer lugar, sería deseable una reorganización total a nivel reglamentario, que simplificara el compendio de resoluciones ministeriales y reglamentaciones que visten la misma naturaleza jurídica pero que se presentan como más acabadas.

La reglamentación general debería ser elaborada con criterios generales, simples, exenta de plazos o estipulaciones rígidas y debería funcionar como el marco para que, a través de las resoluciones ministeriales se instrumentaran dichas disposiciones, atendiendo a las realidades coyunturales y también a las situaciones particulares que se presentaran. Ergo, la reglamentación general debería ser un decreto y las resoluciones ministeriales, como se dijo, su instrumentación. El decreto da las certezas de las reglas generales de funcionamiento del sistema, las resoluciones ministeriales los aspectos particulares.

Ni el decreto ni las resoluciones ministeriales deberían ser utilizadas con fines indirectos (como por ejemplo embudos administrativos en momentos de escasez presupuestal), teniendo una total concordancia entre sus fundamentos y su aspecto reglamentario, primero para respetar las mínimas garantías administrativas, pero en segundo lugar para poder ser correctamente analizadas y adecuadas en cada circunstancia que lo amerite.

En el punto de las propuestas programáticas, volveremos sobre este asunto.



## 5. NUDOS DEL SISTEMA

- I. FALTA PRESUPUESTAL
- II. APOYO TÉCNICO
- III. DERECHO A LA PERMANENCIA
- IV. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA





## 5. NUDOS DEL SISTEMA

- I. FALTA PRESUPUESTAL
- II. APOYO TÉCNICO
- III. DERECHO A LA PERMANENCIA
- IV. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

A mediados del año 2023, realizamos una presentación pública de los avances de este proyecto y decidimos organizar las problemáticas en lo que llamamos “nudos para abrir conversación”. Esta estrategia buscaba ordenar y agrupar las diversas aristas que surgían de la revisión de nuestra experiencia como equipo técnico, de la lectura cuidadosa de la normativa y de las entrevistas a distintos actores del sistema. Presentamos en esa ocasión cuatro grandes nudos y un quinto nudo, en blanco en ese momento, que diera cuenta de que se trataba de un proceso en curso y que esa instancia de presentación y todas las que seguían continuará nutriendo este estudio, y así lo fue. Los nudos presentados fueron: (i) falta presupuestal, porque allí se originan varios de los escollos del sistema, (ii) apoyo técnico, como un aspecto modular que no necesariamente requiere mayores recursos para mejorar, (iii) derecho a la permanencia, para insistir en que no se trata simplemente de “acceder a una vivienda”, sino de los modos en que esto sucede y se configura a través del tiempo y (iv) sostenibilidad del sistema, para dar lugar a una preocupación central en el sostenimiento del sistema en el mediano y largo plazo. Se presenta ahora un quinto apartado nombrado “otros nudos del sistema” donde colocamos los emergentes que fueron surgiendo durante este proceso de estudio.

## Nudo I: Falta presupuestal



Fuente: elaboración propia

La política de vivienda en general y el cooperativismo de vivienda en particular requieren de importantes dotaciones presupuestales para poder materializarse en todo su potencial. Esta no ha sido, sin embargo, la tónica de los esfuerzos estatales en los últimos tiempos. Haciendo una mirada de mediano plazo, desde la creación del entonces Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en los noventa, el presupuesto destinado a vivienda se ha ubicado en valores cercanos al 0,4% del PIB. Haciendo una mirada más reciente, desde el 2011, año en que se comienza a realizar una presentación del presupuesto estatal por áreas programática, la inversión en vivienda se sitúa, en promedio, en 0,5% del PIB<sup>8</sup>. Más allá del criterio que se adopte para medir los problemas habitacionales del país (déficit cuanti y cualitativo), es evidente que se trata de un área de la política pública que debería robustecerse.

<sup>8</sup> Existe otra medida resumen llamada “vivienda y servicios comunitarios” que es calculada periódicamente por el MIDES (DINEM). Ésta incluye como gasto en vivienda toda la ejecución del MVOT, el abastecimiento

**Tabla 3. Ejecución presupuestal en vivienda 2011-2023**

Año	Ejecución en miles de pesos corrientes	% Ejecución/PIB
2023 (*)	\$ 14.500.499	0,48%
2022 (+)	\$ 14.479.238	0,50%
2022	\$ 16.272.468	0,56%
2021	\$ 12.668.505	0,48%
2020	\$ 10.926.708	0,48%
2019	\$ 11.430.966	0,52%
2018	\$ 11.592.315	0,58%
2017	\$ 9.191.245	0,49%
2016	\$ 8.700.600	0,50%
2015	\$ 6.956.900	0,48%
2014	\$ 6.519.300	0,49%
2013	\$ 5.669.400	0,48%
2012	\$ 5.070.700	0,49%
2011	\$ 4.702.100	0,52%

Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecución por área programática de OPP y de PBI del BCU.

Existe otra medida resumen llamada “vivienda y servicios comunitarios” que es calculada periódicamente por el MIDES (DINEM). Ésta incluye como gasto en vivienda toda la ejecución del MVOT, el abastecimiento de agua potable y saneamiento de OSE y otros programas de vivienda dependientes de otros ministerios. Esta forma de medición casi que triplica la del área programática debido al importante peso de las obras de OSE.

(\*) A la fecha de elaboración del presente informe no se encuentra actualizada la ejecución presupuestal del año 2023 por lo que se construye la mejor estimación posible con datos del SIIF a mayo/2024.

(+) Se presentan dos ejecuciones para el año 2022: una es la que figura en la ejecución del área programática (\$16.272.468.000) y la otra (\$ 14.479.238) deduce de esa ejecución los casi dos mil millones de pesos no ejecutados en el Plan Avanzar, según surge de la Exposición de motivos de la Rendición de Cuentas del ejercicio 2022.

El cooperativismo de vivienda absorbe gran parte de la ejecución presupuestal del área programática, en el entorno del 40%, sin embargo, pese a esta relevancia relativa, resulta insuficiente en términos absolutos. Esto es verificable dada la parti-

---

de agua potable y saneamiento de OSE y otros programas de vivienda dependientes de otros ministerios. Esta forma de medición casi que triplica la del área programática debido al importante peso de las obras de OSE.

cularidad que presenta el sistema de poder cuantificar la demanda efectiva de cada ejercicio: dado el mecanismo de solicitudes de financiamiento implementado desde la Reglamentación 2008, es contrastable, al menos, la cantidad de cooperativas y viviendas en condiciones de acceder al financiamiento en cada año.

Esta demanda efectiva ha tenido sistemáticamente una importante brecha de financiamiento, según puede verse en la tabla que sigue.

**Tabla 4. Cupos en llamados anuales**

Llamado	Oferta (sorteo + AD)	Demanda (sorteo + AD)	% de viviendas con financiamiento	Brecha (viviendas sin financiamiento)
diciembre 2023	802	2.374	34%	1.572
julio 2023	750	902	83%	152
diciembre 2022	783	1.390	56%	607
julio 2022	774	1.483	52%	709
diciembre 2021	1.521	2.936	42%	1.415
diciembre 2020	1.714	3.907	42%	2.193
diciembre 2019	1.068	3.816	28%	2.748
julio 2019	1.028	3.504	29%	2.476
diciembre 2018	1.534	3.207	48%	1.673
diciembre 2017	781	2.789	28%	2.008
julio 2017	814	2.225	37%	1.411
diciembre 2016	782	3.106	25%	2.324
julio 2016	1.054	1.712	62%	658

Fuente: elaboración propia en base a resoluciones ministeriales de llamados, adjudicaciones directas, actas de sorteo y listado de cooperativas en condiciones de postular a cada llamado.

Estos datos evidencian que ha habido una sistemática escasez presupuestal en el desarrollo de la política, lo que ha conducido, según el mecanismo previsto en el artículo 35 de la R2008, que se proceda a la realización de sorteos para decidir la asignación efectiva de las cooperativas en condiciones de acceder al financiamiento. Frente a la insuficiencia de recursos para la demanda de cooperativas, han habido dos estrategias: reducir de dos a un llamado anual (2018, 2020 y 2021) y restringir el ingreso de nuevas cooperativas eliminando del calendario el trámite de factibilidad de terreno (2021). Este último mecanismo es el que explica la aparente mejora de las brechas de financiamiento para el presente período de gobierno: la brecha se achica no debido a una mejora presupuestal sino a una reducción induci-

da de la demanda. Esta barrera a la entrada operó como forma de descomprimir el exceso de demanda acumulado durante el quinquenio anterior y, aunque esto pueda parecer razonable dada la falta de asignación presupuestal y el desequilibrio entre oferta y demanda de recursos, puede operar como un paralizante del sistema desincentivando la formación de nuevas cooperativas.

Frente a la insuficiencia de recursos, la opción estatal de recurrir a estos “parches” obtura el desarrollo planificado que pretendía generarse con el ordenamiento de los procedimientos a partir de la R2008, ya que no es posible tener claridad sobre cuándo podrán las cooperativas transitar por las distintas etapas del proceso. Esto genera dificultades en diversos planos. En primer lugar, por su relevancia política y material, en la propia organización doméstica de las/os cooperativistas. ¿Cuándo podrán acceder a esa vivienda, tendrán que volver a renovar el contrato de alquiler, o buscar una nueva casa? En el caso particular del cooperativismo de ahorro previo esto complejiza también los planes de ahorro de la cooperativa y las propias previsiones de ahorro de cada núcleo. Previsiones que son, además como se verá más adelante, muy exigentes dada la relación ahorro exigido - ingreso máximo del hogar admisible, operando algunas veces como fuente de expulsión del sistema. Otra de las complicaciones que produce es sobre el desarrollo mismo del proyecto cooperativo. La incertidumbre en el acceso al financiamiento muchas veces condiciona o apura ciertos procesos de diseño técnico y deliberación colectiva para hacerlos calzar con la primera fecha de ingreso disponible en el calendario para no perder una instancia de sorteo. “Embutir procesos” decía una técnica de un IAT. También se generan tensiones en la organización interna de los institutos, para planificar las actividades y tareas de cada etapa y para organizar la propia dinámica y carga horaria de trabajo.

Desde una mirada interna a la propia estructura de la política pública, también existen dificultades asociadas a la falta presupuestal. Si bien en los últimos años se han ordenado y transparentado muchos de los procedimientos, lo que simplifica la tarea y los recursos asociados, continúan existiendo dificultades en relación a poder abordar de manera adecuada a un sistema cuya escala ha crecido en los últimos diez años: el quinquenio 2015-2019 más que duplicó la ejecución de viviendas cooperativas del quinquenio anterior<sup>9</sup>. El aumento de la escala no es sólo cuantitativo, también lo es en complejidad, se han multiplicado los sistemas constructivos y ha

---

<sup>9</sup> Vale recordar que la ejecución de un quinquenio incluye obras y financiamiento comprometido en el quinquenio anterior.

crecido enormemente la cantidad de institutos de asistencia técnica lo que agrega más actores institucionales al sistema. Estas reflexiones surgían de las entrevistas al MVOT y ANV en relación a su propia capacidad de atender las necesidades del sistema, no sólo en relación a la cantidad de personal sino también de su propia estructura organizativa.

## Nudo II: Apoyo técnico



Fuente: elaboración propia

Desde las primeras experiencias cooperativas, el apoyo y acompañamiento técnico ha sido central en el desarrollo del sistema. Tal es su relevancia que la propia Ley de Vivienda dedicó una sección dentro del capítulo de cooperativas a su definición y regulación, procurando desde el inicio salvaguardar la dinámica del sistema y a las cooperativas en tanto usuarias de estos servicios técnicos (Ley 13.725, Capítulo X, sección VI). En 1977 en plena dictadura cívico-militar, en el marco del desmantelamiento del sistema, se eliminó esta sección de la ley y con ella la esencia de los IATs. La misma sería puesta en vigencia nuevamente en 1992, reformulada en 2008 con la Ley General de Cooperativas y recientemente actualizada su reglamentación con el Decreto 222/023 de julio de 2023. A su vez, en el marco del ordenamiento del proceso de solicitudes de financiamiento, desde la ANV se especifican una serie de aspectos, tareas y evaluaciones sobre la actuación de los IAT. Pese a toda esta contención reglamentaria el accionar de los institutos y su vínculo con las cooperativas presenta muchas dificultades y el devenir de los procesos se distancia en gran medida de la hoja de ruta trazada como ideal por parte de la ANV, sin que esto quede necesariamente recogido en las evaluaciones a los IAT.

Es justo señalar que el cooperativismo de vivienda es un campo-problema de elevada complejidad, esto requiere de un fuerte trabajo interdisciplinario y de una formación específica que no siempre está presente en los institutos o en todos/as sus integrantes. Muchas de las dificultades que se presentan en el vínculo con las cooperativas derivan de que los institutos no siempre logran articular su trabajo como equipo, sino que funcionan muchas veces como sumas de partes atendiendo a las distintas exigencias del proceso de solicitud en la ANV. Desde nuestra pro-

pia experiencia como equipo técnico de FECOVI constatamos que muchas de las acciones de los IATS abocadas a la comprensión del sistema o a la apropiación de parte de la cooperativa de su propio proyecto, se realizan más para cumplir con algún ítem de la ANV que por el sentido mismo de la tarea/actividad. Con distintos matices esta reflexión fue compartida por todos los actores del sistema. Sería sencillo culpabilizar a los IATs por esta deficiencia, pero lo cierto es que la realidad es más compleja. Sin dudas que existe una cuota parte de responsabilidad en los institutos y en muchos casos existen omisiones gruesas en sus responsabilidades, pero también hay elementos del sistema que no colaboran. Por ejemplo, la incertidumbre en relación a los plazos de ejecución, complejiza la organización del equipo y del trabajo, la rotación de socias/os en las cooperativas hace que se pierdan importantes acumulados y sea necesario volver una y otra vez sobre elementos ya trabajados. A la vez, la propia dinámica es desafiante desde un punto de vista social y vincular: un equipo técnico interdisciplinario mayormente multiemplado, interactuando con un colectivo organizado que persigue un proyecto colectivo de vivienda en el marco de sus propias vidas y exigencias individuales y colectivas.

Se vuelve necesario reforzar las claves y el espíritu de este asesoramiento, insistir en la formación profesional específica en la temática y estrechar los vínculos entre los distintos actores del sistema. Desde la ANV y también desde el INACOOOP se han hecho esfuerzos por brindar soporte y formación técnica a los institutos. En el cooperativismo de ahorro previo ocurre, por su menor escala, que hay menos conocimiento de sus particularidades y esto tiene su expresión más clara en el área económico-contable que es, además, el área técnica más menguada del sistema a nivel de los IATs y de la propia institucionalidad estatal. Desde FECOVI se han sostenido reuniones, encuentros e intercambios con los institutos y las cooperativas para apoyar desde los saberes acumulados en la federación el desarrollo de los proyectos cooperativos pero se requieren acciones de mayor envergadura.

Por otro lado, se viene haciendo evidente la necesidad de que el asesoramiento técnico continúe algunos meses más allá del fin de obra. Durante los primeros meses de habitación, con todo el cansancio acumulado de los años previos y del período de obra, la cooperativa debe conformar un andamiaje de organización interna y gestión que sin dudas precisa de apoyo técnico. Las aproximaciones previas sobre reglamentos de convivencia, sistema de subsidios, fondos estatutarios, planes de mantenimiento y gestión interna, en general, no son suficientes para el desarrollo de esas tareas, sino que requieren ciertos meses para asentarse.

### Nudo III: Derecho a la permanencia



Fuente: elaboración propia

Llegamos así al nudo neurálgico del sistema, cómo hacer de este sistema un soporte para pensar la vivienda como espacio para la producción y reproducción de la vida, es por esto que este nudo condensa reflexiones y preocupaciones en relación a distintas etapas y aristas del sistema.

Para empezar, quizás el elemento material con mayor relevancia tiene que ver con el suelo, sus características y localización urbana. Cuando una cooperativa se está conformando existe mucha incertidumbre en relación a su porvenir y, en el caso del cooperativismo de ahorro previo, esto se vuelve más desafiante porque las socias/os además de su tiempo y energía van depositando sus ahorros en la cooperativa. La obtención del terreno se constituye así en un hito fundante para la cooperativa, ya que le permite proyectar lo que será el desarrollo de su vida cotidiana: ¿queda esto cerca de sus redes de cuidado y cercanía, de su empleo, de los espacios y servicios que frecuenta? Muchas veces la definición del terreno es un mojón en la conformación y rotación de los núcleos de la cooperativa. Sin embargo, este elemento, pese a su relevancia y sus características particulares, no tiene un tratamiento que permita una adecuada desmercantilización de esta provisión. La ubicación de las cooperativas está mayormente ligada a la capacidad de estas de encontrar y financiar un terreno. Dadas las dinámicas de mercado y las restricciones presupuestales y financieras (no más del 10% del valor de tasación y sin adelanto de dinero para su compra o seña) esto termina convirtiéndose en una odisea e inhabilitando espacios

urbanos que serían elegidos sin estas restricciones. Construir una ciudad diversa, democrática e integrada requiere superar las hostilidades del mercado inmobiliario. Un sistema basado en la solidaridad y la autogestión, sostenido por colectivos organizados debería ser inspiración suficiente para que la política pública tomara como propia la problemática de acceso al suelo urbano y diseñara mecanismos que facilitaran este primer paso del proceso.

Otro de los elementos centrales tiene que ver con la materialidad del espacio que se va a habitar, cuáles son sus características, dimensiones, posibilidades, tanto de la vivienda individual como de los espacios y bienes comunes de la cooperativa. Aquí resulta bien relevante la dimensión proyectual, cuya potencialidad se encuentra fuertemente restringida por la normativa. El Plan Nacional de Vivienda, establece algunas cuestiones básicas para asegurar ciertos estándares de habitabilidad. Sin embargo, esto se ha reglamentado y regulado estableciendo condiciones que restringen las posibilidades de los proyectos. Este proceso comenzó a asentarse en la Reglamentación 93, y se profundizó cada vez más hasta llegar a la regulación y reglamentación actual, de corte fuertemente restrictivo. La actual normativa no admite flexibilidades proyectuales que atiendan las necesidades de las familias y los colectivos, perdiendo muchas veces el horizonte temporal con el que debe pensarse una política habitacional. Los conjuntos cooperativos de las primeras épocas del cooperativismo, habitados en su mayoría por personas mayores, están mostrando los signos de diseños que no previeron los ciclos de vida. Este debería ser un aprendizaje para todo el sistema. Nótese además, que el proceso cooperativo lleva varios años desde su conformación hasta la habitación lo que implica que existan rotaciones en los grupos. A esa realidad cambiante y en movimiento, se le contrapone una normativa doblemente rígida. Primero, rígida en contenido, pero además temporalmente rígida, puesto que dicha rigidez está en función del grupo social que en ese momento compone el proyecto cooperativo. En términos gráficos, es como establecer conclusiones sobre una película mirando tan sólo una foto de la misma.

Además, esta falta de flexibilización, va en contrasentido a la formas contemporáneas de vida, donde las familias tienen conformaciones de lo más diversas y ya no desarrollan solamente actividades propias de la reproducción sino que muchas veces se combinan también actividades laborales o socio-culturales. Los cambios producidos a partir del COVID-19 dejan en evidencia estas nuevas reconfiguraciones, que no son contempladas en las exigencias actuales. Siendo la principal fortaleza del sistema cooperativo de usuarios el concepto de propiedad común, que

mantiene a los grupos unidos en torno a los principios y valores cooperativos, además de flexibilizar las posibilidades en las unidades de vivienda, pasa a ser clave jerarquizar los espacios comunes, como elementos que permitan el mejor desarrollo y cuidado de la vida en comunidad. Espacios de trabajo colaborativo, de cuidados, de encuentros, así como provisiones tanto para la primera infancia como para la tercera edad en cuanto a la posibilidad de utilización y disfrute de los espacios comunes, son elementos que aparecen como esenciales para un nuevo tiempo del cooperativismo de vivienda. La reglamentación actual no solo impide concretar desde el inicio del proyecto estas posibilidades, sino que también impide estas posibilidades a futuro porque no existen soportes materiales para poder desplegarlos: cooperativas que deseaban tener, luego de habitadas, espacios de trabajo o de cuidado no lo pudieron desarrollar por no contar con espacio para ello. Es decir, no solo se trata de que dichas posibilidades no tienen financiación ni contemplación normativa, sino que la normativa resulta tan restrictiva que impide que se desarrollen a futuro.

Es importante recordar que el Estado realiza esfuerzos presupuestales buscando la permanencia de las familias en las viviendas, por ejemplo con la rebaja en la tasa de interés o a través de los subsidios a la cuota. Sin embargo, en un movimiento contradictorio, en ocasiones se termina expulsando a esas familias de sus viviendas no por temas económicos, sino de desarrollo familiar. Esto ocurre por dos vías: familias jóvenes que no logran que su vivienda se adapte a las necesidades de nuevos integrantes familiares, y por otro, personas mayores que terminan expulsadas por barreras edilicias. La rigidez cada vez mayor en relación a la cantidad de dormitorios, y por tanto de metraje total de la vivienda, no acompaña en absoluto estas flexibilidades necesarias para que las viviendas puedan responder a las necesidades de sus habitantes. Las sucesivas resoluciones y decisiones administrativas terminan por consolidar una visión de familia contraria al espíritu de la propia Ley de vivienda, que la entiende como el “núcleo familiar que ha de convivir establemente bajo un mismo techo, esté o no vinculado por razones de parentesco” (Ley N° 13.728, art° 7). Este modo cada vez más restrictivo ignora, y por tanto violenta, las reconfiguraciones familiares de los tiempos que nos tocan, donde hay mayor presencia de familias ensambladas y de familias no conformadas por lazos sanguíneos. Reconocer la diversidad de los modos de habitar es avanzar en la comprensión de la vivienda como espacio para el cuidado y desarrollo de la vida.

En este mismo sentido, reconocer que los hogares y familias no son siempre espacios armónicos y que encierran en su seno relaciones de poder y prácticas violentas,

es parte del compromiso que la cooperativa y cooperativismo todo debe asumir como forma de cuidar un modo de vida en común. En el mientras tanto de las normativas estatales, las cooperativas, y la propia Federación, vienen asumiendo este compromiso y desplegando prácticas concretas y acuerdos colectivos para afrontar estas situaciones. La oportunidad que abrió la ley de cotitularidad para desarmar los privilegios sostenidos mayoritariamente por varones en relación al derecho sobre la vivienda, es una senda sobre la que avanzar, no sólo para garantizar este acceso igualitario entre varones y mujeres en las nuevas cooperativas, sino como inspiración para trabajar sobre todas las cooperativas habitadas. Como se dijo anteriormente, esta ley no ha podido ser reglamentada, por lo que urge su modificación a nivel legislativo a tales efectos.

## Nudo IV: Sostenibilidad del sistema



Fuente: elaboración propia

Hasta ahora nos hemos centrado mayormente en las etapas previas a la habitación pero es imprescindible revisar el devenir de las cooperativas ya habitadas, especialmente en aquellos aspectos que hacen a cuidar el modo cooperativo. Uno de los aspectos centrales tiene que ver con el propio ciclo de la cooperativa y el recambio de socias/os que naturalmente se produce. La política habitacional está enfocada en la producción de vivienda nueva y pone menos atención en las problemáticas de las viviendas habitadas, por lo que varios aspectos de esta fase están, o bien por fuera de esquema de la política pública, o no del todo bien resueltos.

Este es el caso de la financiación de las partes sociales para los nuevos ingresos. Cuando se produce un egreso, el socio/a saliente tiene derecho al reintegro equivalente al valor de tasación de su parte social, menos los adeudos que correspondiera deducir y menos un 10% si el egreso es justificado y menos un 25% en caso de egresos injustificados. Este reintegro debe realizarse en un plazo máximo de 48 meses (50% a los 12 meses y el restante 50% en hasta 36 meses más). La cooperativa, para poder hacer frente a este reintegro precisa contar con el aporte correspondiente al socio/a que ingresa. A medida que la cooperativa avanza en el proceso de amortización, las partes sociales se tornan muy elevadas y se hace difícil encontrar socias/os que puedan hacer frente a ese aporte en plazos tan reducidos o fuerza, de algún modo, a la cooperativa a decidirse por quien presenta mayor seguridad económica o un mejor plan de pagos. En casos de cooperativas en áreas centrales, suele haber, de todos modos, demanda para estos cupos. Pero en zonas menos céntricas, cuando ya no están las ventajas que presenta el sistema al inicio, de conformar un ahorro a

lo largo de los años y de obtener luego, en caso de necesidad, un subsidio a la cuota, se torna difícil conseguir recambios sin facilidades crediticias. Las cooperativas, además, no suelen generar con la cuota parte que retienen un fondo específico para futuros ingresos, por lo que su capacidad propia de acción suele ser muy limitada. En el caso de las cooperativas más antiguas, existe también el problema de los colgamentos, un asunto que lleva más de treinta años sin resolución<sup>10</sup>. Si bien las cooperativas afiliadas a FECOVI no reconocen esta partida como deuda legítima, al momento de la valuación de las partes sociales, las partidas de colgamentos figuran para el MVOT como una deuda pendiente de las cooperativas. Esto provoca inseguridad en los posibles aspirantes a socios/os por la incertidumbre de “heredar” una deuda no reconocida por la cooperativa. El mecanismo elaborado por el MVOT para financiar los cupos libres en las cooperativas no ha resultado adecuado para atender esta problemática.

De otro lado, también se encuentra pendiente la revisión del propio mecanismo de valuación de las partes sociales que hoy en día no admite, al menos reglamentariamente, apreciaciones por mejoras o depreciación por desgaste. Este es un asunto que debe revisarse para que la valuación de las partes sociales responda también a la realidad edilicia de las cooperativas. Incluso sin esta complejidad, existen dificultades en las cooperativas para realizar los cálculos de las partes sociales, ya que los sistemas de registro y contabilidad presentan en general fuertes debilidades. Este es un elemento que, si bien ha mejorado un poco en los últimos años, sigue generando problemas y que debiera encararse interinstitucionalmente, apostando a un mejor abordaje profesional en el asunto que fortalezca la propia comprensión y capacidad de las cooperativas.

También se hace necesario robustecer los mecanismos de mantenimiento y mejoras edilicias de los conjuntos cooperativos, en lo que hace a la previsión de obras y de fondos. Muchas cooperativas se encuentran con que deben realizar importantes reparaciones sin que se hayan generado provisiones colectivas para esto. Esta debilidad también responde a una falla en los modos de gestión de las cooperativas una vez habitadas, que sin mayor apoyo técnico en esta etapa, no conforman los fondos obligatorios de esta etapa habitacional. Para atender la problemática, la única línea de financiamiento pública (ofrecida por INACOOOP) tiene un límite de dinero pensado para acciones de mantenimiento básicas y no para grandes refacciones. Estas

---

10 Ver documento de Cooperativa Columna (2017): “Colgamentos: un análisis de su génesis”.

son necesarias sobre todo de complejos muy añosos, o complejos sin previsiones de accesibilidad que requieren modificaciones muy costosas para adaptarse a las nuevas necesidades de sus habitantes.

## OTROS ELEMENTOS A REVISAR

Más allá de los grandes apartados comentados anteriormente, existen una serie de elementos que fueron surgiendo en el curso de este trabajo y que merecen una mención específica como aspectos a revisar:

**Descuento en la tasa de interés:** la rebaja en la tasa de interés introducida con la AD 100/2023 opera como un descuento en la cuota, por la diferencia entre el interés del préstamo original (en general 5% nominal anual) y el préstamo al 2% efectivo anual. Esto implica que no se afecta, por ahora, el ritmo de amortización de capital, es decir, no se altera la cuota parte de capital contenida en cada pago (que es lo que integra el capital social de cada socia/o). Sobre el final del préstamo, este descuento es mayor que la parte de interés contenida en las cuotas, por lo que allí sí se cancelará capital, o se acortará el plazo de amortización, o una combinación de ambas, elemento que aún resta confirmar con el MVOT. Como la rebaja se aplicó retroactiva a marzo/2020, resta saber cómo se hará la devolución de esas partidas. Esto es una preocupación del presente porque se están sucediendo liquidaciones por egreso y hay que dilucidar qué hacer con este importe pago. Si bien el retroactivo no involucra capital, sí involucra pagos de intereses que las/os socias/os hicieron y que en un futuro serán devueltos/descontados, por lo que las cooperativas deben resolver cómo tratarlos.

**Aplicación del subsidio por debajo del mandato legal:** con la aplicación de la rebaja de la tasa de interés se modificaron las cuotas y con ello también los subsidios. Para nuestra sorpresa la rebaja de la tasa de interés implicó en algunos casos de socias/os con subsidio el aumento de su cuota. Esto llevó a revisar la aplicación de los subsidios y encontramos que la planilla de cálculo que utiliza el MVOT para la determinación de los subsidios descarta aquellos menores a una unidad reajutable. Es decir que si el calculador arroja un subsidio de, por ejemplo 0,9UR, este no se otorga. Este umbral mínimo fijado administrativamente, contraviene lo dispuesto en la Ley de Vivienda y es además, muy elevado en relación a las necesidades de muchas familias.

**Moneda de ahorro:** las cooperativas de vivienda, que tienen todo su sistema contable en unidades reajustables, no tienen hoy día un mecanismo que les permita realizar el ahorro en esta unidad de cuenta, lo que presenta problemas tanto para acompañar la exigencia de ahorro de nuestro sistema, como para realizar las valuaciones de sus propias partes sociales. Para resolver el problema de la pérdida de valor del ahorro, muchas optan por la apertura de plazos fijos en unidades indexadas o la creación de una cuenta madre en el Banco Hipotecario del Uruguay, también en unidades indexadas porque el banco ya no presta ni recibe ahorros en UR. Si bien esto minimiza el problema, no termina de resolverlo y sería deseable que el sistema pudiera contar con una alternativa de ahorro en la moneda de su préstamo.

**Tope máximo de 50 viviendas por cooperativa:** el plan Nacional de Vivienda establece que las cooperativas de vivienda pueden llegar a tener 200 socios, sin embargo, este número se limitó en 50 en la época de la dictadura. Con el pasar de los años y los cambios de reglamentaciones, ese tope máximo no se ha revisado y existen opiniones diversas en relación al asunto (Moreno, 2018). Entendemos que es necesario dar esa discusión de un modo global y atendiendo a las implicancias organizativas, técnicas y urbanísticas. Pero, al menos de momento, flexibilizar ese tope en casos particulares de grandes terrenos con posibilidad de más de 50 viviendas, donde la limitación estricta termina complejizando y encareciendo el proyecto.

**Topes máximos de ingreso para integrar una cooperativa:** la propia Ley de Vivienda define cuál es la población a atender o priorizar y luego, esto se hila más fino en el diseño concreto de cada política o programa habitacional. Hasta el 2017, los programas habitacionales ejecutados por el entonces MVOTMA que otorguen préstamos (con o sin subsidio), tenían como restricción para su postulación que los ingresos máximos familiares fueran como máximo de 60UR. En ese año, los topes de ingreso se modificaron incorporando franjas que atendieran distintas configuraciones familiares y descendieron a 40UR para hogares unipersonales, 60UR para 2 integrantes y 12UR más para cada integrante, hasta un máximo de 96UR para cinco o más integrantes (RM 1573/2017). En 2018, atendiendo al reclamo de FECOVI esa resolución modificó al alza el tope de 40UR para hogares unipersonales, para que la nueva normativa no excluyera a hogares que antes estaban comprendidos y habilitados de ingresar al sistema (RM 1091/2018). Esa flexibilización al alza iba hasta 2020 y desde ahí se viene actualizando anualmente, generando siempre cierta incertidumbre en cuanto a su sostenimiento.

Lo cierto es que, para el caso del cooperativismo de ahorro previo, fijar el ingreso máximo en 40UR para hogares unipersonales no resulta coherente con las exigencias de ahorro para integrar una cooperativa bajo esta modalidad. En los cuadros que siguen se presentan los valores de tasación para el sistema constructivo tradicional y la conformación que este suele adquirir en los proyectos que de construcción en altura.

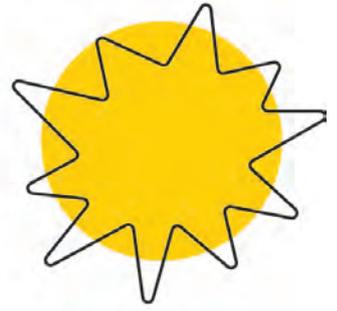
Valores máximos de tasación 2024 (RM 078/2024)			
Ítem	2 dormitorios	3 dormitorios	4 dormitorios
Metraje habitable de referencia	55m <sup>2</sup>	70m <sup>2</sup>	85m <sup>2</sup>
VMT 2024 (SCT)	2.435UR	2.866UR	3.886UR
Subsidio de capital para construcciones en altura	237UR		
Adicional por espacio de estacionamiento cubierto	283UR		
Adicional por cada vivienda en reciclajes	283UR		
Adicional SUM del conjunto (en caso de que exista)	2.435UR		

Fuente: RM78/2024, MVOT

Para reconstruir el valor de tasación tipo de los proyectos cooperativos que suele albergar la federación se asume un proyecto de construcción en altura, para el que opera el subsidio por edificación en altura, que existe una exigencia de estacionamiento de un espacio cada tres viviendas y, para incorporar el financiamiento adicional para el SUM, se toma como base una cooperativa con 30 núcleos (el peso unitario de este componente va a variar en función de la cantidad real de unidades). Esto arroja un valor de tasación máximo de 2.848 UR para una vivienda de dos dormitorios, que es la que correspondería a un hogar unipersonal. El 15% de ahorro es de 427 UR, asumiendo un período de ahorro de seis años (lo que incluye los años de obra), da un ahorro promedio mensual de 5,9 UR. Este ahorro equivale al 15% de un ingreso de 40 UR, lo que constituye un esfuerzo muy exigente, más aún teniendo en cuenta que en los hogares unipersonales no operan economías de escala, lo que encarece en términos relativos el costo de vida. Por tanto, fijar un tope máximo de ingreso que no es coherente con el mínimo de ahorro exigido por el sistema no parece tener sentido. Si el tope se eleva a 60UR, este esfuerzo se reduce al 10% del ingreso, lo que continúa siendo exigente pero en menor medida.

Valores máximos de tasación 2024 (para estimar ahorro)			
CONCEPTO	2 dormitorios	3 dormitorios	4 dormitorios
VMT 2024 (SCT)	2.435UR	2.866UR	3.886UR
Subsidio de capital para construcciones en altura	237UR	237UR	237UR
Adicional por espacio de estacionamiento cubierto	94UR	94UR	94UR
Adicional SUM del conjunto (en caso de que exista)	81UR	81UR	81UR
<b>TOTAL</b>	<b>2.848UR</b>	<b>3.279UR</b>	<b>4.299UR</b>
Ahorro (15%)	427UR	492UR	645UR
Exigencia ahorro escritura (7,5%)	214UR	246UR	322UR
Exigencia ahorro por mes en UR	5,9UR	6,8UR	9,0UR
Exigencia ahorro por mes en \$ (a 05/24)	\$9.622	\$11.078	\$14.525

Nota: La RM 78/2024 admite que los VT aumenten en hasta un 5% más, por lo que la exigencia de ahorro aumenta en esa proporción si la cooperativa opta por utilizar esta flexibilización



## **6.PROPUUESTAS PROGRAMÁTICAS**

**I. CARACTERES PARA UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN**

**II. FALTA PRESUPUESTAL**

**III. APOYO TÉCNICO**

**IV. DERECHO A LA PERMANENCIA**

**V. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA**

**VI. OTRAS PROPUESTAS**





## 6. PROPUESTAS PROGRAMÁTICAS

### I. CARACTERES PARA UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN

Antes de adentrarnos en las propuestas relacionadas a cada uno de los nudos trabajados se presentarán una serie de puntualizaciones referidas a algunas características esenciales que debe revestir la normativa general y particular del sistema cooperativo de vivienda:

#### **a. Congruencia entre los fundamentos y la disposición .**

Siendo un principio general de derecho administrativo, no debería integrar una lista de reclamos expresos. Sin embargo, como se ha visto, existe una tendencia a crear normas que por detrás de su fin declarado ocultan su verdadera finalidad. Este uso indebido de la potestad reglamentaria, es el que ha determinado muchos de los problemas actuales que tiene el sistema, puesto que, además de ir generando una superestructura burocrática, se hace difícil su cambio, aún cuando el verdadero motivo que la originó ya no exista, dado que subsiste el artificialmente inventado.

A los ejemplos enumerados en el capítulo de análisis normativo, podemos agregar como ejemplo la reglamentación respecto a la asignación de dormitorios. ¿Cuál es

el fundamento para sostener que lo más conveniente es que dos personas de igual sexo con 10 años de diferencia de edad deban habitar un dormitorio de metraje mínimo donde, en la práctica solo cabe una cucheta y un ropero? Resulta evidente que dicha reglamentación tiene como fundamento no declarado poder “construir más viviendas, con el mismo presupuesto”. El problema radica que al no estar explícito su fundamento impide soluciones intermedias, como las que más adelante en este mismo capítulo se expondrán, y generan el efecto no deseado de expulsar del sistema a familias con hijos comprendidos en tal rango.

### **b. Inspiración general y no casuística**

Muchas veces la normativa tiene como fundamento no declarado pero retenido en la memoria de algún funcionario o técnico, el caso particular que se generó con tal o cual cooperativa. Establecer normas de alcance general como “solución” para evitar alguna situación no deseada en alguna cooperativa, es a todas luces un exceso, una muy mala técnica reglamentaria, y en el fondo un desconocimiento o mal uso de las herramientas jurídicas. En efecto, establecer por ejemplo limitaciones o permisos generales, porque en un determinado caso concreto fueron necesarios, implica confundir la discrecionalidad abusiva de la administración, con su potestad de contemplar casos concretos debidamente fundados.

Legislar o reglamentar desde el caso concreto termina teniendo efectos negativos, generalmente contrarios a lo deseado.

### **c. Simplicidad y fácil comprensión**

La técnica utilizada debe permitir la comprensión del ciudadano común y debería evitar recurrir por ejemplo a cadenas sin límites de remisiones, uso de abreviaturas, términos técnicos que pueden ser reemplazados por lenguaje natural. Como se ha dicho el cooperativismo tiene dentro de sus rasgos distintivos la autogestión. Cuantos más cooperativistas sean capaces de leer e interpretar la reglamentación mejor se podrá cumplir este fin y mejor funcionarán los mecanismos de autocontrol que a la postre terminan simplificando la tarea de contralor de la administración, colaborando en una tarea con notorias falencias.

### **d. Unitaria, sistemática pero contemplando todas las modalidades**

Contar con una única reglamentación para el sistema parece ser una buena práctica desde un doble punto de vista. Primero, evitar la dispersión de sendas resoluciones

ministeriales unificando todos los aspectos normativos y reglamentarios en una reglamentación única, ordenada y de fácil comprensión. Segundo, contemplar en un mismo cuerpo y con caracteres generales a las diversas modalidades cooperativas de vivienda. Sin embargo, esto último no debe confundirse con la aplicación a realidades diferentes de las mismas soluciones, puesto que sería contrasentido con el espíritu original de la ley que por algo estableció la distinción. Así la lógica solución parecería ser una reglamentación única con un cuerpo general abarcativo de todo el sistema y un capítulo particular para cada modalidad. En el caso particular del cooperativismo de ahorro previo, resulta muy relevante comprender esta dimensión, dado que como es notorio no se trata de la modalidad que aporta el mayor volumen de viviendas al sistema. Sin embargo, se trata de una modalidad más que exitosa, que ha dado como resultado ejemplos fundamentales de desarrollo cooperativo desde el punto de vista social y arquitectónico, presentándose muchas veces como la única alternativa posible para sectores medios de trabajadores que por sus propias condiciones de empleo no pueden recurrir a la ayuda mutua, quedan por fuera del financiamiento hipotecario, y tienen en el ahorro previo la posibilidad no solo de concretar el humano derecho a la vivienda sino de hacerlo aportando a un sistema de principios y valores cooperativos más que imprescindibles en la sociedad actual. En relación a las propuestas temáticas, se desarrollan aquí aquellas que se fueron desprendiendo del proceso de trabajo realizado durante estos meses y que creemos son las que condensan los aspectos más relevantes a mejorar del sistema.

## II. FALTA PRESUPUESTAL

La política de vivienda toda requiere de una importante inyección presupuestal para satisfacer las necesidades de un país con claros problemas habitacionales. El cooperativismo de vivienda, de larga trayectoria y demostrado éxito, es una de las herramientas posibles para atender esta problemática. Este sistema viene evidenciando hace años una escasez presupuestal que no sólo dilata los procesos y desestimula la conformación de nuevas cooperativas, sino que, como vimos anteriormente, también obtura el desarrollo pleno de los proyectos cooperativos.

Es así que se proponen una serie de sugerencias, algunas directamente vinculadas al refuerzo presupuestal y otras que podrían mejorar el desarrollo del sistema sin requerir necesariamente mayores recursos.

**Incremento presupuestal:** no sólo al sistema cooperativo, sino a toda el área programática en su conjunto. Pero en lo que respecta al sistema cooperativo, la sostenida brecha de financiamiento evidencia que se necesita más que duplicar el presupuesto para atender la demanda efectiva que se presenta actualmente.

El financiamiento del Fondo Nacional de Vivienda con recursos genuinos, que no dependan de la discusión presupuestal de cada quinquenio o rendición de cuentas, es una propuesta compartida, que creemos ayudaría significativamente a la consolidación de una política nacional de vivienda sostenible.

**Exoneraciones impositivas:** otra forma de aumentar implícitamente los recursos destinados al área es a través de reducir los costos de producción por la vía impositiva, como ocurre actualmente en programas como MEVIR o en los programas Avanzar y Sueños en Obra con las exoneraciones impositivas al amparo de la Ley de Vivienda Promovida (Ley 18.795). Se sugiere atender al reclamo histórico del movimiento cooperativo de exonerar al sistema del impuesto al valor agregado (IVA).

**Previsión presupuestal:** la normativa del sistema indica que el MVOT publicará anualmente una planificación de los recursos asignados al cooperativismo, tanto en cantidad de viviendas como en asignación presupuestal (Artº 35 R2008). El cupo de viviendas sí forma parte de la información contenida en las resoluciones de los llamados pero no así la asignación presupuestal. Dada la disparidad de valores de tasación entre los distintos sistemas constructivos, y en las distintas tipologías (según sea 2D, 3D o 4D) no es posible inferir asignación presupuestal

de la cantidad de viviendas a financiar. Y, aunque lo fuera, la normativa indica que debe informarse también del orden presupuestal.

**Garantía presupuestal:** más allá de esta exigencia anual, debería contarse al inicio del quinquenio con un compromiso presupuestal firme en relación a la ejecución de todo el período. Este es un elemento importante para la planificación de todos los actores del sistema.

**Valores de tasación:** los valores de tasación son un gran determinante del sistema porque condicionan el financiamiento máximo de cada proyecto. A lo largo de estos años han operado modificaciones, mayormente al alza, no siempre con la adecuada fundamentación y casi nunca mediadas por un diálogo abierto con el resto de los actores del sistema. Se sugiere que los estudios que realiza la Dirección Nacional de Vivienda en relación a la temática sean de público conocimiento y que las futuras modificaciones se realicen en consulta con las organizaciones representativas del sistema.

**Sistema de sorteos:** el mecanismo de sorteo está previsto para los casos en que exista mayor demanda que recursos pero no distingue a las cooperativas por ningún tipo de criterio, lo que provoca injusticias de diversa índole. Se propone que se realice un ordenamiento de las cooperativas por antigüedad de aprobación del anteproyecto, y que en cada llamado se financie en ese orden, hasta la disponibilidad presupuestal. Y que si la disponibilidad presupuestal es menor que el total de cooperativas de cada “lote”, ahí sí se realice el sorteo entre éstas. Se propone también que se habilite la posibilidad de considerar grupos cooperativos, en los casos en que comparta terreno, o se trate de terrenos linderos, o proyectos especiales, de modo de habilitar el aprovechamiento de economías de escala.

**Calendario de escrituras:** para continuar con la previsión de ejecución, se sugiere fijar plazos máximos de escrituración y sostener y mejorar el actual sistema de listas de cooperativas con previsión de escritura.

### III. APOYO TÉCNICO

El soporte técnico es un elemento medular del sistema y abarca no sólo a los institutos de asistencia técnica, sino a todo el entramado de organizaciones e instituciones que hacen al sistema cooperativo, ya que en toda esta red se condensan experiencias, aprendizajes y saberes que debieran nutrir el desarrollo del sistema. Con este espíritu es que se sugieren los siguientes puntos:

**Formación profesional de los IATs:** el sistema cooperativo es un campo-problema de elevada complejidad y requiere de una formación específica en la materia para poder acompañar procesos atendiendo a la integralidad de los proyectos. De acuerdo a una reciente investigación desarrollada por un grupo de docentes de la UdelaR<sup>11</sup>, evaluando planes de estudio, programas académicos y realizando entrevistas a actores calificados: “la enseñanza universitaria y técnica sigue tratando los temas de vivienda, tanto en la formación de grado como en la de posgrado, en forma parcial, sin que integre los currículos básicos ni se aborde con la profundidad requerida. (...) tampoco se aborda el trabajo con cooperativas de vivienda, siendo un universo tan específico y propio de nuestra producción del hábitat”. Por tanto es importante reforzar la formación profesional en la materia, articulando los saberes de todos los actores del sistema (universidad, MVOT-ANV, INACOOOP, IATs y federaciones).

**Robustecer el asesoramiento económico-contable:** en particular, el área económico-contable presenta un rezago relativo en relación al trabajo en la materia. Esto ocurre tanto dentro de los IATs como en los organismos del Estado: ni la ANV ni el MVOT cuentan con técnicas/os permanentes en esta área del asesoramiento, es necesario que se involucren profesionales formados en la materia en estas instituciones.

**Asesoramiento post-obra:** actualmente el asesoramiento finaliza con el fin de obra y, si bien está previsto que durante la obra se avance sobre algunos elementos que hace a la etapa de habitación, esto no suele ocurrir cabalmente. Se propone extender el período de asesoramiento de los IATs en al menos 6 meses luego de declarado el fin de obra para abordar temas concretos como ser:

**Cuestiones económicas:** asesoramiento para creación, mantenimiento y regulación de los fondos estatutarios y de la gestión de los gastos comunes, proceso de amor-

---

11 Proyecto “Hábitat, Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina” del espacio de formación integral Cooperativismo de Vivienda e interdisciplina, en el marco del programa de fortalecimiento de grupos interdisciplinarios financiado por el Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República

tización y solicitudes de subsidios. Apoyar el diseño de mecanismos que permitan a la cooperativa realizar en el futuro los cálculos de capital social en caso de egreso de socias/os.

**Sociales:** Analizar cumplimiento de reglamento de convivencia y posibilidades de modificaciones. Acompañar el proceso de solicitud de subsidio en los primeros meses.

**Arquitectónicas:** asesoramiento en mantenimiento edilicio, generación de reglamento para mantenimiento acorde a las formas de uso que se van desarrollando una vez habitado el edificio.

**Sistema de evaluación de IATs:** se requiere mejorar el sistema de evaluación de las cooperativas sobre los IATs y generar mecanismos de corrección durante el propio proceso de la cooperativa cuando se constate que dichas evaluaciones reflejan deficiencias en el asesoramiento que pueden afectar el proyecto cooperativo en cualquiera de sus dimensiones (social, económica, legal y arquitectónica). Esto debe realizarse jerarquizando todas las dimensiones del proyecto, no sólo la arquitectónica y constructiva que es la que prima actualmente.

**Espacios de intercambio interinstitucionales:** el sistema cooperativo tiene ya más de medio siglo de trayectoria en el país y ha logrado forjar una política de vivienda con fuerte participación social y ciudadana. Esto debería también reflejarse en las instancias de deliberación y planificación del sistema, como forma de reconocimiento de los saberes que portan las organizaciones representativas del sector cooperativo. Es necesario volver a convocar a la COAVI como ámbito de encuentro y generar también espacios específicos de deliberación sobre el curso del sistema cooperativo.

**Sistema de información cooperativo:** a lo largo de todo el proceso cooperativo se releva muchísima información social, proyectual, procesual, económica, urbana sin que esto se traduzca en un mayor conocimiento del sistema. La información existente es parcial, dispersa y algunas veces contradictoria. Dada la relevancia de esta política, urge consolidar un sistema de información que permita dar cuenta del desarrollo del sistema y que sirva de insumo para propiciar mejoras en el mismo.

#### IV. DERECHO A LA PERMANENCIA

Bajo este nudo se adscriben muchas de las aristas que hacen al sistema cooperativo como espacio para el desarrollo de una política habitacional centrada verdaderamente en el cuidado y la reproducción de la vida. Es por esto que este apartado avanza en propuestas que hacen a lo conceptual y estructurante del sistema.

**El acceso al suelo:** la ubicación espacial de los proyectos cooperativos configura profundamente el habitar de esas familias y también impacta en el conjunto del barrio y la ciudad misma como espacio de encuentro y confluencia. Hasta ahora este elemento no ha tenido la jerarquía que merece y la búsqueda y obtención de terrenos es una empresa mayormente individual de cada grupo cooperativo, con los recursos con los que cuente. En relación a esta inmensa problemática proponemos:

**Cartera de tierras:** jerarquizar y robustecer materialmente un sistema estatal de tierras que permita que este primer eslabón del sistema sea parte de la planificación urbana de la política de vivienda.

**El terreno como aglutinador:** el terreno como soporte material es un estímulo muy potente para la conformación de nuevos grupos cooperativos. Sería deseable contar con terrenos públicos que se ofrezcan a las distintas federaciones para que estas puedan impulsar la conformación de cooperativas. Esto permite acortar los plazos para las cooperativas a la vez que favorece la estabilidad del colectivo que ya se conforma en torno a una materialidad urbana.

**Análisis previos de los terrenos:** robustecer los análisis tanto técnicos de suelo, urbanos y jurídicos que se realizan a los terrenos antes que las cooperativas se comprometan con ellos.

**Densidad urbana:** no hay dudas que es necesario realizar un uso eficiente de los recursos estatales pero esto tiene que realizarse atendiendo también a la calidad del proyecto cooperativo y de su inserción urbana. Contar con espacios verdes y áreas de encuentro y uso común hacen al habitar cotidiano y al desarrollo de un modo de vida colectivo y asociativo. El máximo aprovechamiento no debería ser el principio rector en este tipo de proyectos.

**Afectación del costo del suelo:** actualmente cada cooperativa puede destinar un máximo del 10% del valor de tasación a la compra del terreno y lo que no use de

ese 10% se pierde como financiamiento. Esta exigencia, que buscaba incentivar la instalación de cooperativas en áreas centrales, no ha tenido el efecto deseado<sup>12</sup> y como contrapartida existe una pérdida de recursos para la cooperativa. Se sugiere habilitar la utilización de todo el 10%, incentivando la mejora del proyecto arquitectónico, dichas mejoras pueden estar priorizadas hacia los espacios de uso común, accesibilidad, y otros aspectos que hacen a la integración y cohesión social. Aunque ocurre algunas veces por vía de excepción, habilitar también terrenos más costosos que el 10% siempre que sea financiable el desarrollo del proyecto.

**Exigencias proyectuales:** el diseño del proyecto, y su ejecución material, condiciona el modo de habitar y favorece u obtura distintos procesos y formas de convivencia. Las rigideces actuales no están en sintonía con los tiempos que vivimos y no encuentran mayor justificación que la de simplificar los procesos de previsión y aprobación por parte de la ANV, dada la escala del sistema. Atendiendo a la vivienda y su enclave cooperativo como espacio de producción y reproducción de la vida es que realizamos las siguientes propuestas:

**Flexibilización proyectual:** flexibilización normativa en relación a las limitaciones proyectuales, donde se habiliten variantes de tipología, previsiones de ampliaciones, mayores metrajes, previsión de espacios para otros usos (espacios internos de trabajo colaborativo, espacios de cuidados colectivo, lavaderos o cocinas comunitarias y en general todo espacio que fomente la participación y el cuidado colectivo).

**Asignación de dormitorios:** que se habilite, con la financiación disponible para cada cooperativa, la conformación de un proyecto con el metraje y la cantidad de dormitorios por vivienda que la cooperativa entienda conveniente, respetando siempre los máximos fijados por la ley para vivienda de interés social. Esto implica la revisión de la Resolución Ministerial 1006/08, desde el punto de vista de sus resultados, de su contenido, pero también de su génesis, puesto que no se puede regular un aspecto esencial del proyecto familiar escondiendo fines de restricción económica.

**Mejoras proyectuales:** que no existan limitaciones normativas para mejorar el diseño y ejecución de las viviendas en relación a las exigencias eléctricas, térmicas o de terminaciones en general.

---

<sup>12</sup> En el trabajo de Moreno (2018) se indica que, según datos de la DINAVI, en 302 cooperativas terminadas o en etapa de obra entre 2008 y 2017 el costo del terreno representaba en promedio 5,4% del valor de tasación del proyecto.

**Dimensión de la cooperativa:** revisar el tope máximo de 50 viviendas por cooperativa, especialmente en los casos donde los terrenos o proyectos admitan mayor número de viviendas.

**Subsidio a la permanencia:** una de las claves para la permanencia de las familias en las cooperativas de viviendas es el subsidio a la cuota y en relación al mismo se propone:

**Aplicación del subsidio conforme a la ley:** revisar la aplicación del sistema de subsidios que hoy, por decisiones administrativas, descarta los subsidios menores a una unidad reajutable contraviniendo lo indicado en la ley.

Cómo último ítem de este conjunto de propuestas, Ley de cotitularidad, que viene, entre otras cosas, a dar respuesta a la problemática de la permanencia de las socias en caso de violencia basada en género, no se ha reglamentado aún, no por falta de voluntad sino por problemas en el diseño legislativo. Esto impide en la vía de los hechos que la ley cumpla con uno de sus fines fundamentales, la protección a víctimas de violencia.

**Cotitularidad:** modificar la ley para su efectiva aplicación, atendiendo para esto las opiniones y experiencias de las organizaciones gremiales representativas del cooperativismo de vivienda.

## V. SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA

Cómo último nudo a pensar, planteamos la sostenibilidad en el tiempo del proyecto, tomar conciencia del ciclo natural de la vida así como también, el ciclo de las construcciones y de los complejos nos hace pensar en el recambio de socios y en el mantenimiento edilicio.

**Recambio de socios:** para pensar un sistema de vivienda válido se hace imprescindible, dado la larga data de duración de los complejos, en la sustentabilidad, a largo plazo del mismo, algunas propuestas en ese sentido.

**Financiamiento de cupos en cooperativas habitadas.** Se hace imprescindible diseñar un sistema que permita el recambio de socias/os sin excluir al sector poblacional para el que originalmente fue diseñado el sistema. Para ello es necesario un financiamiento estatal, o mixto, que permita el ingreso a cooperativas habitadas a familias sin contar necesariamente con el capital social exigido. Se debe revisar el actual sistema de financiamiento que, por su propio diseño, no ha logrado abordar la problemática que lo origina.

**Re-valoración de las partes sociales:** es necesario avanzar en el estudio y diseño de un mecanismo que permita actualizar las partes sociales en función de las mejoras y depreciaciones de los conjuntos y viviendas. Para esto es necesario recoger los saberes y experiencias de las organizaciones vinculadas a esta temática (gremiales, IATs que asumen la tarea contable con cooperativas, MVOT, ANV, INACCOOP, Udelar)

**Colgamentos:** la problemática de los colgamentos afecta aún hoy a decenas de cooperativas de vivienda de ahorro previo y propiedad colectiva y complejiza no sólo los cálculos de egreso e ingreso a las cooperativas, sino la propia concreción de estos recambios dada la incertidumbre económica que acarrea. Resulta claramente insostenible desde el punto de vista jurídico la existencia de una presunta deuda de origen unilateral e inconsulto, que nunca fue objeto de reconocimiento pero que tampoco nunca ha sido objeto de efectiva persecución por parte del Estado. Desde el cooperativismo de vivienda de usuarios por ahorro previo, no se reclama otra cosa que se reconozca que las cooperativas de ésta modalidad han sido históricamente buenas pagadoras y han concluído su proceso de amortización, por lo que resulta una verdadera injusticia y violación al más elemental principio de igualdad que no se les hayan aplicado las mismas soluciones que se dieron a otras

modalidades. FECOVI tiene estudios realizados sobre esta temática, que pueden ser consultados en los anexos documentales.

**Mantenimiento edilicio:** la política habitacional del cooperativismo está centrada sobre todo en la fase de producción, pero se hace imperioso, luego de 50 años de vida del sistema, comenzar a pensar en el mantenimiento de los conjuntos e incorporarlo como parte de la política habitacional.

**Mejoras y refacciones edilicias:** aprovechando la experiencia de diversos organismos en la financiación de obras de mantenimiento, generar un programa de financiamiento para mantenimiento, refacción y mejoras de complejos cooperativos para obras de mayor envergadura que las realizables con la línea de crédito de IN-ACCOOP. Complementario a esto, es importante insistir en la necesidad de crear en cada cooperativa desde el comienzo de la habitación un fondo de mantenimiento.

**Sustentabilidad ambiental:** para pensar cabalmente en la sustentabilidad de los proyectos no podemos pasar por alto la temática ambiental, es así que nos parece importante dar una discusión sobre posibles formas de mejorar los proyectos desde esta perspectiva. Es necesario analizar seriamente otros posibles sistemas constructivos que mejoren el comportamiento ambiental del momento de la construcción pero también analizar posibilidades para la etapa de habitación como son: previsiones para generación de energía limpia, espacios de huerta, mejoramiento de la aislación para el menor consumo eléctrico, previsión de espacios comunes para la clasificación de residuos, entre otras.

## VI. OTRAS PROPUESTAS

Anotamos a continuación, algunas otras propuestas que no se inscriben plenamente dentro de los grandes nudos expuestos pero que merecen igualmente una mención:

**Aplicación del subsidio a la cuota de acuerdo a la normativa legal:** la negación de subsidios menor a una unidad reajutable contraviene lo indicado en la ley de vivienda y no encuentra fundamentación desde el punto de vista de la protección social. Dados los costos administrativos y de gestión, tanto para la cooperativa como para el Estado, puede ser razonable fijar un umbral mínimo, pero este debe ser realmente un mínimo, no una unidad reajutable que equivale al 10% de muchas cuotas hipotecarias. Quizás podría trazarse en el entorno de 0,1 UR. Es importante realizar una revisión de los subsidios que han sido rechazados a razón de aplicación de este criterio administrativo.

**Tratamiento de la cuota parte subsidiada en los reintegros de capital:** Desde la Federación entendemos que no es una solución aceptable que el cooperativista se retire con el dinero que no aportó, puesto que fue objeto de subsidio. Esto, que es lo que sucede hoy, debería revisarse de modo que el dinero subsidiado al momento del egreso vuelva al Fondo de Vivienda, para incrementar la disponibilidad presupuestal de construcción y subsidios. El reintegro deberá ser sin el 10% que corresponde a la cooperativa, puesto que el cooperativista hizo uso de la misma y por tanto aquí se cumple el presupuesto normativo que origina la retención.

**Topes máximos de ingreso:** como fue señalado anteriormente, la flexibilización anual del tope máximo de ingreso de 40UR para hogares unipersonales brinda incertidumbre y complejiza el ingreso de nuevos/as socia/as. Sería deseable que quedara firme el tope de ingreso en 60UR para hogares de uno y dos integrantes.

**Unidad de cuenta para el ahorro:** en acuerdo entre el MVOT y el BHU, ensayar algún formato que habilite a las cooperativas el ahorro en unidades reajustables.

**Amortización de mayores costos:** las partidas de mayores costos surgen como forma de blindar a las cooperativas de un posible desfinanciamiento por la pérdida de poder de compra de la UR en materia de construcción. Esta partida adicional debería tener el mismo tratamiento financiero que el préstamo principal pero en la práctica, se amortiza en plazos mucho menores a las 300 cuotas, sin que esto se haga explícito. El tratamiento financiero de esta partida debería ser el que indica el Reglamento de Préstamo y subsidio.

### **Devolución retroactiva del descuento en la tasa de interés:**

El ajuste de la tasa de interés a su valor histórico dispuesto por la AD... se fijó con retroactividad al 1 de marzo de 2020, fecha de asunción del actual período de gobierno. Sin embargo, aún no se ha instrumentado efectivamente dicha devolución lo que afecta la interna de la cooperativa al momento de la devolución de las partes sociales en caso de egreso. Esto porque aunque el interés no integra la parte social, lo cierto es que la devolución es sobre un pago que realizó efectivamente el socio que egresa, por lo que resulta necesario avanzar en esta solución.

Por otra parte, la resolución del Estado no hace otra cosa que reconocer que la tasa de interés establecida en la reglamentación 2008 al 5.25 era injusta, por lo que a juicio de la Federación se impone la devolución del interés cobrado en forma lucrativa desde 2008 hasta el 1 de marzo de 2020.

### **Escrituración que explicita la aplicación del descuento en la tasa de interés:**

Por otra parte, si bien la tasa de interés hoy está fijada en el 2% para buenos pagadores, se sigue escriturando al 5.25%. Entendemos que esto es una incongruencia y una falta de garantías, debiendo pactarse en la propia escritura la tasa de interés al 5.25% y buen pagador al 2%. También debería pactarse en la escritura la tasa en el momento de obra al 2%.

**Tope máximo de 50 viviendas por cooperativa:** es necesario procesar una discusión integral sobre la pertinencia de fijar un tope máximo de viviendas y cuál es este, atendiendo a las implicancias organizativas, técnicas y urbanísticas. Pero, al menos de momento, resulta pertinente flexibilizar ese tope en casos particulares de grandes terrenos con posibilidad de más de 50 viviendas, donde la limitación estricta termina complejizando y encareciendo el proyecto.

**Sistema de movilidad intercooperativa:** la realidad de cada una de las familias que habita en las cooperativas se transforma, como es lógico, las familias crecen, cambian, aumentan la cantidad de integrantes y también la reduce dependiendo la etapa de la vida en la que se encuentran. Algunas veces las cooperativas logran dar respuesta a las nuevas necesidades familiares promoviendo el intercambio de unidades entre socios/os de la misma cooperativa, pero por diversos motivos muchas veces esto no es posible. Sería lógico pensar que, siguiendo el principio de intercooperación, estas situaciones también puedan solucionarse con el intercambio de socios entre cooperativas distintas. Para que esto se lleve a cabo es necesario estudiar un sistema que promueva y facilite esta movilidad para que la misma efectivamente suceda.





## 7. CONCLUSIONES

El cooperativismo de vivienda en general, y en particular el sistema de propiedad colectiva, ha sido sin lugar a dudas, una de las incorporaciones más valiosas que ha tenido nuestro país en materia normativa en relación al hábitat y la vivienda. Pero ya han pasado más de 50 años de aquella ley pionera. El mundo es otro, existen nuevas formas de habitar y se han zanjado miles de nuevas discusiones en torno al hábitat, al derecho a la ciudad, se ha avanzado en derechos, en nuevas formas de organización familiar, en el mundo del trabajo, y un sin fin de etcéteras. En ese marco, una revisión profunda del sistema cooperativo de vivienda se hace imprescindible.

Iniciamos con este trabajo un camino que esperamos continúe y se profundice. Hemos analizado en profundidad la normativa existente, dialogamos con los actores más relevantes de la esfera institucional, así como con los técnicos del sistema y por supuesto con sus protagonistas las cooperativas, y tratamos de sistematizar en estas páginas un conjunto de propuestas que entendemos necesarias para la mejora y el aggiornamento del sistema cooperativo de vivienda en general y en particular del sistema de usuarios por ahorro previo.

La experiencia muestra de forma incontestable que las cooperativas de vivienda de usuarios han hecho un excelente trabajo en la construcción de complejos habitacionales, de buena calidad, que se acercan a las aspiraciones y necesidades de sus usuarios y así también en la construcción de ciudad. La autogestión es, en palabras de Benjamín Nahoum (2013), una de las “claves” del sistema cooperativo y debemos explotarla como tal, también en su veta creativa y propositiva. La creciente tendencia a la rigidez normativa en materia proyectual atenta contra la misma, y por ello es necesario debatir para analizar cómo revertir este camino, que claramente está a contrapelo de lo que debería ser.

Más allá de la definición que se adopte, hay consenso en que el déficit cuantitativo y cualitativo en materia de vivienda y hábitat en este país, no mejora desde el estudio pionero de la CIDE en la década del 60. Es por esto que reafirmamos que es necesario una mejora presupuestal contundente para el sistema de vivienda en general y para una de las políticas más importante como lo es el cooperativismo en particular.

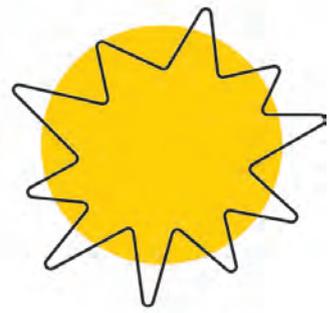
El “problema” de la vivienda no está sólo en los sectores más empobrecidos de la sociedad, también está fuertemente presente en una masa de trabajadores de ingresos medios y medios bajos, que quedan por fuera de las ofertas crediticias del sector privado, pero tampoco son incluidos en los programas del sector público. El cooperativismo de vivienda de usuarios por ahorro previo es la principal y prácticamente única alternativa para este importante segmento de la sociedad. Pero las restricciones aplicadas al sistema han impedido un desarrollo más fuerte de esta modalidad, pese a su éxito en materia de proyectos cooperativos desde una perspectiva global, así como en el cumplimiento en los pagos de amortizaciones y el menor porcentaje de viviendas subsidiadas, todo lo cual, termina siendo un aporte al programa cooperativo en general.

Entendemos que muchas de las propuestas que aquí se plantean son de carácter muy abierto porque nos urge un espacio de diálogo profundo y permanente donde desarrollar las mismas, insistimos con la importancia de convocar a la COAVI como espacio macro de debate sobre la política pública de vivienda, así como también a la instalación de una mesa de diálogo interactoral, de carácter periódico, para asuntos relacionados al cooperativismo de vivienda, donde asuman un rol protagónico las Federaciones de cooperativas, que han sido actores fundamentales en el desarrollo del cooperativismo de vivienda.

Podemos afirmar al finalizar este estudio, que el cooperativismo de vivienda de usuarios por ahorro previo puede transformarse, junto al conjunto del cooperativismo de vivienda, en un buque insignia en materia de política de vivienda.

¿De qué depende? De escuchar e instrumentar las medidas y propuestas aquí contenidas y de reconocer que no ha existido ningún programa tan exitoso en materia de vivienda como el de vivienda cooperativa.

Como afirmó el Prof. Raúl Vallés en el marco del Ciclo de Debate sobre Vivienda Social organizado por FECOSVI en el 2023 ***“EL COOPERATIVISMO HOY NO TIENE NADA QUE DEMOSTRAR, ES SIN DUDA LA MEJOR ECUACIÓN CALIDAD-COSTO QUE HA DADO URUGUAY EN VIVIENDA SOCIAL.”***



## ANEXOS



## 8. CÓMO SE ELABORÓ EL PRESENTE TRABAJO.

El proceso de este trabajo para arribar a la elaboración de las propuestas arriba enumeradas, tuvo en términos generales dos momentos vinculados a los primeros objetivos del proyecto

El primer objetivo que se planteaba el proyecto era: “Analizar las reglamentaciones del sistema cooperativo de usuarios por ahorro previo, sistematizando los aspectos positivos y negativos de cada reglamentación”. Para abordarlo se trabajó en primer lugar, en realizar dos ejercicios en paralelo que pretendían retroalimentarse mutuamente: la elaboración de una “lista de problemas”, y la revisión de la principal normativa asociada al sistema; y por otro lado entrevistas a cooperativas en diferentes etapas de su vida. Con este mapeo de fondo realizamos entrevistas a los principales actores del sistema para recoger sus opiniones, preocupaciones y sugerencias: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial como organismo rector de la política de vivienda, la Agencia Nacional de Vivienda como brazo ejecutor de la política, los institutos de asistencia técnica (IAT) como asesores técnicos del proce-

so y una serie de cooperativas afiliadas a la federación como destinatarios y agentes primarios del cooperativismo.

Para abordar el segundo objetivo que plantea “relevar las necesidades y dificultades actuales de las cooperativas de base, clasificándolas según su naturaleza legal, económica, arquitectónica o social”; se estableció una muestra de cooperativas a ser entrevistadas.

En este apartado compartimos los principales insumos emergidos de estas instancias para dar cuenta de la riqueza que se produce al abrir diálogo y disponerse a una escucha respetuosa de las experiencias y voces que hacen al sistema cooperativo de vivienda por ahorro previo.

### Listado primario de “problemas” por fase de la cooperativa

La elaboración de la lista primaria de problemas se realizó a partir de aquellos elementos que cada integrante del equipo técnico de FECOVI ya percibe o conoce de su experiencia como dentro de la FECOVI (o de su vinculación como técnica/o en el sistema cooperativo en general). Para favorecer la visualización de estas problemáticas, u oportunidades, se generó una división de las mismas siguiendo las etapas normales de la vida de una cooperativa desde su formación como tal hasta el proceso de habitación. Este trazo grueso inicial permitió, a su vez, revisar la normativa con estas alertas encendidas en busca de posibles explicaciones, escollos, vacíos y oportunidades. Del mismo modo, este ejercicio permitió ajustar y afinar las pautas de entrevista al resto de los actores del sistema.

## 1. Conformación de la cooperativa

### Ahorro previo:

No existen mecanismos para que las cooperativas ahorren en la unidad de cuenta del sistema (unidad reajutable). Las mejores prácticas han sido abrir una cuenta madre en el BHU o abrir distintos plazos fijos en UI en otros bancos de plaza.

La incertidumbre en relación a los plazos complejiza la elaboración del Plan de ahorro.

No suelen estar protocolizados y rigurosamente documentados los mecanismos de ahorro. Esto trae problemas en relación a cumplimientos y atrasos

(por ejemplo en el cálculo de las partes sociales al egreso de socias/os con deudas de ahorro).

Existe una tensión entre los topes de ingreso máximo del hogar y las exigencias de ahorro (en especial núcleos de 2 integrantes). Asumiendo un plazo de ahorro de siete años el, ahorro supera el 10% del ingreso familiar, ahorro muy difícil de sostener para esos niveles de ingreso.

### **Terrenos:**

Existen grandes dificultades para conseguir terrenos que se adapten a las expectativas de las cooperativas. Esto tiene que ver con la estructura de precios del suelo, la competencia de mercado y la dificultad para financiar la compra.

La obtención del terreno permite consolidar la grupalidad y proyectar el proceso (tiempos, tipologías, costos).

Rotación de las/os socias/os: Los extensos plazos y la exigencia del ahorro previo implican una alta rotación dentro de la cooperativa.

Límite estricto de 50 núcleos por cooperativa (esta restricción puede llegar a encarecer un proyecto).

Restricción que tienen las/os aspirantes que integran actualmente una cooperativa para poder a integrar una nueva (es el caso típico de hijas/os de cooperativistas titulares)

Titularidad compartida: falta conocimiento sobre su existencia e implicancias y a la vez hay dificultades por la falta de reglamentación.

## **2. Elaboración del proyecto cooperativo**

Rigideces para el diseño proyectual:

Asignación de dormitorios por conformación actual del núcleo.

Accesibilidad del conjunto, ciclos vitales, conformaciones sociales (mirada larga del proyecto cooperativo).

Flexibilidad metraje y tipologías (espacios de trabajo u otras áreas de uso común)

Previsión de ampliaciones (especialmente por elevado porcentaje de viviendas de dos dormitorios).

Exigencias técnicas inadecuadas/obsoletas: puestas y tomas de luz, exigencia de previsión de lavarropa individual, baño con bidet, entre otras.

Exigencia de salón comunal solo para cooperativas de más de 20 viviendas.

### **Escasez presupuestal del Programa Cooperativas:**

Sorteos: los sorteos son la expresión de la escasez presupuestal. Muchas veces para no perder la participación en el sorteo se apuran los procesos de elaboración de proyectos, en desmedro de la calidad y la participación.

La incertidumbre en relación al financiamiento (sorteo y escrituración) dificulta la previsión de los planes de ahorro y de la organización económica y familiar de las cooperativas y también de los procesos de trabajo de los institutos.

El tope máximo del 10% del valor de tasación para el terreno presenta dos dificultades: de un lado excluye algunos terrenos centrales y mejor servidos, de otro, cuando se trata de terrenos menos costosos hace que la cooperativa pierda parte del financiamiento. Debería revisarse si esta regulación fue útil en evitar la extensión urbana de los proyectos cooperativos.

Seguimiento financiero: no se realizan revisiones de los flujos de fondos que se exigen como parte del proyecto ejecutivo. Es la única exigencia técnica que no tiene contraparte de revisión en la ANV, esto no colabora en la promoción de esta herramienta entre institutos y cooperativas.

La permanente rotación de los núcleos complejiza la adaptación del proyecto a la nueva realidad de la cooperativa. Cuando egresan núcleos con adjudicación de tres o cuatro dormitorios cuesta mucho su sustitución.

### **3.Escrituración y proceso de obra**

Sorteo: no se prioriza por antigüedad de presentación, esto deriva en injusticias a la interna del sistema, provoca que cooperativas puedan tener que esperar hasta tres sorteos en tanto que resulten sorteadas cooperativas en su primer presentación sin estar plenamente preparadas para la nueva etapa.

Demora en la escrituración: la existencia de grandes demoras en la escrituración complejiza los planes de ahorro, la planificación del trabajo del instituto, los acuerdos con empresas constructoras si las hubiera y, en general, toda organización económica de la cooperativa y de la economía doméstica de sus integrantes.

Demoras en liberación de partidas: atrasos en los pagos de las partidas provoca problemas de liquidez.

Mayores costos: las cooperativas no siempre conocen esta partida y sus usos, se amortiza de un modo diferente al capital principal sin que esto se explicita.

Aportes de mano de obra: cómo gestionar y cómo incorporarlo a las partes sociales.

Flujo financiero de la obra:

Escasa y débil utilización de la herramienta por parte de institutos y cooperativas.

Adecuación del ahorro previo a las necesidades de la obra y las posibilidades de la cooperativa.

Desfasaje de flujos cuando se contrata una empresa constructora (rubrados distintos).

#### **4. Habitación y convivencia**

##### **Subsidio a la cuota:**

La aprobación colectiva de los subsidios muchas veces provoca tensiones en la grupalidad.

La gestión burocrática de los subsidios resulta compleja a las directivas.

Persisten dudas en relación al reintegro de partes sociales en caso de egreso de núcleos con subsidio.

Existe un error en el calculador de subsidios que desestima los subsidios menores a una unidad reajutable (esto no tiene respaldo normativo).

##### **Egreso de socias/os:**

Devolución o no de la cuota parte de amortización subsidiada.

Financiamiento de ingreso de nuevos socios, la no existencia/utilización de mecanismos de financiación para los nuevos ingresos genera que el proceso de selección se centre en criterios económicos que den seguridad a la cooperativa, lo que provoca una cierta “gentrificación” al interior de las cooperativas habitadas.

Retención de IRPF a las/os socias/os que egresan: desde la federación se elevó una consulta vinculante a la DGI porque se entiende que al egreso se procesa una pérdida de capital (se recibe el 90% de las partes sociales).

Dificultad en el acceso a la información de los saldos de deuda: esta información es suministrada por la ANV y se utiliza para la realización de los balances y para el cálculo de egresos. La ANV ha sido reacia a enviar esta información a las cooperativas.

Valuación de partes sociales: qué se puede capitalizar (sobrahorro, aportes de mano de obra, mejoras)

### **Proceso de amortización:**

Colgamentos: persiste esta problemática en gran parte de las cooperativas afiliadas a la federación.

Gestión de deudas al interior de la cooperativa.

En la actualidad los mayores costos se amortizan en menor plazo que el préstamo principal sin aviso a la cooperativa.

### **Creación de fondos obligatorios en la etapa de habitación:**

El asesoramiento de los institutos no suele abordar estas exigencias normativas.

No suelen crearse ni regularse los fondos obligatorios (socorro y mantenimiento), de ello derivan problemas al enfrentar situaciones de dificultad económica de los núcleos y de mantenimiento estructural de las viviendas y del conjunto.

Adecuación del conjunto a la tercera edad y a los cambios de integración en general (movilidad intra e inter cooperativa).

Titularidad compartida: falta conocimiento sobre su existencia e implicancias y a la vez hay dificultades por la falta de reglamentación.

Problemas de convivencia:

Los reglamentos, cuando existen, no siempre resultan útiles para mejorar los procesos de convivencia.

Existen dificultades en la participación y en la asunción de las responsabilidades cooperativas.

## ENTREVISTAS A LOS ACTORES INSTITUCIONALES

Se realizaron entrevistas grupales semiestructuradas. La grupalidad tiene que ver con la intención de reunir un equipo interdisciplinario de funcionarios/os y técnicas que puedan dar cuenta de distintos aspectos de los procesos cooperativos. El carácter semiestructurado tiene que ver con que si bien existen ciertos temas y preguntas predeterminadas, su formulación y orden puede variar conforme se sucede la entrevista. Las pautas de entrevista pueden verse en anexo.

### Entrevista a la ANV

Se logró entrevistar a técnicos de diversas áreas de la ANV: Departamento de Trabajo Social, Departamento Contralor y Seguimiento de Programas, División Desarrollo y Ejecución de Programas y Departamento de Crédito a Cooperativas. Esta conformación fue buscada intencionalmente con el fin de tener una visión holística de los procesos que transitan las cooperativas dentro de la agencia.

### En relación al rol de la ANV como organismo ejecutor

Dado que la agencia es el brazo ejecutor de la política habitacional la entrevista inició con un encuadre sobre este vínculo y en particular sobre cómo está operando en la práctica tener nuevamente dentro del ministerio un equipo técnico especializado en cooperativas. Si bien esto se evalúa positivamente, en el sentido que facilita y mejora la comunicación, muchas veces se hace necesaria la presencia de un interlocutor/a con capacidad de resolución, como existió en otros momentos.

En relación al propio funcionamiento de la agencia se señala que se encuentra con dificultades dado que se ha expandido el número de cooperativas a la vez que se ha ido reduciendo el personal. Esta dificultad se ve a su vez acentuada por las demandas de los IATs, sobre todo de los más nuevos, que no presentan formación en

relación al desarrollo del sistema ni tampoco una actitud proactiva para utilizar las herramientas e información disponible para interiorizarse en este objeto complejo que es el cooperativismo de vivienda. A este respecto, realizan una autocrítica en relación a que la propia agencia tampoco tiene una estructura de trabajo adaptada a esta complejidad y ni siquiera logra tener cubiertas todas las áreas que involucran al sistema. Recién el año pasado se incorporaron dos técnicas del área legal y sigue sin haber presencia del área económico/contable en el equipo que trabaja con cooperativas. La ausencia de esta área implica en la práctica que no haya revisión específica de los documentos que se exigen en las etapas de postulación, por ejemplo, no existe una revisión del flujo financiero que fue diseñado y exigido a iniciativa de la propia ANV.

La agencia lleva la gestión concreta de los proyectos desde hace más de diez años y ha avanzado mucho en ordenar procedimientos, protocolos y formatos de solicitud de información. Sin embargo, no existe actualmente un sistema de información sobre el cooperativismo de vivienda, no existe una unidad estadística y no hay ningún procesamiento de información con fines de sistematización.

### **Particularidades del ahorro previo**

No perciben grandes elementos diferenciadores en el cooperativismo de ahorro previo aunque sí presentan algunas dudas puntuales que hacen a las particularidades del sistema. Por ejemplo, les han llegado consultas tanto de cooperativas como de institutos en relación al tratamiento de los honorarios profesionales en el caso que exista un ahorro mayor al 15% exigido por la reglamentación. La propia existencia de un ahorro adicional presenta un problema desde el punto de vista de la ANV como organismo de contralor de los proyectos: los proyectos deben poder financiarse con el 100% del valor de tasación aprobado. Han habido experiencias de sanciones a institutos por impulsar proyectos que no logran tener financiación. En este mismo sentido, otro elemento que complejiza su supervisión es la realización de obras mediante la contratación de empresas constructoras. Esta modalidad no se ajusta a la paramétrica de control que tiene la ANV en relación al rubrado, realizan algunas correcciones un tanto ad-hoc pero hay una falla en estas revisiones.

### **Dificultades en relación al proceso amortizante**

No encuentran dificultades propias del cooperativismo de ahorro previo y expresan que no suele haber mayores problemas en este sentido pero comparten una serie de

complicaciones que ocurren en el sistema en general: hay dificultades para iniciar el proceso amortizante, se solicitan extensiones del período de gracia, algunas veces por pendientes de obra, otras por dificultades financieras, muchas veces se desconoce que existe una partida de mayores costos y su cuota correspondiente. Existe un Reglamento de Recupero de la ANV, donde se ordenan algunos procedimientos pero este no es de público conocimiento.

Los subsidios también generan una serie de problemas, algunos vinculados a excepciones que solicitan las cooperativas a la ANV (de plazos, de documentación, etc) y otros en relación a lo que ocurre dentro de las cooperativas en el proceso de gestión y aprobación de los subsidios. La aprobación por asamblea muchas veces opera como acto castigo o produce rispideces dentro del colectivo. La aplicación del sistema de cotitularidad ha traído inconvenientes no previstos o no reglamentados aún, por ejemplo la firma del cotitular para la solicitud de subsidios.

### **Entrevista al MVOT**

Se entrevistó a tres referentes del equipo de cooperativas. abarcando así tres de las disciplinas técnicas involucradas en el desarrollo del sistema: social, legal y arquitectónica. Dos de estas técnicas acompañan al sistema cooperativo desde antes que se conformara la reglamentación 2008 por lo que tienen una mirada larga del sistema.

### **En relación al rol del MVOT como organismo rector**

Previo a la reglamentación 2008 en el MVOT había un equipo interdisciplinario para darle seguimiento a las cooperativas, estaban todas las áreas y era un equipo muy robusto, ese equipo fue el que trabajó durante años en la redacción de la R2008. Cuando la ANV comienza con su rol gestor este grupo se desarma (2013-2014) y desde el MVOT sólo quedan asesores políticos, no funcionarios de carrera. Esto produce una serie de dificultades en el seguimiento y ordenamiento de algunos procesos, complejizado por la escala que comienza a asumir el sistema. En 2020, la administración actual retoma un equipo interdisciplinario, con todas las áreas menos la económica. El enganche fue complejo porque en esos seis años se multiplicaron mucho las cooperativas y no había buen registro de lo sucedido, las decisiones o criterios tomados en esos años.

Desde que está en vigencia la Reglamentación 2011 hay un gran crecimiento de cooperativas e institutos que excede la capacidad del Estado por la complejidad

y diversidad que ha adquirido. Una de las estrategias adoptadas ha sido espaciar las convocatorias. Esto ocurrió con los sorteos y ahora con la presentación de factibilidad de terreno. No había condiciones para financiar más cooperativas y se contuvo de este modo el ingreso de nuevos proyectos. Al abrir nuevamente la presentación de factibilidad se recibió una demanda bien importante.

El Ministerio no tiene una estructura de trabajo acorde a la escala y complejidad del cooperativismo y tiene un gran problema en relación a la información que maneja. Se carece de un sistema completo y ordenado que permita organizar el volumen de información que se maneja. Se apoyan mucho en el sistema de información de la ANV.

La ANV es la que gestiona todo el desarrollo estipulado del sistema, el ministerio interviene en todo lo que son excepciones. De las más recurrentes tienen que ver con la restricción del 10% para el terreno, en general los pedidos que llegan son justificados y se atiende a las solicitudes. Luego existen también solicitudes de cambio de régimen de propiedad, de usuarios a propietarios. Esto ocurre por problemas de relacionamiento, problemas para organizar la gestión económica común, de cobro de cuotas y demás. No es un trámite sencillo y muchas veces las cooperativas desconocen todas las implicancias de este pasaje, sienten que opera este imaginario de “la casa propia”, tensionado por los problemas que existen en la gestión colectiva.

### **Desafíos del cooperativismo**

Desde la reglamentación 2011 se produjo un cambio sustantivo en la modalidad cooperativa y creció mucho el régimen de propietarios. Esta modalidad está acarreado muchos problemas, en parte porque existe escaso asesoramiento técnico.

Perciben un deterioro del cooperativismo como modelo, especialmente en el de propietarios pero no sólo, encuentran resistencia a asumir la gestión colectiva que exige un proyecto cooperativo. Incluso en las cooperativas de usuarios hay mucho deterioro en lo que es trabajar en un proceso colectivo. Parte de estos problemas en la gestión colectiva se traducen en muchos de financiamientos en las obras y post obras. Están diseñando un kit de herramientas financieras para intentar atender esta situación: capital de giro, préstamos complementarios, adelanto de retenciones. Aunque pueda parecer contradictorio, están evaluando dejar de pedir los flujos financieros, porque es una herramienta poco o mal utilizada y que no tiene en ningún organismo, ni ANV ni MVOT un contralor o revisión.

Un correlato de los problemas de gestión colectiva durante la formación y la obra son las dificultades de convivencia. Porque se arrastran rispideces de la etapa anterior y porque no se desarrollaron herramientas para trabajar sobre lo común y comunitario.

### **Particularidades del ahorro previo**

Encuentran que hay un perfil diferenciado entre las cooperativas de ahorro previo y las de ayuda mutua y que se viene produciendo una especie de bache entre ambos sistemas. Las cooperativas de ahorro previo están haciendo mucho más ahorro del 15%, y esto ya es bastante exigente. Entonces intuyen que hay una franja de población que no alcanza a sostener el ahorro exigido actualmente pero tampoco tiene condiciones para involucrarse en una cooperativa que implica aporte de mano de obra en obra.

### **Entrevista con los IATs**

Se decidió generar una instancia colectiva con algunos institutos de asistencia técnica que vienen acompañando recientemente los procesos de las cooperativas federadas. Esta entrevista se realizó en una etapa más avanzada del proceso por lo que su estructura siguió una lógica un tanto diferente y se organizó de acuerdo a los nudos problemáticos que identificamos en este recorrido.

La invitación se realizó a todas las áreas técnicas de tres institutos: DOMUS, Hacer de Sur e Integración Plural y los tres respondieron a la convocatoria. Vinieron referentes de las áreas arquitectónica, social y legal, y ninguna figura del área económica/contable, lo cual es también sintomático de las dificultades que venimos señalando en esta área.

### **En relación al IAT en su rol de equipo técnico interdisciplinario**

Hubo acuerdo en que resulta complejo sostener un verdadero abordaje interdisciplinario y que existen ciertas tensiones y jerarquías entre las distintas profesiones. Sobre la posibilidad de ejercer una mirada más holística, encuentran una dificultad práctica y es que para la mayoría de las/os técnicas/os el trabajo en el IAT coexiste con otros trabajos más estables.

El área arquitectónica suele tener un peso y reconocimiento mayor por parte de las cooperativas en tanto que el área social, pese a que suele tener la mirada global del proceso, se ve un tanto menospreciada en relación al aporte profesional que realiza.

El área económica es una debilidad, entre otras cosas porque cuesta mucho encontrar contadoras/es que quieran desarrollar este tipo de trabajo, a la vez que se trata de una profesión mucho más alejada y menos preparada para el trabajo con organizaciones de gestión colectiva.

### **En relación al cooperativismo como forma de acceso y permanencia en la vivienda**

Consultados sobre qué elementos creen que provocan egresos o expulsiones de socias/os durante el proceso que acompañan, señalan que el tiempo es un elemento central, la espera que se produce entre la conformación y la habitación se hace insostenible para algunos núcleos. Esta espera se viene agravando con la dilatación del inicio de obra provocada por las reducciones que hubo a un sorteo anual y la demora en las escrituras luego de resultar sorteadas. A su vez, las exigencias de ahorro son muy elevadas y cuesta sostener esto por períodos tan largos.

El terreno también se constituye como elemento central, ya que aporta materialidad al proyecto, permite imaginarse dónde y cómo va a vivirse y es un factor muy relevante a la hora de decidir permanecer en el proyecto.

Los criterios de asignación de dormitorios operan muchas veces como fuente de expulsión, se entiende que la normativa es restrictiva y discrecional: una persona o cuatro viven en la misma casa. Es la tan nombrada tensión entre la foto y la película: el proyecto se elabora con la foto actual de la cooperativa sin contemplar el desarrollo familiar de los núcleos, que suelen estar en etapas de conformación inicial del hogar. Que dos hermanas/os tengan que compartir un dormitorio pequeño para “toda la vida” es fuente de expulsión y desde el Estado se atienden cada vez menos solicitudes de excepción y pidiendo en cada caso más documentación. Muchas veces operan egresos al poco tiempo de habitar cuando crece la familia y la casa ya no responde a esa nueva realidad.

La previsión de ampliaciones podría colaborar en este sentido pero el tipo de proyectos de cooperativas de ahorro previo, en altura y en áreas centrales, lo hace más difícil. De otro lado, los terrenos que provienen de la cartera de tierras se rigen por exigencia de máxima densidad, esto imprime un tono a los proyectos e inhibe mejoras como son las previsiones de ampliación.

La movilidad interna dentro de la cooperativa no es sencilla ni espontánea, esta idea que la modalidad de uso y goce permite el enroque de viviendas no opera en

la práctica. Es importante regular estos aspectos antes de la habitación (porque además afecta las partes sociales).

Cuando existen egresos de socias/os, el criterio que suele primar para la elección de un nuevo núcleo es el económico, las cooperativas buscan seguridad en el aporte de dinero. Muchas veces, más allá del resguardo normativo que tienen las cooperativas para la devolución de las partes sociales al socio que egresa existe una “presión social” cuando quien egresa necesita el dinero.

### **Sobre el desarrollo del sistema y sus procedimientos y exigencias**

La nueva reglamentación permitió ordenar el trabajo, existen reglas claras y esto permite planificar mejor el proceso. Sin embargo, también es cierto que el calendario de convocatorias muchas veces produce que se “embutan” procesos para llegar a tiempo con los plazos porque si se pierde un ingreso puede haber uno o dos años de espera.

La incertidumbre temporal conspira para planificar los planes de ahorro, sobre todo cuando aún no hay terreno. Esto genera inseguridad en las cooperativas, sobre todo en la etapa inicial, “en qué me estoy metiendo”.

Encuentran una dificultad operativa en el rubrado de que se propone para la presentación del proyecto ejecutivo. Entienden que este rubrado no reviste mayor sentido y que es especialmente incompatible con los rubrados de las empresas constructoras, lleva mucho trabajo machear uno y otro formato. A la vez, hay algunas restricciones presupuestales que no están claras, por ejemplo que existe un tope de rubros a utilizar.

Sobre la elección de la forma de gestión, hay una tensión en relación al momento en que se toma esta decisión. De un lado tiene sobrecostos contratar una empresa y esto imprime un ritmo y una exigencia de ahorro que puede expulsar gente, pero a la vez también puede ser difícil tomar esta decisión de forma muy temprana.

### **Entrevista a cooperativas**

Se realizaron entrevistas en profundidad a cooperativas socias de la federación, eligiendo una muestra que trate de visualizar las diferentes realidades que encontramos, eligiendo entonces cooperativas en diferentes etapas, de diversos tamaños, asesoradas por distintos equipos técnicos, que hayan optado por diferentes tipos de gestión de obra y se sean de distintas reglamentaciones.

Las entrevistas se realizaron de forma independiente a cada una de las cooperativas, se trató de entrevistas en profundidad, semi estructuradas y grupales, donde se solicitó a la cooperativa que convoque de forma abierta, a todos los socios y socias para tener una visión amplia de la realidad de cada grupo.

Se detalla a continuación las cooperativas seleccionadas para realizar las entrevistas. Si bien originalmente se pensó en realizar 15 entrevistas, finalmente se vio inviable la realización de un número tan elevado en relación al tiempo disponible y por otro lado se observó que tanto las cooperativas muy viejas como las muy recientes no aportaron información sustancial, en el primer caso por no recordar cabalmente el proceso y en el segundo por no haber transitado muchas etapas del mismo. Por estos motivos se decidió reducir a 11 y concentrarse en cooperativas recientemente habitadas, manteniendo igual algunas cooperativas recientes y viejas a modo de contar con una mirada amplia de la interna de las cooperativas.

**Tabla 4. Cooperativas entrevistadas**

Cooperativa	Situación	Dirección	Reg.		Gestión	IAT
1 COVIAFUTU	Formación	Brandzen y Rivera	2008	36	Delegada	Integración
4 HORNERO 33	Obra	Yaguarón y La paz	2008	31	Directa	Hacer del sur
5 COVIDELMAR	Obra	Calle H entre 16 y 17 Parque del Plata	2008	24	Directa	EFG
6 LIBRES	Habitada	Libres Y R.del valle Inclán	2008	50	Delegada	DOMUS
8 COVIPRADA	Habitada	Rbla Cost.María Abella de Ramírez 965	2008	32	Directa	Hacer del Sur
9 30 FEBERO	Habitada	Niña y Lister	2008	18	Directa	Integración
MALECÓN	Habitada	Convención y la Rambla	2008	46	Delegada	CAEESU
CASTALIA	Habitada	Carlos Quijano y Andrade	1993	47	Delegada	Hacer de sur
SAN ANTONIO	Habitada	Pilcomayo 5433	1968	42	Delegada	CCU
19 DE JUNIO	Habitada	Pilcomayo 5301	1968	20	Delegada	CCU
AMÉRICA LATINA	Habitada	Rivera 5481	1968	21	Delegada	ITAVI

Fuente: elaboración propia

Exponemos a continuación algunos resultados generales encontrados, ordenando los mismos por grandes temáticas.

## ETAPA DE FORMACIÓN

Encontramos acá la primera dificultad de gran envergadura que enfrentan las cooperativas, relacionada a la elección del terreno y desglosamos este tema debido a la complejidad que implica.

Por un lado el trabajo de búsqueda de terrenos que realizan las cooperativas es en muchos casos un trabajo de largo aliento (muchas de ellas relatan que les lleva varios años) intenso y extenuante que se contrapone permanentemente con las barreras impuestas por el precio de mercado y las condiciones desventajosas en que se encuentran las cooperativas cuando aún no tienen ahorro suficiente para el pago del costo de la tierra. Observamos que este problema que queda parcialmente subsanado por la cartera de tierras en el caso de Montevideo (casi todas las cooperativas de la muestra son de Montevideo) no brinda la mejor de las respuestas a todas las cooperativas, por no contar la IM con tierras suficientes en las zonas más demandadas por las cooperativas de ahorro previo.

Se relata por parte de las cooperativas, que el momento en que se encuentra un terreno, implica una ruptura ya que es prácticamente imposible encontrar un terreno que sea apropiado según la visión de todos los integrantes de la cooperativa. Aunque muchas veces las cooperativas se forman en torno a una idea de lugar, la misma es vaga e imprecisa, y la presión por el acceso a la vivienda lleva a que se flexibilice esta idea inicial, generando rupturas con quienes prefieren aferrarse a la misma.

En los casos donde las cooperativas se conforman en torno a un terreno, el colectivo lo evalúa como un acierto desde todo punto de vista, puntualizando positivamente además, el acortamiento de plazos.

Las cooperativas que no cuentan con el ahorro suficiente para comprar un terreno al contado y deciden hacerlo a un privado y en forma financiada, muchas veces lo hacen con tasas inconvenientes y poco justas para las cooperativas, no contando para ellos con el correcto asesoramiento técnico. Existiendo situaciones incluso, donde señan terrenos sin antes realizar los cateos necesarios, o los análisis específicos de la situación jurídica de los mismos, encontrándose luego con una inmensidad de problemas que deben solucionar para no perder la seña.

Por otro lado, en esta etapa se observan algunos problemas que devienen del sistema de sorteo para el acceso al financiamiento que establece la Reg. 2008:

Por una lado existen cooperativas que salen en el primer sorteo que se presentan, donde muchas veces no están firmemente preparadas (sino que se presentan por el hecho de no perder una fecha de sorteo), mientras que otras deben esperar a la adjudicación directa luego de no salir en tres sorteos (esto llegó a implicar un período de 3 años en tiempos donde hubo solo un sorteo anual), implicando a la cooperativa una extensión excesiva de los plazos previstos y una importante desmotivación grupal.

Otro problema que se identifica es, en el caso de cooperativas con terrenos linderos o muy próximos, que no logran aprovechar la posibilidad de la cercanía para la coordinación de la obra y la reducción de costos por la economía de escala, como si se lograba en el caso de la Reg. 93.

Además también se ha demorado el proceso entre sorteo y escritura, alargando aún más los plazos que las cooperativas deben esperar para comenzar la obra.

## **ETAPA DE PROYECTO**

En relación al proyecto la principal preocupación que relevamos es la restricción en el momento de asignar los dormitorios. Esta nueva restricción, que es aún más desfavorable que la impuesta por la normativa precedente, genera que familias vivan en situaciones problemáticas para el desarrollo de la vida familiar y personal. Si sumamos a esto el hecho de que no existen previsiones de crecimiento y además prácticamente no existe posibilidad de movilidad interna (debido al alto porcentaje de viviendas de 2 dormitorios que se construyen) observamos que se trata de un punto que termina expulsando a las familias del sistema cooperativo. Esta situación se repite en varias cooperativas de reciente construcción ante el nacimiento de un nuevo integrante o el crecimiento de las infancias.

Por otro lado, la actual normativa impide atender imaginarios de otros tipos de espacios colectivos, se relata esto desde cooperativas que pensaron la posibilidad de un espacio colectivo para el cuidado de niños o un espacio de trabajo cooperativo, y no lograron viabilizar estas ideas ni en el proyecto, ni durante la habitación (por la falta de espacio). Los proyectos que alberguen estas posibilidades no son viables dentro del sistema, no solamente no se los financia sino que no se permiten proyectarse para construirse a costo de la cooperativa.

Notamos que en la mayoría de los casos el proyecto no es puesto en consideración (por parte del equipo asesor) al colectivo, no se trata de procesos participativos sino

que se aprueba por la grupo cooperativo el proyecto presentado por el IAT, en el mejor de los casos se acepta alguna sugerencia que plantea el grupo.

En relación al salón de usos múltiples (SUM) observamos como el hecho de que el SUM no se financiaba (en el caso de las cooperativas entrevistadas recientemente habitadas), arrojaba cierta duda e incertidumbre en la viabilidad económica del proyecto en caso de cooperativas chicas pero con exigencia de construcción del salón.

## **ETAPA DE CONVIVENCIA**

Relevamos como una de las principales dificultades que atraviesan las cooperativas en esta etapa, la financiación de los cupos vacíos y la contradicción con el hecho de buscar socios que presenten un perfil semejante a quienes ya habitan, y que al mismo tiempo cuenten con el dinero para ingresar. Esto se observa sobre todo en cooperativas recientemente habitadas que aún pretenden mantener ciertas características de las familias que ingresan (máximos de ingresos, etc) pero que a su vez necesitan que las mismas cuenten con el capital de ingreso para la devolución del socio que se va.

En relación a la herramienta existente, se plantea en muchos casos que no se conoce, y en los casos donde sí se conoce se plantea que no se ha podido aplicar debido a las implicancias burocráticas (re-hipoteca) que acarrea.

A todo esto se le suma un problema, que resulta básico para el correcto recambio de socios, es que las cooperativas presentan muchas dudas en cómo se calcula el capital social, dudas en relación a la amortización de los intereses y su influencia en el capital, en relación a los subsidios, y las retenciones impositivas (IPRF).

Por otro lado notamos una gran carencia en todo lo relativo a la generación y reglamentación de los fondos estatutarios como ser el de socorro y mantenimiento. En algunos casos encontramos que no existe y en el mejor de los casos existe como una gran bolsa de dinero, donde no es claro el monto de cada fondo ni su forma de funcionamiento.

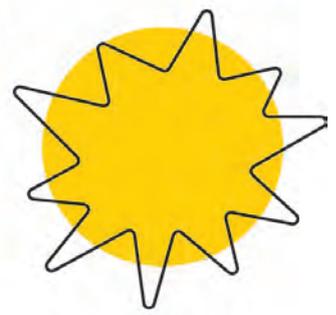
Para terminar, mencionar un problema que traen varias cooperativas, es el problema que acarrea la decisión de la forma de gestión mediante la cual se construirá la cooperativa (gestión directa o delegada). Se plantea por parte de las cooperativas la dificultad de encontrar un momento oportuno para tomar esta decisión, ya que tomarla con mucha anticipación no parece oportuno por no estar el grupo preparado

para analizar este tema y visualizan la obra como un momento alejado aún; pero por otro lado, tomar esta decisión muy cerca del momento de la obra impide prepararse como grupo para las implicancias que esta decisión puede conllevar (básicamente formarse para una gestión directa o generar sobreaahorro en caso de gestión delegada)

## **IAT**

En relación al vínculo con los IAT, se observa en la gran mayoría de los casos que existe cierta disconformidad por parte de la cooperativa con la actuación técnica de los IAT. Esta disconformidad no es en todos los casos iguales, a veces se presenta como algo que apenas es reconocido y en otros casos se acentúa como un gran problema. En relación a este aspecto, en la mayoría de los casos, se acentúa el problema cuando hablamos del asesoramiento económico contable. Se describe por parte de los grupos que muchas veces no se cuenta con este tipo de asesoramiento, y en otros casos se identifica como muy deficitario. Se plantea en algunos casos incluso falta de expertise en la temática cooperativa por parte de quienes asesoran en ésta área puntual, presentando problemas tanto en relación a los planes de ahorro (como por ejemplo errores en los cálculos del ahorro mínimo para escriturar - 7,5% del VT -, o planes de ahorro que implican aumentos abruptos insostenibles para el grupo); así como también, dificultades en el asesoramiento económico de la obra en toda su complejidad.

Otro de los inconvenientes que surgen en forma repetitiva es la falta de acompañamiento de los técnicos del área social, por un lado las cooperativas mencionan que conocen y tratan en forma habitual con el trabajador social, sin embargo sistemáticamente expresan dificultades en la capacitación del grupo en el quehacer cooperativo. Se observa por parte de las cooperativas que habitualmente desde el área social se cumplen con los requisitos de capacitación obligatoria establecido en la normativa, pero el grupo no logra apropiarse en esa única instancia de los conocimientos y las habilidades necesarias para hacer frente a todos los requerimientos que conlleva la vida de la cooperativa.



## BIBLIOGRAFÍA PAUTAS DE ENTREVISTAS



**FECOVI**

FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS  
DE VIVIENDA DE USUARIOS  
POR AHORRO PREVIO

## Bibliografía y fuentes documentales

Abbadie, L; Alvarez, H; García Grisoni, M; Nahoum, B; Seré, T; Torán, S (2018): “Vivienda por cooperativas de ahorro previo. Un camino y sus encrucijadas”. Colección Art. 2, Fondo Universitario para contribuir a la comprensión pública de temas de interés general. CSIC, Udelar.

Carrasco, Cristina (2017): La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción. *Ekonomiaz, Revista Vasca de Economía*, N°91, 1° semestre, 2017

Comuna, cooperativa de trabajo (2020): Desbalance, una mirada de Comuna 2020. Disponible en el sitio web: <https://www.cooperativacomuna.uy/>

Federici, Silvia (2013): Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Traficantes de Sueños.

Harvey, David (2014): Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo. Contradicción 1: valor de uso y valor de cambio. Edición Traficantes de Sueños.

Martínez Franzoni, Juliana (2008): Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias. Colección Editorial Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Moreno, Alvaro (2018): El cooperativismo de vivienda en la construcción de ciudad. En Vivienda. Aportes del Concurso de Investigación Juan Pablo Terra, 2a edición. Instituto Humanista Cristiano Juan Pablo Terra.

Nahoum, Benjamín: Algunas Claves: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideo, Trilce, 2013.

Pérez Orozco, Amaia (2014): Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. Traficantes de Sueños.

Terra, Juan Pablo (1969): La vivienda. Colección Nuestra Tierra N° 38, Montevideo Uruguay.

Terra, Juan Pablo (2018) Vivienda, Familia Comunidad, Territorio

Leyes sobre cooperativismo de vivienda

L. 13728 Ley Nacional de Vivienda

L. 18407 Ley General de Cooperativas

Dec. 198-12 Decreto de la LGC

Dec. 183-18 Decreto de la LGC

Dec. 633-68 Decreto de la LNV

Texto ordenado de la Ley de vivienda a oct/2019

Reglamentaciones generales cooperativas

Reg 93 Toda la reglamentación

RM 539-08 Reglamento de préstamo, subsidio y producto

RM 540-08 Reglamento Cooperativas

RM 555-11 Sistemas Constructivos no tradicionales

RM 1386-15 Unificación 2008 y 2011

Compilado normativo sobre Cooperativas de Vivienda

RD 21-08 Requisitos Anteproyecto

RM135/2010 Vigencia de Anteproyecto dos años

Circular 2/2013 Rubro economías

RM 679/2021 Inicio de obra

RM 571-2014 Llamados para adjudicación de tierras

RM 495/2022 Ingresos máximos para acceder al programa

Resolución AD 782/2018 (sobre RM 153-2017) Financiación egresos de socios

Oficio 283/2020 Cambio de sistema constructivo

Decreto 32/2022 Cambio de régimen de propiedad

IAT Dec. 327-94 Regulación IAT

RM 73-007 Control IAT

RM 1115-2013 Capacidad de asesoramiento técnico de los IAT

Decreto 222/023 Modificaciones IATs

Guía de la ANV sobre TS

RM valores de tasación 2009-2024

RM 1006-18 Asignación de dormitorios

RM 632/2009 Ampliación áreas dormitorios

## **ANEXO: Pautas entrevistas**

### **ORGANISMO ENTREVISTADO: ANV**

FECHA: lunes 08/05/23, 15:30hs en ANV

INFORMANTES: Cecilia Soria (T.S. Departamento de Trabajo Social), Gustavo Machado (T.S. Jefe del Departamento de Trabajo Social), Jorge Risso (Arq. Jefe del Departamento Contralor y Seguimiento de Programas), Gabriel Borderre (Arq. Gerente División Desarrollo y Ejecución de Programas), Verónica Emaldi (Cra. Jefa del Depto de Crédito a Cooperativas)

### **Presentación**

En el marco del Acuerdo de Fortalecimiento Gremial INACOOOP-CUDECOOP-FE-COVI, desde FECOVI estamos comenzando un trabajo de investigación sobre el cooperativismo de vivienda por ahorro previo, con un fuerte componente en el estudio de las normativas del sistema. El objetivo central de este proyecto es formular recomendaciones y propuestas de mejora que potencien el desarrollo del sistema cooperativo por ahorro previo.

Actualmente nos encontramos en una fase inicial, haciendo una revisión preliminar de las principales normativas y llevando adelante las primeras entrevistas a informantes calificados del ámbito estatal.

La idea de esta entrevista es recoger las principales preocupaciones, inquietudes y dificultades que observan en los procesos cooperativos para afinar la mirada sobre las normativas que merecen mayor detenimiento y también para detectar elementos que no necesariamente presentan escollos en lo normativo. Nuestra mirada estará puesta en el cooperativismo de ahorro previo y propiedad colectiva que, si bien comparte una estructura central con el resto de las modalidades, tiene su propia especificidad.

### **Preguntas**

#### **Sobre la ANV**

En esta **administración en el MVOT se conformó un grupo de trabajo** vinculado al cooperativismo, ¿mejoró esto el proceso concreto de trabajo con ustedes? ¿Siguen habiendo asuntos en relación a la competencia de cada organismo que aún merecen ajustes en su procedimiento?

**La ANV ha logrado ordenar y sistematizar en su sitio web** el proceso, requisitos, normativas y formularios del proceso cooperativo. De cualquier modo, ¿cuáles suelen ser las consultas/dudas/dificultades más frecuentes de parte de las cooperativas?

El **cooperativismo de ahorro previo tiene sus particularidades**, en relación a la conformación de las cooperativas y la propia dinámica del proceso, ¿ustedes identifican esta distinción en relación a las cooperativas de ayuda mutua? ¿Son otros los asuntos que suelen emerger?, ¿hay algún elemento en el que podría ser bueno profundizar con la federación?

### **Sobre la información del sistema**

¿Cuentan con un sistema de información sobre las cooperativas? Es decir, los plazos de presentación, la conformación de la cooperativa, información económica de la escrituración, proceso de obra, amortización y subsidios? (ver qué hay y en qué formatos)

### **Sobre los IAT**

¿En qué puntos identifican mayores dificultades en el trabajo de los institutos?

¿En particular, con las nuevas exigencias de flujo de fondos y también las capacitaciones ofrecidas, ven que haya mejorado el asesoramiento económico? Por ejemplo, en relación a los desfinanciamientos, pedidos de adelantos de fondos y etc.

### **Sobre los subsidios**

¿Cuáles son las principales dificultades que surgen en este tema?. La ANV ordenó en un documento ciertos procedimientos para la solicitud, pero esto no constituye un reglamento, ¿hay algunos elementos que entenderían sería bueno reglamentar?

### **Sobre la normativa en general**

¿Cuáles son los principales nudos o problemas normativos con los que se encuentran cotidianamente?

### **ORGANISMO ENTREVISTADO: MVOT**

FECHA: viernes 18/08, 13:30hs, DINAVI

INFORMANTES: Belissa Martínez (trabajo social), Silvia Lagos (abogacía), María José Silva (arquitectura)

## Presentación

En el marco del Acuerdo de Fortalecimiento Gremial INACCOOP-CUDECOOP-FE-COVI, desde FECOVI estamos comenzando un trabajo de investigación sobre el cooperativismo de vivienda por ahorro previo, con un fuerte componente en el estudio de las normativas del sistema. El objetivo central de este proyecto es formular recomendaciones y propuestas de mejora que potencien el desarrollo del sistema cooperativo por ahorro previo.

Actualmente nos encontramos en una fase inicial, haciendo una revisión preliminar de las principales normativas y llevando adelante las primeras entrevistas a informantes calificados del ámbito estatal.

La idea de esta entrevista es recoger las principales preocupaciones, inquietudes y dificultades que observan en los procesos cooperativos para afinar la mirada sobre las normativas que merecen mayor detenimiento y también para detectar elementos que no necesariamente presentan escollos en lo normativo. Nuestra mirada estará puesta en el cooperativismo de ahorro previo y propiedad colectiva que, si bien comparte una estructura central con el resto de las modalidades, tiene su propia especificidad.

## Preguntas

### Sobre el MVOT

En esta **administración se configuró un grupo de trabajo** sobre cooperativismo de vivienda, ¿sentían la necesidad de que hubiera un espacio de trabajo específico?, ¿ha sido fructífero para el trabajo en el tema?, ¿han surgido líneas de trabajo que quieran desarrollar?

La ANV oficia como organismo ejecutor de la política por lo que mucha de la comunicación con las cooperativas se da en ese ámbito, ¿cuáles son los principales motivos por los que el MVOT interviene en los procesos? (más allá de su competencia habitual, como por ejemplo la aprobación de los subsidios).

El cooperativismo de ahorro previo tiene sus particularidades, en relación a la conformación de las cooperativas y la propia dinámica del proceso, ¿ustedes identifican esta distinción en relación a las cooperativas de ayuda mutua? ¿Son otros los asuntos que suelen emerger?, ¿hay algún elemento en el que podría ser bueno profundizar con la federación?

### **Sobre la información del sistema**

¿Cuentan con un sistema de información sobre las cooperativas? Es decir, los plazos de presentación, la conformación de la cooperativa, información económica de la escrituración, proceso de obra, amortización y subsidios? (ver qué hay y en qué formatos)

### **Sobre los IAT**

¿En qué puntos identifican mayores dificultades en el trabajo de los institutos?

¿En particular, con las nuevas exigencias de flujo de fondos y también las capacitaciones ofrecidas, ven que haya mejorado el asesoramiento económico? Por ejemplo, en relación a los desfinanciamientos, pedidos de adelantos de fondos y etc.

### **Sobre los topes de ingreso**

Los actuales valores de tasación implican una exigencia de ahorro que es difícil de sostener, en particular considerando los topes de ingreso fijados por el MVOT. ¿Han considerado este punto? Los VT 2023 para una vivienda típica de FECOVİ es de 3.075UR, lo que supone un ahorro de 461UR, unos 18mil dólares).

### **Sobre los subsidios**

¿Cuáles son las principales dificultades que surgen en este tema?. ¿se verían resueltas si se reglamentara el uso de los subsidios?

### **Sobre los terrenos y la CIVIS**

¿Por dónde entienden que surgen dificultades para disponibilizar terrenos para las cooperativas? ¿Han evaluado algún formato que permita a las cooperativas contar con capital/garantía para acceder a terrenos privados?

### **Sobre la movilidad en las cooperativas**

En 2017 se abrió una línea para financiar nuevos ingresos en las cooperativas, ¿cómo fue/es el uso de esta herramienta?

Sobre la normativa en general

¿Cuáles son los principales nudos o problemas normativos con los que se encuentran cotidianamente?

## **ORGANISMO ENTREVISTADO: INSTITUTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA**

FECHA: lunes 26/02, 19hs, FECOVI

INFORMANTES: Integración plural (Arq. Grisel Campon y Lic. en Trabajo Social Andrea Martínez ), Domus (Arq. Cecilia Guadalupe y Esc. María Inthamoussou), Hacer Desur (por área social Alejandro Ortiz)

### **Presentación**

En el marco del Acuerdo de Fortalecimiento Gremial INACOOOP-CUDECOOP-FECOVI, desde FECOVI estamos comenzando un trabajo de investigación sobre el cooperativismo de vivienda por ahorro previo, con un fuerte componente en el estudio de las normativas del sistema. El objetivo central de este proyecto es formular recomendaciones y propuestas de mejora que potencien el desarrollo del sistema cooperativo por ahorro previo.

Actualmente nos encontramos en una fase inicial, haciendo una revisión preliminar de las principales normativas y llevando adelante las primeras entrevistas a informantes calificados del ámbito estatal.

La idea de esta entrevista es recoger las principales preocupaciones, inquietudes y dificultades que observan en los procesos cooperativos para afinar la mirada sobre las normativas que merecen mayor detenimiento y también para detectar elementos que no necesariamente presentan escollos en lo normativo. Nuestra mirada estará puesta en el cooperativismo de ahorro previo y propiedad colectiva que, si bien comparte una estructura central con el resto de las modalidades, tiene su propia especificidad.

### **Preguntas**

Hemos encontrado en el proceso que venimos trabajando, cuatro conjuntos de problemas, que denominamos nudos, la idea es poder ir conversando sobre cada uno de ellos.

1. El primero de los nudos, tiene que ver con los problemas vinculados (en un marco conceptual muy amplio) al derecho de la permanencia, a entender la vivienda como centro de la vida y de la reproducción humana. En ese contexto amplio entendemos que el cooperativismo tiene grandes aciertos como es el sistema de tenencia y el subsidio, pero también trae trabas o problemas, en ese sentido, entender las

dificultades que plantea el sistema cooperativo para dar respuesta cabalmente a este derecho.

¿Qué obstáculos/trabas encuentran en las diferentes etapas que atraviesa la cooperativa en relación a la permanencia de las socias y socios?

Cómo viven desde su experiencia la adaptabilidad de las viviendas a las familias? Tanto desde lo urbano hasta lo arquitectónico concreto, cómo responden los terrenos a las aspiraciones de las cooperativas, como responden los conjuntos y también las viviendas en concreto a las necesidades de las familias?

¿Qué dificultades encuentran en particular con la actual forma de asignación de dormitorios?

¿Han podido desarrollar proyectos con capacidad de crecimiento? ¿Qué dificultades han tenido?

Más allá que es algo que sucede luego del desvinculamiento del IAT, han tenido consultas por posibilidad de movilidad entre distintos núcleos de una cooperativa?

2. El segundo de los nudos que encontramos es todo el tema del recambio de socios, como es todo el proceso, cómo se eligen los nuevos ingresos, cómo se calcula el capital social, qué dificultades plantea esto para las cooperativas, etc? En relación a esto:

¿Cómo ha sido su experiencia? ¿Cómo es este proceso antes y durante la obra? (Indexación del capital social, registro, matrículas, apego a la normativa, etc)

¿Ustedes llevan los balances? Cómo trabajan estas cosas? (Indexación del capital social, registro, matrículas, apego a la normativa, etc)

En el momento de habitar (más allá que ya no llevan el asesoramiento de las copes); han sabido de experiencias en cooperativas que hayan pedido el sistema de financiamiento de cupos vacíos del ministerio?, saben cómo están calculando si hay subsidio en el núcleo que se va? o si hay mejoras en la vivienda? ¿Algo de esto se trabaja antes de que el IAT se desvincule?

3. Problema de la falta de financiación, lo que conlleva al sistema de sorteos e innumerables dificultades como ser la falta de previsión de la cooperativa de cuando va a desarrollar la obra, la falta de coordinación entre cooperativas próximas físicamente, la dificultad para hacer el ahorro, entre otras. En relación a esto:

¿Cómo han atravesado estas dificultades?

¿Qué otras dificultades pueden observar que conlleva este sistema de sorteos?

¿Qué otros problemas observan en lo relativo al financiamiento en general? No sólo en relación a los montos totales, sino a exigencias normativas dentro de los valores de tasación.

4. El cuarto gran nudo que surge por parte de las cooperativas es el asesoramiento técnico, muchas cooperativas plantean dificultades de apoyo de los IAT.

¿Qué dificultades encuentran ustedes en relación al trabajo con las cooperativas?

¿Sienten que logran articular el trabajo interdisciplinario?

Desde nuestra experiencia con las cooperativas, muchas veces identificamos vacíos o debilidades en el asesoramiento económico-contable. ¿Cómo sienten que se desarrolla esta área del asesoramiento?, ¿les resulta sencillo encontrar técnicos que puedan trabajar con la especificidad de las cooperativas?

¿Cómo visualizan la relación entre el asesoramiento social desde la expectativa y los requerimientos del MVOT y lo que la realidad de la cooperativa puede llegar a demandar en este ámbito?

## **PAUTA DE ENTREVISTAS A COOPERATIVAS**

### **Presentación**

FECOVI se encuentra llevando adelante un proyecto que tiene como objetivo fundamental sistematizar los diferentes inconvenientes derivados de obstáculos o ausencias en el plano normativo que tienen los grupos a lo largo de toda su vida cooperativa. Este proyecto nos permitirá acercarnos de la mano de los protagonistas a las distintas realidades que las cooperativas afrontan en sus diferentes momentos (conformación, obra, convivencia).

En el intento de poder generar una muestra se han seleccionado varias cooperativas siendo la de ustedes una de ellas. Es por esto que les vamos a solicitar una entrevista presencial en la que técnicos de la Federación coordinarán día y hora a los fines de conocer la realidad de su cooperativa y el proceso de ella.

Atento a los objetivos de este proyecto les vamos a solicitar que en dicha entrevista se encuentren presentes aquellos informantes calificados que ustedes entiendan

pertinentes, a los fines de poder conocer el devenir de su cooperativa. (Por ejemplo, socios más antiguos, integrantes de comisiones en diferentes momentos de la cooperativa, referentes, socios nuevos, etc)

Es importante que al momento de coordinar la reunión hayan podido evaluar estos requerimientos y designado a las personas que entienden pertinentes para arrojar luz sobre problemáticas de la cooperativa que tengan que ver con lo económico, arquitectónico, legal y social.

### **Preguntas**

Etapa de formación:

- 1.¿Cómo fue el proceso de formación de la cooperativa? ¿Cuántos fueron los años entre la formación y el comienzo de la construcción? ¿Obstáculos en la formación?
- 2.¿Cómo fue la obtención del terreno? La elección del mismo, el financiamiento?
- 3.¿Recuerdan cómo fue el proceso de obtención del préstamo? (Había un procedimiento claro? Un orden establecido, plazos previsible, etc)
- 4.¿Recuerdan cómo fue el proceso de elaboración del proyecto? (En qué medida participaron, si lo conocían, si hubo exigencias o condicionantes reglamentarias que impidieran hacer algo que querían, etc)

Etapa de construcción:

- 1.Acerca de la construcción, tiempo estimado y previsto. ¿Cuáles fueron los principales inconvenientes/problemas/obstáculos durante el proceso de obra? Con respecto a aspectos financieros, constructivos y sociales.
- 2.¿Recuerdan cómo fue la gestión del dinero durante la obra? (¿Había un rubrado y se pagaba por avance?, había anticipo financiero?)
- 3.¿Tuvieron dificultades financieras? Tener que solicitar mayores préstamos, al BHU/ANV o por fuera, volcar mayor ahorro, etc?

Etapa de convivencia:

### **Aspectos económicos**

- 3.¿Algún socio debió dejar la cooperativa por situaciones económicas? Esta pregunta aplica a todo el proceso, por ejemplo cuando se conformó el ahorro previo

4.¿Tienen socios subsidiados, qué porcentaje? ¿Han usado mecanismos internos para subsidiar situaciones permanentes o transitorias? (Fondo de socorro)

5.¿Tienen conformados los fondos obligatorios?, ¿tienen un reglamento para su uso? Socorro, Mantenimiento, Fomento Cooperativo, Administración.

6.¿Cómo gestionan los egresos/ingresos de socios/as? Decisión de quién ingresa, evaluación de las partes sociales, modo de financiamiento de los nuevos ingresos, deducción de partes sociales a favor de la cooperativa, etc.

### **Aspectos sociales**

7.¿Consideran que los reglamentos de convivencia están acordes a la realidad de la cooperativa?

8.¿Han incorporado la doble titularidad? ¿Cómo la vienen procesando?

9.¿Cómo responden las viviendas a las necesidades de las familias? ¿Se han podido adaptar? ¿Ha existido movilidad interna por estos motivos o se ha intentado que esto suceda? Si ha sucedido, ¿cómo se ha instrumentado? ¿ha alterado esto las partes sociales? ¿Existe la movilidad interna?

### **Aspectos arquitectónicos**

10.Más allá de la movilidad interna ¿Cómo responden las viviendas a las necesidades de las familias? (por ejemplo, accesibilidad, modificaciones internas, usos mixtos -trabajo-, etc). 11.¿Existen problemas de accesibilidad, barreras arquitectónicas en el interior/exterior de las viviendas?

12.¿Han tenido necesidades de obras, adecuaciones, mejoras o reformas? ¿Han podido llevarlas a cabo? ¿Cómo lo han gestionado? (colectivamente, con asesoramiento técnico, con financiamiento externo, etc)

13.¿Cómo está pensado abordar los problemas en los edificios y viviendas?

14. ¿Existen dificultades o problemas a resolver? ¿De qué orden son? ¿Qué cosas han hecho para resolverlos?

15.¿En qué ha sido relevante el accionar de FECOVI en la vida de la cooperativa y del cooperativismo? Reivindicaciones que se hayan impulsado, problemas que se hayan resuelto conjuntamente, acciones que hayan impulsado, etc.

16. ¿La cooperativa tiene el certificado de regularidad al día? Conocer el porqué lo gestionaron o porque no lo hicieron

17. Otras consideraciones que estimen pertinentes. Otros problemas (sociales, legales, contables, edilicios) Bonus track; quieren comentar o preguntar algo más.

# COLGAMENTOS: UN ANÁLISIS DE SU GÉNESIS

## **Introducción**

Este documento intenta hacer una breve reseña del origen de una problemática que mantienen hoy en día muchos de los deudores y deudoras del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU): los colgamentos. Estos surgen en 1985 fruto de la decisión del directorio del BHU de reajustar las cuotas hipotecarias por un coeficiente menor al que correspondía legalmente y trasladar la diferencia resultante a una cuenta aparte denominada ‘colgamento’.

Esta decisión respondió a que realizar el reajuste legal hubiera implicado una suba de la cuota muy importante en momentos en que la realidad económica de las familias ya presentaba claros síntomas de una fuerte dificultad de hacer frente al pago del crédito hipotecario. Las cuentas colgamento no estaban previstas en los contratos y, por tanto tampoco lo estaba su resolución; es un pendiente que tiene ya más de tres décadas.

## **La Ley de Vivienda y los préstamos hipotecarios**

La vivienda constituye uno de los bienes de uso con mayor relevancia, se trata del resguardo primario para el desarrollo pleno de la vida y es además un vehículo para

el ejercicio de otros derechos sociales. En Uruguay desde la constitución de 1934 se reconoce la importancia de este derecho y con la reforma constitucional de 1966 se establece claramente que:

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. (Constitución de la República de 1966, Art° 45)

El Plan Nacional de Vivienda promulgado en diciembre de 1968 (Ley N° 13.728) brinda un marco legal unificado para el desarrollo de una política nacional de vivienda; establece las exigencias técnicas que debe cumplir una *vivienda adecuada* y también fija los criterios para el otorgamiento de créditos hipotecarios.

En su artículo primero, en consonancia con la Constitución establece que “*toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho*” (Ley 13.728, Art°1). Existe entonces el reconocimiento de este derecho al margen de la capacidad económica financiera de la familia.

Para dar cumplimiento a esa función la Ley crea el Fondo Nacional de Vivienda (Art° 81) y otorga al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), como órgano central del sistema financiero de vivienda, la competencia para la administración del mismo (Art° 89). Con dinero de ese Fondo es que el BHU otorgará préstamos para vivienda, tanto para la construcción como para reforma, ampliación, complementación o adquisición de una vivienda (Art° 31). Dado que se exige la devolución total del préstamo, sólo podrán otorgarse préstamos en proporción a la capacidad de pago del beneficiario<sup>1</sup> (Art° 32).

La Ley entiende que para que sea viable el pago de la cuota hipotecaria, ésta no puede exceder el 20% de los ingresos totales nominales de la familia (Art 35°), lo que equivale aproximadamente al 25% del ingreso líquido. En caso de que la situación coyuntural implique que el servicio de la deuda supere el 30% del ingreso familiar (nominal) se habilita el acceso a mecanismos que hagan disminuir el peso de la cuota, como ser: extensiones de plazo hasta un máximo de treinta y cinco años, el cambio de vivienda, o el otorgamiento de subsidios.

Si bien es deseable que se fije un tope máximo de afectación, el mismo no contempla dos variables muy importantes en relación a la capacidad de autosustento de la familia: la composición del núcleo familiar y el nivel absoluto de ingresos de la familia. A modo de ejemplo, no es lo mismo que un hogar unipersonal con un ingreso líquido de \$40.000 destine \$10.000 (25%) al pago de una cuota hipotecaria a que lo haga, con el mismo ingreso, un hogar de 4 personas. Así como tampoco es igual el esfuerzo del 25% para un hogar con \$40.000 de ingreso que en uno de \$20.000; por

---

<sup>1</sup> Para aquellas familias cuyos ingresos no alcancen para acceder a viviendas adecuadas existe la posibilidad de acceder a un subsidio (capítulo V de la Ley).

la sencilla razón que existe un mínimo de gasto necesario para garantizar la reproducción de la vida. Estas consideraciones han sido recogidas en el Reglamento de Subsidios que rige desde el año 2008 para el caso del subsidio a la permanencia, lo que constituye un importante avance.

### **La unidad de ajuste de los préstamos hipotecarios**

Para que la Ley logre sus cometidos debe fijar un mecanismo de ajuste de las cuotas que permita la consecución simultánea de dos objetivos: que la familias puedan afrontar el pago de la cuota hipotecaria y que el servicio de esas deudas sirva para retroalimentar el Fondo sin que este pierda capacidad de compra en relación al bien vivienda ya que la amortización de los préstamos y sus respectivos intereses son, entre otros, fuentes de recursos para el Fondo.

Dado que el acceso a la vivienda es un derecho humano fundamental<sup>2</sup>, consagrado por la Constitución de la República y reafirmado por el Plan Nacional de Vivienda, la consecución del primer objetivo es primordial desde una perspectiva de derechos. El Plan Nacional de Viviendas debía, por tanto, diseñar un mecanismo que garantizara a las familias la devolución del préstamo hipotecario en armonía con su capacidad real de hacerlo.

Intentando recoger este espíritu, la ley creó la Unidad Reajutable (UR), que es una unidad de medida cuyo valor acompaña el movimiento promedio del precio de la fuerza de trabajo, es decir del salario (Artº 38, Ley 13.728). Para lograrlo, la Ley a su vez creó el Índice Medio de Salarios con el objetivo de estimar la evolución de los ingresos corrientes de las trabajadoras y trabajadores comprendidos en los grandes sectores de la actividad pública y privada<sup>3</sup> (Artº 39, Ley 13.728). Las cuotas hipotecarias se reajustan anualmente, entonces, de acuerdo a la variación de la UR entre el 1º de setiembre del año anterior y el 31 de agosto del corriente, y mantienen ese valor hasta setiembre del año próximo.

Este mecanismo de ajuste implica que, en promedio, el pago de la cuota hipotecaria siempre signifique la misma porción del salario, ya que el aumento de la cuota será igual al aumento salarial. De esta forma se regula el aumento del precio de uno de los componentes más importantes de la canasta de consumo<sup>4</sup>. Vale mencionar que el IMS es un indicador de resumen, es decir mide la evolución promedio del conjunto de salarios de la economía, por tanto no representa a ningún hogar en especial.

Para dimensionar la capacidad de pago de la cuota en vivienda de las familias, también es necesario tener en cuenta en qué otros bienes y servicios destina su ingreso, y qué prioridades tiene para el gasto. La indexación de la UR al IMS permite

---

2 Consagrado en el Artº 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU, 1948.

3 El Índice Medio de Salarios (IMS) fue establecido por Ley No. 13.728 del 17/12/1968 con el objetivo de estimar la evolución de los ingresos corrientes de los trabajadores permanentes en relación de dependencia de los sectores público y privado formal de todo el país (INE, sitio web).

4 Según la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos 2005-2006; el gasto en vivienda es el gasto más importante en términos relativos a excepción de los hogares más pobres para los que el gasto en alimentación supera al gasto en vivienda (pp 140)

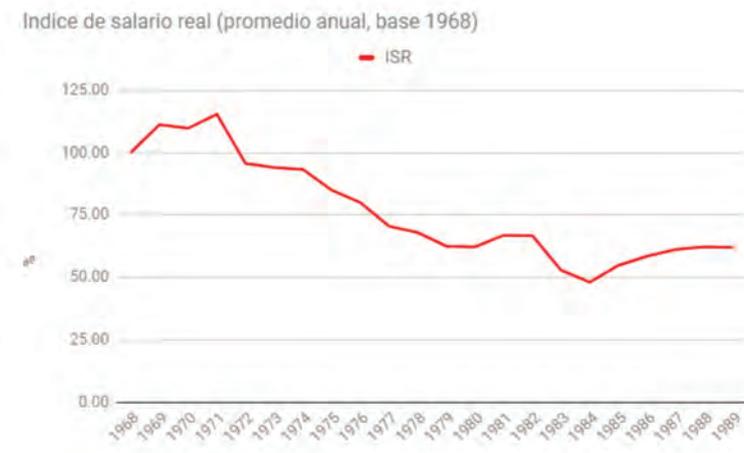
mantener constante la proporción del gasto en vivienda en el salario, sin embargo, esto no sucede para el gasto alimentación, salud, educación, vestimenta, etc. Ante un cambio en los precios relativos de la canasta de consumo en relación al salario, puede ocurrir que, a pesar de que la cuota hipotecaria no suba (en términos relativos al salario), se haga difícil de afrontar para las familias dado que el resto de los precios de la canasta aumenta en mayor proporción que el salario.

### ¿Qué ocurrió con la capacidad de pago del salario en los años siguientes?

Si tomamos como punto de partida el año 1968 (año de promulgación de la Ley de Vivienda) para analizar cómo le fue al salario en términos de su capacidad de compra (de pago) vemos que creció hasta 1971 y que al año siguiente tuvo una caída muy grande y continuó en picada hasta 1984 (con una leve recuperación en 1981-1982). Aunque a la salida de la dictadura cívico-militar los salarios comienzan un lento pero sostenido crecimiento, aún así se encontraban en niveles muy por debajo de los vividos en los años previos.

Lo que queda por demás evidenciado en este gráfico es que fueron años durísimos para la clase trabajadora que veía menguar año a año la capacidad adquisitiva de su salario. El pico más bajo se produjo en 1984, año en que la caída del salario real fue de más del 50% en relación al punto de referencia; lo que significa que en promedio las familias podían ese año acceder a la mitad de bienes y servicios que en 1968.

### Gráfico 1. Evolución del índice de salario real entre 1968 y 1989



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

Ante un escenario tan apremiante resulta evidente que las familias recurren a diversas estrategias para garantizar la reproducción de su vida, y que encuentren serias dificultades para hacer frente a la cuota hipotecaria en años en que los precios del conjunto de la canasta de consumo aumentan a un ritmo mucho más acelerado que el salario.

Durante el período de la dictadura la capacidad de pago se vio retaceada brutalmente. El mecanismo de ajuste por IMS permitió que el aumento de la cuota hipotecaria

fuera menor en términos relativos que el de los precios del resto de la canasta de consumo. Sin embargo, el esfuerzo monetario para cubrir el resto de las necesidades era excesivo para sostener pagos de esa magnitud. Fueron doce años de caída ininterrumpida del salario real, la capacidad de pago de las familias se estaba chocando con una realidad muy hostil.

Con la reapertura democrática comenzó un cambio en materia salarial y se invirtió el signo de la evolución del salario real; en vez de continuar en picada comenzó un tímido proceso de recuperación. Durante el primer año de la vuelta a la democracia el salario real creció cerca de 14%; luego de dos años de crecimiento cercano al 5% volvió a estancarse en valores cercanos al medio punto porcentual durante lo que resta de los 80' y los 90'. Es decir que si bien se detuvo el agudo proceso de reducción de la capacidad de compra de los salarios y se logró cierta estabilidad, situación por demás deseable, no hubo recuperación de las condiciones previas al período dictatorial.

### **La contracara de la recuperación salarial: los colgamentos**

Fue justamente en ese período de recuperación salarial que surgen los 'colgamentos' en los préstamos hipotecarios del BHU.

Durante 1984-1985 se procesaron importantes subas de salarios para intentar remediar en una alguna medida la pérdida de salario real de los años previos. Como la recuperación salarial no fue suficiente, las familias seguían manteniendo problemas económicos para poder afrontar sus gastos. En muchos casos esto implicó reducir o postergar determinados gastos; dentro de los que se encuentra el gasto en vivienda.

Cuando en 1985 se procedió a calcular el ajuste anual de los créditos hipotecarios resultó que el aumento que debía aplicarse era de 122,25% ya que esa había sido la suba de la UR entre el 1° de setiembre de 1984 y el 31 de agosto de 1985. Que el salario tuviera un aumento tan importante es una cosa buena y más que deseable en un momento de tanta penuria; el problema es que bajo este nuevo escenario que el aumento de la cuota se hiciera de acuerdo al IMS hacía que las cuotas aumentaran más que el resto de los bienes de la canasta de consumo. Es decir, la vivienda se encareció en relación al resto de la canasta de consumo.

El año previo a este ajuste ya se venía procesando una baja en el pago de las cuotas hipotecarias; realizar un ajuste tan elevado hubiera podido implicar una mora aún mayor o, incluso, un cese de pagos. Previendo esta situación el BHU resolvió no aplicar este ajuste sino otro menor y la diferencia entre la cuota que hubiera resultado de la aplicación del 122,25% de aumento y el aumento efectivamente aplicado se cargó en una cuenta aparte: la cuenta colgamento.

Esta solución, que sin dudas aliviaba las cargas económicas de los deudores, no fue consensuada entre las partes y no previó tampoco el mecanismo para su resolución. Se impuso que las cuotas fueran menores, no se trató de una quita, sino simplemente de trasladar el problema hacia adelante. Esta irresolución persiste 30 años después.

Las dos primeras cuentas de colgamentos<sup>5</sup> surgen en ese período: la primera refiere al tratamiento de las cuotas impagas en el año anterior al reajuste de setiembre de 1985 (colgamento 1) y la segunda al reajuste de setiembre de 1985 por un coeficiente menor al que correspondía (colgamento 2).

### **Colgamento 1 | Atraso de cuotas refinanciadas**

Surge por resolución del directorio del BHU con fecha 21/06/1985 (acta N° 12.771, OS 7.873) para dar cumplimiento a los acuerdos en el marco de la CONAPRO<sup>6</sup> para deudas con servicios hipotecarios entre el 01/09/84 y el 31/08/85.

### **Colgamento 2 | Reajuste diferido**

Surge por resolución del directorio del BHU con fecha 22/08/1985 (acta N° 12.784, OS 7.918). En vez de fijar el aumento que correspondía según la suba de la UR en el período 01/09/84 y 31/08/85 (122,25%) el BHU resuelve los siguientes ajustes:

Para deudores de viviendas categorías III y IV: 50% hasta la cuota del 31/12/85

Categorías I y II: 40% hasta la cuota del 31/12/85

Luego habría dos nuevos aumentos: al 01/01/86 y al 01/05/86 se incrementarían las cuotas un 15% cada vez sobre las cuotas vigentes al 31/08/85.

De modo que se realizaron dos cambios en la forma de reajuste: de un lado se aplicó un porcentaje de aumento menor al que debía haberse aplicado y de otro, el reajuste en vez de hacerse de una sola vez (anual) se realizó en tres veces (cuatrimestral). La diferencia entre el reajuste que correspondía (122,25%) y el que efectivamente se realizó se llevó en la cuenta denominada *colgamento 2*.

Para aplicar esta resolución el BHU creó una *UR ficta* que reflejase el reajuste que efectivamente se había realizado (exigible) y no el que correspondía (legal), la diferencia entre la cuota legal y la exigible es la que se cargó a la cuenta *colgamento 2*.

Quizás un ejemplo numérico<sup>7</sup> ayude a visualizar la implicancia de este proceder:

---

5 Definiciones extraídas del documento de la ANV: Colgamentos, su origen y aplicación a la cartera. Área de administración de créditos, 2012.

6 En 1984 se constituyó la CONAPRO (Concertación Nacional Programática) reuniendo a partidos políticos, organizaciones sociales y cámaras empresariales para delinear las bases de un acuerdo político-social para la restauración democrática.

7 Para simplificar se utilizan ya los nuevos pesos uruguayos.

Supongamos para esto una cuota hipotecaria de 10 UR:

Valor de la **UR real** en setiembre 1984: \$227,85

Valor de la **UR real** en setiembre 1985: \$506,40

Valor de la **UR ficta** en setiembre 1985: \$318,99 (\$318,99 = \$227,85 \* 1,40; se aplica sobre la UR de setiembre de 1984 el 40% de aumento dispuesto para viviendas categorías I y II)

Cuota **legal**: 10UR \* \$506,40 = \$5.064 (se toma la **UR real**, es decir que se aplica el ajuste legal de 122,25%)

Cuota **exigible**: 10UR \* \$318,99: \$3.189,9 (se toma la **UR ficta**, es decir que se aplica el ajuste ficto de 40%)

Diferencia entre cuota legal y cuota exigible: \$5.064 - \$3.189,9 = \$1.874,1

Reajuste diferido a la cuenta *colgamento 2*: \$1.874,1 / \$506,40 = 3,7 UR

Esto sucedió también durante los años 1985 a 1989, aunque en estos casos sólo se modificó la periodicidad del ajuste (cuatrimestral) no el porcentaje global, que sí coincidió con el legal (Rodríguez, s/f). Cada nuevo colgamento fue adquiriendo un nuevo nombre (colgamentos 3, 4 y 5), sin embargo en 1989 se unifican todos estos colgamentos (del 2 al 5) bajo la denominación original: *colgamento 2*.

Si bien la intención de realizar estos menores ajustes estaba asociada a contemplar la capacidad de pago de los deudores del BHU; y haber realizado un aumento menor de la cuota hipotecaria permitió aliviar la situación económica de los hogares; este mecanismo no estaba previsto en el contrato de préstamo, no fue consensuado y por tanto tampoco lo estuvo su resolución (que continúa pendiente).

De otro lado, no se aplicaron los mecanismos previstos en la ley de vivienda y anteriormente mencionados: extensiones de plazo hasta un máximo de treinta y cinco años, cambio de vivienda, otorgamiento de subsidios. Muy probablemente esto se deba a que estos mecanismos fueron diseñados para atender la situación de algunas familias que vieran alterada su situación económica pero no para afrontar una situación generalizada que afectara la globalidad de la cartera del BHU.

El origen de los colgamentos tiene su razón de ser en más de una década de caída continua del salario real; de pérdida ininterrumpida de la capacidad de pago de los deudores del BHU, y tiene su expresión material, paradójicamente, en el momento en que esto comienza a revertirse. Esto se debe al carácter del ajuste por IMS: en momentos en que los precios aumentan menos que el salario (momentos de avance para la clase trabajadora) la cuota se encarece en términos relativos al resto de la canasta de consumo pero cuando los precios crecen más que los salarios (momentos de pérdida de poder compra), la cuota hipotecaria se abarata en términos relativos y mejora de este modo la capacidad de compra del salario.

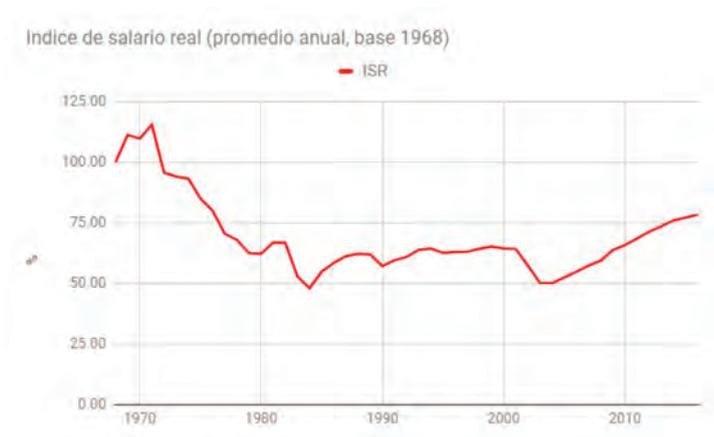
## El ajuste en UR

En el siguiente gráfico se observa qué ocurrió con la capacidad de compra del salario desde 1968 hasta la actualidad. Pueden verse momentos claramente diferenciados: una suba del salario real hasta el año 1971, luego el período de fuerte contracción en dictadura, una moderada recuperación en la salida democrática seguida de una estabilidad salarial en los años 90'. A comienzos de este siglo se observa una caída muy importante del salario real que comienza un recupero importante en los últimos diez años.

En momentos de caída del salario real, ajustar las cuotas hipotecarias por el aumento del salario nominal (menor al de los precios) es favorable a las/os deudoras/es ya que permite que una parte importante del gasto del hogar (gasto en vivienda) aumente en menor proporción que el conjunto de la canasta de consumo. En alguna medida protege a la familia de la suba de precios de la economía; aunque por supuesto que este efecto puede ser marginal en momentos de elevada inflación (como sucedió en dictadura).

Por el contrario, en momentos de suba del salario real, este mecanismo de ajuste opera como un depresor del salario real ya que la cuota hipotecaria sube en mayor proporción que el resto de los precios de la economía; es decir que la cuota hipotecaria se encarece en términos relativos. Esto es lo que ocurrió a la salida de la dictadura y es también lo que viene ocurriendo en la última década.

### Gráfico 2. Evolución del índice de salario real entre 1968 y 2016



Fuente: elaboración propia en base a datos del INE

### Otro mecanismo posible: el coeficiente de ajuste de alquileres

En 1981, a través del decreto-ley N° 15.154 se modificó el mecanismo de ajuste de alquileres de la Ley de arrendamientos urbanos y suburbanos (Decreto Ley N° 14.129). Se creó la Unidad Reajutable de Alquileres (URA) y el Coeficiente de Reajuste que rige para determinar el aumento del alquiler dentro del plazo del contrato

(una vez vencido esto se vuelve al 'libre mercado'). La URA toma como referencia a la UR y su valor resulta del promedio de los últimos tres valores de la UR.

Para la fijación del coeficiente de reajuste, se considera de forma simultánea el aumento del precio de la fuerza de trabajo (contenida en la URA a través la UR, es decir del IMS ) y el de la canasta de consumo (medida en el IPC) (ver detalle en anexo) y se toma el que haya tenido menor suba. Este mecanismo protege al inquilino/a y da mejores garantías ante cambios en los precios relativos.

Si los salarios promedio aumentan más que los precios de la canasta de consumo (aumento de salario real); los alquileres se ajustarán de acuerdo al IPC de modo que el aumento del alquiler será menos que proporcional al del aumento de salarios. Si por el contrario, los precios estuvieran aumentando más que los salarios (caída del salario real), los alquileres se ajustarán de acuerdo al IMS para garantizar que el aumento del costo de la vivienda sea menor al del resto de los bienes de la canasta de consumo.

Este mecanismo, que combina IMS e IPC brinda mayores garantías que el utilizado actualmente para el ajuste de la cuota hipotecaria (aumento siempre de acuerdo al IMS). En momentos de aumento de salario real (como el actual) opera como un refuerzo de esta suba. Por el contrario, en un escenario de fuerte inflación, donde los salarios pierdan poder de compra sostenidamente, aliviana el peso de la cuota. Cabe resaltar que este mecanismo en solitario, sin otras medidas que contemplen situaciones excepcionales; no logra compensar el deterioro global del poder de compra si este es intenso y prolongado; pero es un avance.

Si hubiera estado vigente este mecanismo, los reajustes de las cuotas hipotecarias hubieran sido menores en la salida de la democracia, porque se hubieran ajustado de acuerdo al IPC y no al IMS, de cualquier modo este mecanismo no hubiera podido tampoco resolver la dura situación que atravesaban las familias tras más de una década de continua pérdida de salario real.

# ANEXOS

## ARTÍCULOS DE LEYES Y DECRETOS RELEVANTES A LA TEMÁTICA

Ley N° 13728 | PLAN NACIONAL DE VIVIENDA

Promulgación: 17/12/1968

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>

Recuperado: 21/09/2017

Artículo

### Artículo 35<sup>8</sup>

Ninguna persona podrá recibir del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización préstamos de vivienda cuyo servicio de amortizaciones e intereses supere el 20% (veinte por ciento) de los ingresos nominales totales de la familia.

Si posteriormente, por efecto del reajuste o por la evolución de los ingresos familiares el servicio llegara a representar más del 30% (treinta por ciento) de los ingresos totales, el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que la reglamentación pueda establecer, con el objeto de no superar esta proporción. Esas soluciones podrán basarse en extensiones de plazo hasta un máximo de treinta y cinco años, en el cambio de vivienda, o en el otorgamiento de subsidios, según cada caso. La extensión del plazo se documentará mediante acta que se inscribirá en el Registro de Hipotecas, sin cargo alguno, dándole nueva fecha de inscripción para el cómputo de sus plazos de caducidad.

Para las cooperativas de vivienda esta condición se aplicará a cada uno de los socios o al conjunto de ellos según tengan calidad de deudor cada uno de los referidos socios o las cooperativas. (\*)

(\*) Redacción dada por: Ley N° 16.237 de 02/01/1992 artículo 2.  
Redacción dada anteriormente por: Ley N° 14.105 de 16/01/1973 artículo 1.  
Ver en esta norma, artículos: 73 y 199.

### Artículo 38

Créase una “Unidad Reajutable” cuyo valor será de \$ 1.000.00 (mil pesos m/n.) durante el período siguiente al 1° de setiembre de 1968. El Poder Ejecutivo procederá a corregir anualmente el valor de la Unidad Reajutable, de acuerdo a la variación registrada en el índice medio de salarios a que hace referencia el artículo 39, en los doce meses anteriores al 1° de agosto inmediato anterior.

La reglamentación podrá establecer, a los fines que especifique, reajustes inter-

---

medios hasta por períodos trimestrales, que éstos no afectarán ni los depósitos de ahorro, ni el valor de las Obligaciones Reajustables, ni las cuotas y saldo de los préstamos, los que seguirán rigiéndose por el valor de la Unidad Reajutable al 1° de setiembre del año respectivo.

### **Artículo 39**

Cométese al Poder Ejecutivo la elaboración de un Índice Medio de Salarios que será usado a todos los fines indicados en esta ley. El Índice deberá ser suficientemente representativo de los ingresos corrientes de los trabajadores comprendidos en los grandes sectores de la actividad pública y privada, que sean remunerados exclusivamente en dinero, excluyendo los regímenes de ocupación estacional o zafra, los trabajadores rurales y los ingresos por pasividades.

La variación del Índice deberá publicarse mensualmente. En todos los casos el Índice usado para cada reajuste deberá conocerse al menos con un mes de anticipación a la fecha de aplicación del mismo. Si en ese plazo el Índice no estuviera disponible, el Banco Hipotecario del Uruguay estará autorizado para realizar el reajuste de acuerdo a su propia estimación y éste se considerará válido hasta el próximo período.

En caso de descensos del valor de la Unidad Reajutable las deudas y los servicios de los préstamos no podrán bajar de su valor original.

## **CAPÍTULO II - DE LA APLICACIÓN DE LA UNIDAD REAJUSTABLE}}}}}**

### **Artículo 14**

A los efectos de esta ley se aplicará:

A) UR - Unidad Reajutable prevista por el inciso segundo del artículo 38 de la ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968;

B) URA - Unidad Reajutable Alquileres que se calculará de la siguiente forma:

- a) Se tomará como base el valor de la UR referido en el literal A) precedente;
- b) El valor de la UR de cada mes se promediará aritméticamente con los correspondientes a los dos meses inmediatos anteriores;
- c) El resultado de la operación establecida en el literal anterior (tercera parte de la suma de aquellos tres valores) se denominará Unidad Reajutable Alquileres (URA) y corresponderá al último de los tres meses promediados;

C) Índice de los Precios del Consumo elaborado por la Dirección General de Estadística y Censos. (\*)

### **Artículo 15**

El procedimiento para la determinación del reajuste de los precios de los arrendamientos regulados por la presente ley, cualquiera sea su destino, se efectuará considerando:

A) La variación del Índice de los Precios del Consumo que se obtendrá por el cociente resultante de dividir el número índice del mes previo al del reajuste por el número índice del mismo mes del año anterior;

B) La variación de la URA que será el cociente de dividir el valor de ésta correspondiente al mes previo al del reajuste por la URA del mismo mes del año anterior;

C) El coeficiente de reajuste por el que se multiplicarán los precios de los arrendamientos, será el que corresponda a la menor de las variaciones previstas en los literales precedentes.

Los valores de la UR, de la URA y del Índice de los Precios del Consumo serán publicados mensualmente por el Poder Ejecutivo en el “Diario Oficial” conjuntamente con el coeficiente de reajuste a aplicar sobre los precios de los arrendamientos (literal C).

Si en la fecha en que deba realizarse un reajuste del precio de un arrendamiento aún no se hubiera publicado el valor de la URA o del Índice de los Precios del Consumo, se aplicará provisoriamente el coeficiente de reajuste del mes anterior, normalizándose el mismo a su publicación.

Las modificaciones de los precios de los arrendamientos, que se mantendrán vigentes por períodos de doce meses, comenzarán a regir desde el primer día del mes siguiente.

Ley N° 17.930 | PRESUPUESTO NACIONAL (PERÍODO 2005 - 2009)

Promulgación: 19/12/2005

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>

Recuperado: 21/09/2017

## **INCISO 14 - MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE**

### **Artículo 350**

Autorízase una partida anual de hasta \$ 118.935.000 (ciento dieciocho millones novecientos treinta y cinco mil pesos uruguayos), sin perjuicio de lo establecido en el artículo 405 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, destinada a otorgar subsidios bajo la forma prevista en el literal B) del artículo 66 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968.

Dicha partida tendrá como finalidad asegurar la permanencia del beneficiario en la vivienda, mediante contribuciones al pago de cuotas de amortización y/o intereses de préstamos de vivienda correspondientes a la cartera social y cooperativas de vivienda del Banco Hipotecario del Uruguay.

Los beneficiarios a que se refiere este artículo no podrán haber recibido otros subsidios directos con cargo al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Los inmuebles cuyo pago de cuotas de amortización y/o intereses de préstamos se realizará bajo la modalidad prevista en este artículo, quedarán afectados por las limitaciones previstas en el artículo 70 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, por igual término que el de las alícuotas subsidiadas y hasta un máximo de cinco años a contar desde el cese del subsidio concedido, de todo lo cual se dejará constancia en la documentación respectiva.

La instrumentación de las transferencias al Banco Hipotecario del Uruguay deberá enmarcarse en la política general del Poder Ejecutivo en relación a dicha institución financiera, para lo cual se requerirá la previa autorización del Ministerio de Economía y Finanzas.

## **RESUMEN DEL ORIGEN DE CADA TIPO DE COLGAMENTO<sup>9</sup>**

### **Colgamento 1 | Atraso de cuotas refinanciadas**

Resolución del BHU del 21/06/1985, aca N° 12.771, OS 7.873

Surge de acuerdos en el marco de la CONAPRO para deudas entre el 01/09/84 y el 31/08/85.

### **Colgamento 2 | Reajuste diferido (no lleva intereses)**

Resolución del BHU del 22/08/1985, aca N° 12.784, OS 7.918

Surge por el aumento de la UR en el período 01/09/84 y 31/08/85 (122,25%). Correspondía realizar un ajuste a las cuotas por ese 122,25%, sin embargo el BHU resolvió los siguientes ajustes:

- Categorías III y IV: 50% hasta el 31/12/85; 15% el 01/01/86 y 15% el 01/05/86
- Categorías I y II: 40% hasta el 31/12/85; 15% el 01/01/86 y 15% el 01/05/86

La diferencia entre el reajuste que correspondía (122,25%) y el que efectivamente se realizó se llevó en una cuenta aparte denominada *colgamento 2*. Esto sucedió durante los años 1985 a 1989, cada nuevo colgamento fue adquiriendo un nuevo nombre (del 2 al 5), en 1989 se unifican todos los colgamentos bajo la denominación original: *colgamento 2*.

### **Colgamento 3 | Deuda de cuotas impagas (sí lleva intereses)**

Amparada en la OS 9502

Refiere a atrasos en los pagos anteriores al 31/03/1997

Amparada en la OS 9942

---

<sup>9</sup> Sistematización de la la información que le brinda a FECOVI el Área Cooperativas de la ANV (setiembre 2017).

Refiere a atrasos en los pagos anteriores al 31/01/2001 (que no tengan colgamentos 5 y/o 6)

Se generan en el *colgamento 3* el diferencial entre lo adeudado y lo pagado. El interés será del 2% anual y se registrará como *colgamento 4*.

#### **Colgamento 4 | Intereses sobre la deuda del colgamento 3**

Se llevan en esta cuenta los intereses (2% anual) del colgamento 3

#### **Colgamento 5 | Deuda de cuotas impagas (no lleva intereses)**

Amparada en la OS 9736

Deuda de servicios con más de 3 cuotas de atraso al 31/10/1998, la Ley 17062 de dic/1998 habilitó que esa deuda fuera a un colgamento aparte (el 5) sin intereses ni mora.

#### **Colgamento 6 | Cambio en el % de afectación del ingreso (no lleva intereses)**

En aplicación de la Ley 17062<sup>10</sup> de dic/1998 se ajustó la cuota hasta el máximo del ingreso posible (30%); el diferencial entre esta nueva cuota y lo que se pagaba iba al *colgamento 6* (sin intereses).

#### **Colgamento 2 | Algunos conceptos**

**Cuota legal:** resultado de aplicar la *cuota legal*, es decir de multiplicar la cuota en UR por el valor de la UR al 01/09/85, lo que implicaba una variación del 122,25%

**UR ficta:** el 01/09/85 en vez de aplicar el 122,25% de aumento se aplicó un % de aumento menor, a ese nuevo valor de la UR y con eso se construyó la *UR ficta*

**Cuota exigible:** resultado de multiplicar la cuota en UR por el valor de la *UR ficta*. La diferencia entre la cuota legal y la exigible va al *colgamento 2*.

---

<sup>10</sup> Además la ley 17.062 elevó a 26% el máximo de afectación del ingreso para los préstamos del BHU (era de 20% en la ley de vivienda). Lo del 30% máximo es en caso de que: "Si posteriormente, por efecto del reajuste o por la evolución de los ingresos del núcleo familiar, el servicio llegare a representar más del 30% (treinta por ciento) de dichos ingresos nominales, el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que la reglamentación pueda establecer. Esas soluciones podrán basarse en extensiones de plazo hasta los máximos legales."



Un Mejor  
Cooperativismo  
de Vivienda  
de Usuarios  
por Ahorro Previo  
es Posible



**FECOVI**

FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS  
DE VIVIENDA DE USUARIOS  
POR AHORRO PREVIO