

**Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS):
Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay**

Carlos Mendive

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabajo del
Lincoln Institute of Land Policy**

Los resultados y conclusiones de este documento de trabajo reflejan la opinión de los autores y no han sido sometidos a una revisión detallada por el personal del Lincoln Institute of Land Policy.

Si tiene alguna pregunta o quiere reproducir este documento, póngase en contacto con el Instituto Lincoln. help@lincolninst.edu

Lincoln Institute Product Code: WP14CM2SP

Resumen

El presente trabajo tiene como cometido presentar las diferentes experiencias relativas a la creación y gestión de carteras de tierras en Uruguay, las que se han desarrollado tomando como eje central la provisión de terrenos a las cooperativas de vivienda, en particular las de ayuda mutua. Por ello, a los efectos de la mejor comprensión del diseño y funcionamiento de las carteras de tierra, se expone acerca de las principales características de las cooperativas de vivienda en Uruguay.

Se recogen tres experiencias: la primera, que comienza luego de la aprobación de la Ley de Vivienda en 1968 y que va desgranándose a los pocos años; la segunda, la de más larga duración que se implanta en el gobierno local de Montevideo desde principio de los noventa y continua funcionando; y la tercera, de creación muy reciente que funciona en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Por último, se discute en torno a la aplicabilidad de estas experiencias en América Latina, tomando en consideración los aspectos particulares de la realidad uruguaya y los desafíos que enfrentan las carteras de tierras a futuro.

Sobre el autor

Carlos Mendive es profesor de Economía Urbana de la Maestría de Economía de la Universidad de la República, Uruguay. Ex Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda entre 2007 y 2012. A cargo del diseño de iniciativas legales: Reforma de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y Creación de la Agencia Nacional de Vivienda, Notas de Crédito Hipotecarias, Ley de Promoción de la Inversión en Vivienda de Interés Social. Coordinador Técnico de la Reestructura del BHU 2005-2007. Consultor del BID, CEPAL y PNUD. Economista, Maestría en Economía (Universidad Di Tella, Argentina) y MSc Urban and Regional Planning Studies (London School of Economics, Reino Unido). Contacto: carlos.mendive@gmail.com

Agradecimientos

Se agradece la colaboración de la Arq. Noemí Alonso, directora de la División Tierras y Hábitat de la Intendencia de Montevideo, así como a los funcionarios de dicha unidad; a la A.S. Cristina Fynn, Presidente de la Agencia Nacional de Vivienda; a la Arq. Patricia Petit, asesora de la Dirección Nacional de Vivienda; al Prof. Ricardo Pisciotano, de Fecovi; al Ing. Benjamin Nahoum, asesor de Fucvam; y a Miguel Leiva, de la Cooperativa Tacuabé, a Laura Pais, de la Cooperativa Nuestros Sueños, a Edgar Ambrosi, de la Cooperativa 4 de Enero, y a Alcides Chiazaro de la Cooperativa Los Lagos, quienes generosamente brindaron su testimonio de la experiencia como cooperativistas de vivienda.

Índice

La Ley de Vivienda de 1968 y su impacto en el desarrollo de cooperativas de vivienda	1
La puesta en marcha de una nueva política de vivienda.....	1
Modalidades de cooperativas: vínculos con la demanda del suelo.....	2
Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo (CMTV)	5
Creación de la CMTV: contexto social y político	5
Marco de Actuación de la CMTV.....	7
Resultados de la CMTV entre 1990 y 2012.....	14
Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS).....	17
Creación de la CIVIS en el marco de la política de vivienda 2005-2009.....	17
La CIVIS como herramienta de acceso al suelo para cooperativas de vivienda	19
Adjudicación de terrenos en el 2012.....	23
Potencial aplicabilidad de la Cartera de Tierras en América Latina	26
Bibliografía	30

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Cooperativa Tacuabé.....	6
Cuadro 2 Cooperativa “Nuestros Sueños”	10
Cuadro 3 Convenio Intendencia de Montevideo-FUCVAM.....	12
Cuadro 4 Cooperativa 4 de enero.....	16
Cuadro 5 Cooperativa de Vivienda Lagos	25

Índice de Tablas

Tabla 1. Número de hectáreas por condición de aptitud para integrar la CIVIS según grandes áreas del país. Octubre 2012	20
---	----

Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión de suelo en Uruguay

La Ley de Vivienda de 1968 y su impacto en el desarrollo de cooperativas de vivienda

La puesta en marcha de una nueva política de vivienda

Frente a la crisis estructural que experimentaba el país desde fines de la década del cincuenta, se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo (CIDE) a principios de los sesenta, a los efectos de realizar diagnósticos y propuestas de políticas para los diferentes sectores del país. En el caso de la vivienda, se identifica una falta de enfoque global y de carencia de objetivos precisos, lo cual produce una serie de esfuerzos desproporcionados de acuerdo a la capacidad económica del país, resultando en una acción irregular en el tiempo, acompañada de una distribución social y geográficamente inadecuada de la inversión (Terra y Camou, 1983).

Las recomendaciones de política que surgen de la CIDE se apoyan en dos principios básicos que fueron tomados para la elaboración y aprobación de la Ley 13.728, llamada Ley de Vivienda: 1) toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder realmente a una vivienda adecuada, y 2) la política de vivienda debe estar planeada y administrada como un pieza inseparable del desarrollo económico general (Terra y Camou, 1983).

La Ley de Vivienda fue aprobada en diciembre de 1968 con un apoyo casi unánime de los representantes parlamentarios, en un contexto político y social de fuertes enfrentamientos, con una crisis económica que se agudizaba, un sector de la construcción vinculado a la vivienda con muy poca actividad, y un Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) en una situación patrimonial de mucha debilidad debido a la pérdida patrimonial, provocada por los efectos de la alta inflación sobre la licuación de sus activos. En dicho marco, se pone en marcha una nueva política de vivienda, donde el Plan Quinquenal se define como el instrumento principal de acción para cada período de gobierno y que debe definir: 1) el diagnóstico de la situación, 2) la determinación de las necesidades por categorías de ingreso de la población, los tipos de vivienda y la localización geográfica, 3) las inversiones, préstamos y subsidios, y 4) la previsión de recursos.

Se crea el Fondo Nacional de Vivienda que se nutre, por un lado, de un impuesto del 2% sobre todos los salarios, y por otro, de lo producido por el Sistema de Ahorro y Préstamo y la colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables. Todas las operaciones del sistema, tales como ingresos, préstamos, ahorros, saldos, intereses y amortizaciones se realizaran en Unidades Reajustables, una unidad de cuenta que se reajusta en función del índice medio de salarios y que todavía hoy se utiliza como unidad de cuenta en los préstamos que otorga el Ministerio de Vivienda

Institucionalmente, se fortalece el ámbito de decisión y gestión de las políticas habitacionales, con la creación de la Dirección Nacional de Vivienda, responsable del planeamiento, promoción, financiación, evaluación y contralor de los organismos públicos y privados que operan en el campo de la vivienda. También tiene funciones con relación a aspectos de carácter urbano, en

tanto debe definir las condiciones que deben reunir las áreas urbanas y suburbanas para la implantación de viviendas. Se cuenta además con el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y con el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE).

Según Terra y Camou (1983), constituyó un hecho destacable que aprobada la ley en diciembre de 1968, en mayo de 1969 ya se dispusiera de recursos financieros significativos como consecuencia de la recaudación del impuesto sobre los salarios. Ello permitió trabajar sobre los tres objetivos fundamentales del período: 1) movilizar la industria de la construcción en crisis, concediendo créditos para su reequipamiento y reconstitución de su capital de giro, 2) lanzar los primeros programas de conjuntos habitacionales a cargo del sector público y de los promotores privados, y 3) desarrollar el sistema cooperativo, con un fuerte respaldo en materia reglamentaria, de asesoramiento y de política de tierras.

Modalidades de cooperativas: vínculos con la demanda del suelo

El Capítulo X de la Ley de Vivienda y su reglamentación a través del decreto 633/69 dan el marco legal a las cooperativas de vivienda, del que carecían hasta ese momento, y organizan el funcionamiento del sistema cooperativo de vivienda.

Las cooperativas de vivienda, de acuerdo a la ley, son aquellas entidades que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios de vivienda. Deben organizarse sobre una base de principios, fundamentalmente bajo el propósito de servicio y no de lucro. En este sentido, se establece que suministran viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa; y consagran que los excedentes no serán capitalizables en las partes sociales de los socios, ni podrán ser objeto de reparto entre los mismos.

El aporte en trabajo de los socios en la construcción de sus viviendas se evaluará para integrar la respectiva parte social, y se considerarán mano de obra benévola, en el sentido de que no darán lugar a aporte alguno a los organismos de previsión y seguridad social. Se identifican dos modalidades: la autoconstrucción, como el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares en la construcción, y la ayuda mutua, como el trabajo comunitario adoptado por los socios para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa.

Las unidades cooperativas son aquellas constituidas por un mínimo de diez socios, que pueden construir o adquirir un inmueble o un conjunto habitacional, pudiendo ser de usuarios o propietarios.

Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios el derecho de uso y goce sobre las viviendas sin limitación en el tiempo. Es decir, que la cooperativa como tal, como colectivo, es la propietaria del conjunto habitacional, y la misma asigna a cada socio el derecho de uso y goce sobre una vivienda en particular con el objeto de destinarla exclusivamente para usos residenciales con los demás integrantes del hogar. La calidad de socio y consecuentemente el

derecho de uso se extinguirán por su retiro voluntario, por expulsión o por disolución de la sociedad.

En cambio, las unidades cooperativas de propietarios atribuyen a los socios la propiedad exclusiva e individual de la propiedad horizontal sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disponibilidad y uso limitadas. Se establece que las cooperativas de propietarios pueden retener la propiedad de las viviendas, otorgando el uso a los futuros propietarios, mientras éstos amortizan el costo de la vivienda.

Por otra parte, la ley prevé la creación de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), que tienen como cometido proporcionar apoyo a las cooperativas en materia jurídica, de educación cooperativa, financiera, económica, así como servicios técnicos de proyecto y dirección de obras. Estos institutos constituyen herramientas fundamentales sobre los que las cooperativas se apoyan para llevar a cabo el proyecto de la mejor forma posible, en particular teniendo en cuenta que el proceso de producción de viviendas requiere de una adecuada organización colectiva para cumplir, a través de la autogestión, con los tiempos y costos previstos de la construcción.

En los años posteriores a la aprobación de la Ley de Vivienda, las cooperativas que se formaron fueron de usuarios, tanto de ayuda mutua como de ahorro y préstamo. Según Terra y Camou (1983), en 1971 había 210 cooperativas en proceso de concreción, formadas con 6700 familias, de las cuales 75% eran de ayuda mutua, modalidad ésta que permite soluciones de vivienda a los sectores de menores ingresos.

Respecto a la obtención del terreno, el mecanismo que utilizan ambas modalidades es diferente. Para el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo, la compra del terreno se financia con su propio ahorro, controlado por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), previamente a su adquisición, el precio y sus posibilidades urbanísticas y tomando en cuenta que el porcentaje del valor del terreno no puede exceder el 15% del valor total del proyecto cooperativo.

Sin embargo, para el caso de las cooperativas de ayuda mutua, el predio lo obtiene de la propia DINAVI o de terrenos que pertenecen a otras dependencias del Estado nacional o departamental. Estas cooperativas, en general, no tienen la capacidad financiera para adquirirlo; por lo cual, la cooperativa debe manifestar interés por algunos de los predios que se ofrecen o promover la compra de un terreno a la DINAVI. Una vez que el terreno en cuestión cumple con las condiciones de precio y características urbanísticas, se concede a la cooperativa la adjudicación condicionada, lo que le da seguridad de que dicho predio no será solicitado por otra cooperativa. Dicha adjudicación le permite iniciar ciertos trámites de autorización municipal, así como también se le autoriza a efectuar trabajos en el predio como nivelaciones y limpieza, lo que asegura también a la DINAVI contra posible ocupación de intrusos. Según Nicolich y Porro (1975), “la obtención del predio para su programa representa un momento clave para la cooperativa, cuya circunstancia da seguridad de estabilidad y actúa como un aglutinante más para el grupo humano. La experiencia enseña que de aquí en adelante el grupo no se disuelve”.

En una segunda etapa, una vez que la cooperativa recibe la adjudicación condicionada o la aprobación de la elección del predio, debe presentar un anteproyecto social y arquitectónico, y, luego, un proyecto definitivo del conjunto habitacional. Posteriormente, los servicios técnicos del

Banco Hipotecario del Uruguay realizan los estudios técnicos y verificación de la documentación a los efectos de otorgar el préstamo hipotecario. En el caso de las cooperativas de ayuda mutua, el predio se escritura a favor de la cooperativa al momento de concederse el crédito para poder hipotecarlo, y la cooperativa paga en ese momento el terreno con el préstamo otorgado.

La existencia de predios aptos en manos del Estado es determinante para la concreción de los proyectos cooperativos de ayuda mutua. Durante el período posterior a la Ley de Vivienda, González y Nahoum (2012) sostienen que la Dirección Nacional de Vivienda visualizó la necesidad de disponer de la mayor cantidad de terrenos y, dado que actuaba bajo el alero de la Presidencia de la República, pudo eficazmente reunir una serie de inmuebles que vienen a constituir la primer cartera de tierras en Uruguay. Según González y Nahoum (2012), el origen de estos predios es diverso: muchos pertenecían al Banco Hipotecario del Uruguay, otros a diversos organismos públicos, y algunos provenían de la cartera de inmuebles que se obtuvieron de la ejecución de créditos morosos de bancos privados que quebraron en esos días.

En la medida que se iban concediendo los predios, los terrenos aptos que pertenecían al Estado se fueron agotando, debiendo la DINAVI apropiarse de otros a través de la expropiación y la compra. En este sentido, ya comenzado el período del gobierno cívico-militar desde junio de 1973, se ampliaron las competencias de la DINAVI en materia de adquisición de inmuebles a privados y a otras dependencias del Estado, más allá de la facultad de expropiación que le había conferido la Ley de Vivienda. Con esta nueva facultad, otorgada en la Ley 14.282 de octubre de 1974, se buscaba potenciar la actuación de la DINAVI de manera de llevar adelante una política dinámica de tierras, reconocido por Terra y Camou (1983) como uno de los cuellos de botella de la política de vivienda. Dicha ley, adicionalmente, establecía que todas las dependencias del Estado debían dar conocimiento a la DINAVI de la nómina completa de terrenos de su propiedad, identificando aquellos que no se encontraban ocupados por servicios del Estado. Asimismo, habilitaba a todos los organismos del Estado a enajenar por cualquier título y modo inmuebles de su propiedad a la DINAVI.

A pesar que la facultad de adquisición por parte de la DINAVI fue efectivamente ejercida, y en algunos casos a propuesta de las federaciones de cooperativas e Institutos de Asistencia Técnica¹; en el año 1975, que por un lado marca el apogeo de los préstamos a cooperativas, se comienza por otro a limitar la aprobación de nuevos financiamientos, a los efectos de adecuar las posibilidades de recursos financieros, fruto de una situación de crisis en el Fondo Nacional de Vivienda. La suspensión de escrituración de nuevas operaciones de préstamo en 1975 da comienzo a un proceso rápido de declinación, hasta que en 1977 prácticamente dejan de realizarse (Terra y Camou 1983).

En el año 1977, a través de la Ley 14.666, se define un nuevo ordenamiento institucional en donde el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Economía y Finanzas, fija la política

¹ Juan Carlos Siázaro (1999), en su artículo “Creando ciudad: el Barrio Cooperativo en Paysandú” relata cómo dirigentes de Fucvam de la ciudad de Paysandú, junto a asesores del Centro Cooperativista del Uruguay, propusieron a la Dinavi la compra de terrenos sobre la zona norte de la ciudad. La Dinavi realizó la operación de compra y posteriormente los fue distribuyendo. Incluso, muchos de ellos sirvieron para el desarrollo de otros programas habitacionales financiados por el BHU.

nacional de vivienda, evaluando sus aspectos económicos y financieros en el contexto de la política económica nacional. Por su parte, se le asignan al Banco Hipotecario del Uruguay todas las tareas de gestión de la política de vivienda, suprimiendo el Ministerio de Vivienda (creado en 1974), la Dirección Nacional de Vivienda (creada en la Ley de Vivienda) y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas. La justificación del nuevo ordenamiento se basa en la necesidad de una mayor coordinación y simplificación de la política gubernamental, entendiéndose que “no podía existir una isla que manejara problemas económicos-financieros por una supuesta primera prioridad, que no la tenía la vivienda” (palabras del Consejero de Estado Praderi, tomando de Terra y Camou (1983)). La apuesta de política pública global, reflejada en diversas decisiones de política de vivienda, apunta a otorgarle mayor protagonismo al sector privado como impulsor principal de la inversión en materia de vivienda residencial, tanto para el mercado de compra-venta como de arrendamiento.

En la misma Ley 14.666 se declara extinguida la personería jurídica de todos los Institutos de Asistencia Técnica, con excepción de los que tenían contratos firmados con las cooperativas. Es destacable la argumentación que brinda al respecto el Ing. Vegh Villegas, dos veces Ministro de Economía y Finanzas en el gobierno cívico-militar, al considerar que la acción que habían emprendido estos institutos fueron llevando al movimiento cooperativo a una idiosincrasia que no se adecúa o condice totalmente con la de los ciudadanos, “y que en muchos casos contiene dentro de sí algunas facetas que pueden preocupar desde algún punto de vista, ya que pueden afectar la seguridad”. Concepto éste último que condice con la Doctrina de la Seguridad Nacional que abrazaron los gobiernos cívico-militares de la época en el Cono Sur.

Recién en 1979 se reabren nuevos préstamos para las cooperativas de vivienda, pero únicamente para las de ayuda mutua, siempre que ya tuvieran personería jurídica. Ésta situación se prolonga hasta comienzos de la década de los noventa, cuando se crea el Ministerio de Vivienda y se reinician los préstamos para nuevas cooperativas de vivienda.

Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo (CMTV)

Creación de la CMTV: contexto social y político

En 1990, por primera vez en la historia del Uruguay, un partido no tradicional asumía responsabilidades de gobierno. En este caso, fue el Frente Amplio, una coalición y movimiento integrado por partidos de izquierda, quién se hace cargo de la Intendencia de Montevideo, con Tabaré Vázquez como Intendente.

La cercanía del Frente Amplio con el movimiento popular organizado se remonta a su creación desde principios de los años setenta, habiendo compartido desde entonces visiones y acciones que contribuyeron con el fortalecimiento de un sector de la sociedad que compartía un diagnóstico y una estrategia en común. Es así que se establecen vínculos muy fuertes entre el Frente Amplio con la central de trabajadores (PIT-CNT), con el movimiento estudiantil (FEUU) y con las federaciones de cooperativas de usuarios (FUCVAM de ayuda mutua y FECOVI de ahorro y préstamo).

Dada la fuerte reivindicación de FUCVAM por la creación de una cartera de tierras, no sorprende que ya en el primer año del gobierno departamental del Frente Amplio se instituya la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV). Ello condice además con las líneas programáticas del Frente Amplio en materia de vivienda, que tienen en la promoción del cooperativismo de vivienda como uno de sus ejes centrales de la política habitacional.

Es interesante exponer la visión de González y Nahoum (2012), militante y asesor del cooperativismo respectivamente, que interpreta la concreción de la cartera de tierras en Montevideo como resultado de las luchas sociales de la tierra en Uruguay. Identificando la ocupación como un camino válido, disparadora de hechos políticos -como “ocupaciones para no tener que seguir ocupando”- asocian la ocupación de seis terrenos en Montevideo por parte de cooperativas en formación durante 1989 como una “lucha que tuvo su recompensa” en la creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda. De hecho, esos fueron los primeros terrenos otorgados por la CMTV (Cuadro 1). Luego, se firmaría un convenio entre la Intendencia de Montevideo y FUCVAM para establecer los mecanismos para la asignación de futuros predios

Cuadro 1 Cooperativa Tacuabé

COOPERATIVA TACUABÉ

COOPERATIVA DE USUARIOS DE AYUDA MUTUA

CARTERA MUNICIPAL DE TIERRAS PARA VIVIENDA (CMTV)

Terminada la dictadura, se forma la Cooperativa Tacuabé con trabajadores de la salud y con ex presos políticos. Era un momento de mucha actividad política y social durante los primeros años de la restauración democrática. FUCVAM venía de una campaña de recolección masiva de firmas para derogar un decreto ley promovido por el gobierno cívico-militar que buscaba pasar a propiedad horizontal las cooperativas de usuarios.

A fines de 1984 se habían formado unos 70 nuevos grupos de cooperativas, según cuenta Miguel, quien estuvo casi desde los inicios en Tacuabé. Sin embargo, a los tres años, entre 1987 y 1988, tan solo permanecían entre 10 y 12 grupos. El problema era que el primer gobierno de la restauración democrática no otorgaba la personería jurídica, requerimiento indispensable para constituirse como cooperativa.

La situación de estancamiento llevó a que durante el año 1989 se empezara a discutir la necesidad de tomar otro tipo de medidas, más allá de las acciones reivindicativas que realizaron las federaciones de cooperativas en consonancia con los otros movimientos sociales y el Frente Amplio. Los grupos que todavía seguían en pie comenzaron una serie de ocupaciones de terrenos en julio de 1989, predios que mayoritariamente pertenecían al Estado, y en particular a la Intendencia de Montevideo. Dicha ocupación se dio en el marco de una campaña electoral que resultó con la victoria del Frente Amplio en Montevideo. En el acto de asunción en marzo de 1990, el intendente Tabaré Vázquez mencionó la creación de la Cartera de Tierras para Vivienda como una de las medidas para promover el acceso a la vivienda. El terreno ocupado por Tacuabé se integraba a dicha cartera.

Con el terreno asegurado, la personería jurídica se obtiene a fines de 1991 ante el recientemente creado Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Miguel sostiene que a principios de 1992 solo eran ocho en la cooperativa Tacuabé, para luego incorporarse nuevos integrantes, muchos de ellos vinculados a una fábrica de portland ubicada en el barrio donde se localizaba el terreno. La cooperativa, para obtener recursos financieros, pero fundamentalmente para mantenerse como grupo, montó un taller de serigrafía y produjo bloques de hormigón para otras obras.

Recién en 1998 obtienen el préstamo para la construcción de las viviendas. En el 2001 las habitan. Miguel, junto con un par más de los miembros fundadores, obtiene su vivienda luego de 16 años de búsqueda. Le toca por sorteo, al lado de la casa de una de sus hijas que se había integrado a la cooperativa. En el ínterin, Miguel tuvo que traer a su familia desde Mercedes, una localidad a unos 280km de Montevideo. Para solucionar provisoriamente su problema de vivienda, llegó a ocupar una casa abandonada con otra familia durante un año. Su fuerte compromiso militante en la esfera social y política no escapa a la trabajosa lucha que emprendió desde los primeros años de la restauración democrática para lograr mucho más que una vivienda.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista con Miguel Leiva, miembro de la cooperativa Tacuabé.

Piazza (2005) comparte la mirada de González y Nahoum, al afirmar que “la poca tierra municipal disponible a principios de los noventa, y los compromisos asumidos por la Administración (en especial con FUCVAM) llevó a la utilización de todos los inmuebles aptos para vivienda, desafectando gran cantidad de espacios libres proyectados ahora para su nuevo destino habitacional”. Sostiene que posteriormente, en los años siguientes, se pudieron suscribir nuevos convenios con FUCVAM y FECOVI para la adjudicación de una cantidad mínima anual de terrenos, debido a que la CMTV incorporó terrenos comprándolos a través del mecanismo de licitación pública.

González y Nahoum (2012) destacan algunas características especiales que tuvieron estas acciones por parte de FUCVAM, que se diferencian de las ocupaciones espontáneas. La ocupación tiene un claro objetivo estratégico que cuenta con una organización social que la respalda utilizando para ello toda su infraestructura y su experiencia, brindando apoyo, disciplina y organización. La razón de la ocupación debe estar clara entre los ocupantes y para ello es necesaria la capacitación ideológica. El problema de la tierra va más allá de la urgencia inmediata: “es una batalla que se ganaría, en todo caso, a largo plazo”. En esta línea definen la batalla por el suelo y la vivienda de esencialmente política.

Marco de Actuación de la CMTV

El Decreto 24.654 de la Intendencia de Montevideo de setiembre de 1990 crea el marco jurídico de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda. En el artículo 1 se define la finalidad de la misma: “obtener predios aptos para la construcción de viviendas, a efectos de: a) utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la Intendencia Municipal de Montevideo; b) venderlos u otorgarlos, en las condiciones que se establecen en el presente Decreto, a personas o grupos de personas que los requieran, para solucionar satisfactoriamente su situación habitacional”.

El cometido que fija el Decreto permite entonces actuar tanto sobre situaciones de hecho en terrenos ya ocupados, como el caso de asentamientos irregulares, o venderlos u otorgarlos a personas o grupos que requieran de la tierra para la construcción de sus viviendas. El artículo 6 prevé que en los casos de terrenos de propiedad municipal en donde ya existan asentamientos de población con un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de vivienda de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas, dichos terrenos serán otorgados a las familias que habiten los referidos asentamientos.

El Sector Tierras administra la CMTV, correspondiéndole algunas de las siguientes tareas relativas a la puesta en funcionamiento: a) confeccionar y llevar al día un inventario de tierras de propiedad municipal aptas para los fines previstos, b) proponer operaciones de canje o compra de inmuebles a organismos públicos, compras o expropiaciones de inmuebles a privados, c) proponer operaciones urbanas para asentar núcleos urbanos o realojar familias afincadas en terrenos que presentan carencias graves, pudiendo sugerir la modificación de límites de las zonas urbanas y suburbanas, la realización de obras para la extensión de servicios a predios que carezcan de ellas, y la adquisición de terrenos a los que se vaya a incorporar un plusvalor por obras de infraestructura.

Los terrenos aptos para la construcción de viviendas son aquellos que cumplan con las siguientes condiciones: a) que se encuentren en las zonas urbanas o suburbanas destinados a usos de carácter residencial, b) que posean los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial el agua potable, la energía eléctrica, el acceso en todo tiempo y la posibilidad de conexión al saneamiento. Cabe considerar también, en el caso de saneamiento, aquellos terrenos que tengan la posibilidad de conectarse a través de obras complementarias, siempre que el costo de las mismas no cargue el precio final del terreno de forma tal que no lo haga compatible con la finalidad social del programa.

La Intendencia de Montevideo propende a la construcción de viviendas de tipo económico en los predios adjudicados, de acuerdo a la definición que se establece de las mismas en la Ley de Vivienda de 1968. La vivienda económica es aquella vivienda que satisface el mínimo habitacional para una familia, y cuya área habitable no excede un máximo total de acuerdo a la cantidad de dormitorios. Por ejemplo, para el caso de dos dormitorios, una vivienda económica debe tener un área mínima de 44 y máxima de 55 metros cuadrados. A los efectos de la definición de un mínimo habitacional se consideran aspectos tales como: a) que la superficie habitable de una vivienda no sea inferior en ningún caso a 32 metros cuadrados, mínimo que es aplicable a las viviendas de un dormitorio, b) que tenga un mínimo de ambientes adecuados que garanticen la prestación básica de servicios, c) que posea estándares mínimos de impermeabilidad, aislación térmica, iluminación y ventilación, y d) que disponga de servicios de agua potable, electricidad y sistemas de desagüe.

En tanto la disponibilidad de financiamiento para la construcción de vivienda económica bajo el sistema cooperativo proviene del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (Mvotma, institución creada por ley en 1990), la Intendencia debe promover los acuerdos necesarios para la provisión de los préstamos. Éste ha sido un aspecto de particular importancia para el éxito de la CMTV, en tanto no siempre coinciden los ritmos de entrega de terrenos a los adjudicatarios con la disponibilidad de las fuentes de financiamiento para la construcción de las viviendas.

Las modalidades de adjudicación de los terrenos de la CMTV son dos. Una es la enajenación, en el caso que los terrenos se destinen a programas de viviendas con créditos hipotecarios u otras modalidades crediticias para cuyo otorgamiento se requiera la propiedad del terreno y dentro de los cuales se incluya el costo de la tierra. En estos casos, en primera instancia se otorga el predio en custodia a los efectos que la persona o el grupo pueda disponerlo para presentarse a solicitar

el crédito hipotecario ante la institución financiadora. Una vez aprobado y otorgado el crédito se enajena con anuencia previa del legislativo departamental a través de escritura pública.

Previa a la escritura de compraventa, la Intendencia celebra un compromiso de compraventa con el adjudicatario, con la condición de que no será realizada obra, excavación ni alteración alguna que no cuente con la respectiva autorización municipal. El compromiso se establece con plazo, pudiendo renovarse si al término del mismo el solicitante no hubiera obtenido el financiamiento correspondiente, por causas que no dependen de su voluntad.

Cuando no media financiamiento de crédito hipotecario, el marco jurídico de la CMTV prevé la concesión de la tenencia de los terrenos por un período de veinte años, quedando a cargo del destinatario el cuidado del terreno con todos los alcances que al efecto determine la reglamentación. Al término del plazo establecido para la adjudicación, la tenencia se renovará si se mantuvieran las condiciones que la motivaron y siempre que el destinatario haya cumplido con las condiciones establecidas.

De acuerdo con Piazza (2005), la figura jurídica de la tenencia ha resultado ajustada a las condiciones de los sectores de más bajos ingresos, en tanto permite la disponibilidad de todos los recursos de los hogares a la construcción de la vivienda, en lugar de afrontar el pago del terreno. Identifica que la adjudicación del terreno en régimen de tenencia funciona como un mecanismo de control, ya que el terreno, en principio, no puede venderse. Nota además, que los beneficiarios de estos programas han reclamado en más de una oportunidad poseer la propiedad del suelo, situación que no fue admitida por la Intendencia durante los primeros diez años de funcionamiento de la CMTV debido a razones de carácter ideológico, en tanto, según Piazza, se busca colectivizar la tierra e incentivar el acceso a la solución habitacional no necesariamente como propietario.

De todas formas, Piazza advierte que entre los años 2000 y 2005 se ha dado la discusión sobre este tema en la Intendencia, avizorando como resultado una mayor flexibilidad sobre la postura inicial; habilitando la coexistencia de los instrumentos de tenencia y de propiedad según las características de las urbanizaciones. En particular, sugiere que la condición que impone la norma jurídica respecto a que la enajenación, solo se otorga cuando los terrenos se destinan a programas de viviendas con créditos hipotecarios que requieren de la propiedad predial y del financiamiento de su compra, debe necesariamente comprender otras situaciones.

Un aspecto particular, que también Piazza hace notar respecto a la tenencia, y que no constituye un tema menor, es el apartamiento de los principios del Derecho Sucesorio a que da lugar el decreto de creación de la CMTV. En efecto, en su artículo 10, se prevé que en caso de fallecimiento del titular de los derechos, los herederos que acrediten debidamente la calidad de tales, integren el núcleo familiar declarado del causante y habiten con él al momento de su deceso, deberán designar a uno de entre ellos a efectos de suscribir un nuevo Convenio con la Intendencia de Montevideo. Además, se encuentran algunos problemas de carácter formal para cumplir con el ordenamiento jurídico en caso de transmitir derechos por causa de muerte.

Población beneficiaria y mecanismos de adjudicación. Los beneficiarios del programa se definen como aquellas personas o grupos de personas que: a) tengan carencias graves de vivienda o

habiten construcciones que no cumplan con los requisitos habitacionales mínimos establecidos en la Ley de Vivienda de 1968 y b) que los ingresos del núcleo familiar correspondiente no excedan los tres salarios mínimos para el caso que se otorgue el uso de los terrenos y de cinco salarios mínimos si los mismos se otorgan en compraventa. Los derechos que se otorguen a los beneficiarios no podrán ser traspasados a terceros por un período de cinco años, debiendo en todo caso contar con la aprobación de la Intendencia de Montevideo, que deberá verificar la consecución de los objetivos sociales perseguidos por la CMTV y que la transacción no se haya realizado con carácter lucrativo.

Es interesante notar que cuando se trata de grupos organizados de beneficiarios, se podrán admitir integrantes que excedan los límites de ingresos establecidos para el núcleo familiar. Asimismo, el decreto establece claramente que los grupos organizados tendrán prioridad al momento de la selección de beneficiarios. Los criterios de adjudicación que se toman en cuenta son: a) la situación de carencia en relación con la vivienda, b) la insuficiencia del ingreso familiar, c) la composición del núcleo familiar, en particular el número de personas dependientes, y d) el apoyo solidario que puedan obtener los solicitantes para la construcción de sus viviendas parte de otras familias, grupos sociales o instituciones, y el grado y tipo de organización que posean.

Cuadro 2 Cooperativa “Nuestros Sueños”

COOPERATIVA “NUESTROS SUEÑOS”
COOPERATIVA DE USUARIOS DE AHORRO Y PRÉSTAMO
CARTERA MUNICIPAL DE TIERRAS PARA VIVIENDA (CMTV)

La cooperativa se creó en noviembre del 2007, integrada por empleados de una de las cadenas de supermercados más grandes del Uruguay. En su origen fueron 25 hogares. También se crearon otras cooperativas en ese ámbito laboral, pero “Nuestros Sueños” fue la que ha podido perdurar.

Fecovi, la federación que nuclea a las cooperativas de usuarios de ahorro y préstamo, obtuvo en setiembre de 2009 la custodia de un terreno de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda localizado en el barrio del Buceo. Un terreno de 335 metros cuadrados en una esquina del barrio del Buceo, cercano a otros conjuntos habitacionales construidos hace un par de décadas con financiamiento del Estado, de los cuales algunos también son cooperativa. El barrio del Buceo es parte de la zona consolidada de Montevideo, integrada fundamentalmente por sectores de la clase media y media alta, siendo hoy parte del conjunto de barrios que se extienden a lo largo de la costa este de la ciudad.

Fecovi le asigna a “Nuestros Sueños” dicho terreno y enseguida la cooperativa, con apoyo del Instituto de Asistencia Técnica, se presenta en la Agencia Nacional de Vivienda para postular a un préstamo financiado por el Fondo Nacional de Vivienda. Lograron, muy rápidamente, reunir toda la documentación para el estudio de la factibilidad del terreno y el anteproyecto arquitectónico y social. Ello les permitió participar del sorteo celebrado el 26 de noviembre del 2009, y tener la alegría de salir sorteada. Con ello, obtuvieron el derecho al préstamo del Fonavi.

Laura, también empleada de la cadena de supermercados, hoy la presidenta de la cooperativa, que se integró en julio del 2009, ya sabía, cuatro meses después, que se había obtenido la aprobación del préstamo. Laura se sumó a la cooperativa porque otros socios habían desistido.

Durante el 2010 se ajustó el proyecto ejecutivo y se tasó el costo global del proyecto. Se otorgó el préstamo y se escrituró el terreno con la Intendencia de Montevideo el 23 de diciembre del 2010. La cooperativa realizó el pago correspondiente al 50% del valor de tasación del terreno a la Intendencia, a los efectos que el Ministerio de Vivienda pudiera otorgarle el préstamo para la construcción de las

viviendas. El pago del 50% restante se realizará a partir de la ocupación, financiado en 5 años. El proyecto es un edificio de diez pisos, de 15 apartamentos de 2 dormitorios y 3 de 3 dormitorios. El acta de inicio de obra fue en febrero del 2011; a marzo del 2013, el edificio sigue en obra.

Habitualmente, en estos casos, al ser un edificio, la cooperativa contrata una empresa constructora que entrega las viviendas llave en mano. No fue éste el caso. Dado que la cooperativa entendió que debían administrar muy bien los recursos financieros que otorgaba el préstamo, optaron por realizar la administración directa de la obra en el entendido que le ahorra recursos que de otra forma se los apropia la empresa constructora. Bajo esta modalidad de administración, la cooperativa realiza la dirección de obra, comprando los materiales y contratando directamente todos los servicios. Ello implicó, según Laura, un duro proceso de aprendizaje para los cooperativistas en transformarse en una especie de empresa constructora. El proceso ha generado una fuerte capacidad organizativa dentro del grupo para poder confrontar y resolver las innumerables dificultades. Incluso, se generó un conflicto gremial con el sindicato de los trabajadores de la construcción (SUNCA), debiendo presentarse a instancias de negociación en el Ministerio de Trabajo para poder acordar y levantar las medidas gremiales que permitieran continuar la obra.

Preocupados por llegar a cubrir los costos que restan, han solicitado el complemento al préstamo que está previsto en la reglamentación. Los costos de construcción han crecido. Laura estima que en seis meses finalice la construcción. Nada mal para los plazos promedios que le lleva a una cooperativa tener sus viviendas.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista con Laura Pais, miembro de la Cooperativa Nuestros Sueños

La adjudicación de los terrenos a cooperativas se ha realizado a través de convenios entre la Intendencia y las dos federaciones de cooperativas, FUCVAM y FECOVI. Los terrenos son ofrecidos a las federaciones, quienes deciden, en función de un procedimiento aprobado por la Intendencia, a que cooperativa, dentro de sus afiliadas, asignan el predio. No hay asignación directa por parte de la Intendencia a la cooperativa, sino que media la federación correspondiente. Los convenios de la Intendencia con las federaciones establecen las condiciones de otorgamiento de los terrenos y las obligaciones de cuidado de los predios, y la cantidad de terrenos que el gobierno departamental se compromete a ofrecer en un lapso de tiempo (Véase el ejemplo de convenio descrito en el Cuadro n° 3). Incluso, la Intendencia asigna la custodia del terreno a la federación, en lugar de la cooperativa a quien últimamente se le destina el predio.

Recientemente se ha sumado otro actor relevante, además de las dos federaciones mencionadas: el Programa de Vivienda Sindical (PVS) de la central de trabajadores PIT-CNT. Este programa trabaja con población de características socio-económicas muy similares a la perteneciente a las federaciones de cooperativas. A diferencia de las cooperativas de FUCVAM y FECOVI, el programa sindical promueve la creación de cooperativas de propietarios. Dicha elección, de acuerdo a quienes dirigen el programa, ha sido tomada por los propios integrantes de las cooperativas que se crean. Actualmente tiene 335 cooperativas formadas, de las cuales 105 ya tienen certificados de regularidad y 170 lo están tramitando ante el Ministerio de Vivienda. El programa está buscando no sólo financiamiento proveniente del Fondo Nacional de Vivienda que administra el Ministerio de Vivienda, sino que, para aquellas cooperativas cuyos integrantes tienen ingresos más altos, hay acuerdos en elaboración entre desarrolladores, empresas constructoras y bancos públicos y privados para la construcción y financiamiento de nuevas

unidades, buscando incluso la introducción de tecnologías de construcción no tradicionales que busquen reducir sustancialmente el costo de construcción.²

Cuadro 3 Convenio Intendencia de Montevideo-FUCVAM

**CONVENIO INTENDENCIA DE MONTEVIDEO-FUCVAM DEL 27 DE OCTUBRE DE 1999
ADJUDICACIÓN DE TERRENOS A COOPERATIVAS
(PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONVENIO)**

OBJETO. Por el presente se cederán a dicha Federación, a título de comodato, para su posterior enajenación dentro del plazo establecido (3 años), hasta 10 terrenos en el Departamento de Montevideo, con la finalidad de ser utilizados por Cooperativas afiliadas a FUCVAM para la construcción de conjuntos de vivienda por el sistema cooperativo con préstamos del Ministerio de Vivienda y/o el Banco Hipotecario del Uruguay.

DE LOS TERRENOS. Los predios a adjudicarse serán ofrecidos por la Intendencia de Montevideo a FUCVAM y aceptados por ésta; la Intendencia hará los ofrecimientos del caso en un plazo no mayor de 6 meses a partir de la firma del Convenio con FUCVAM. Los terrenos a ofrecer cumplirán todos los requisitos establecidos por el Decreto No. 24654. El ofrecimiento será acompañado por la indicación de la tipología de construcción que deberá ser usada (un nivel, dúplex, tres o cuatro niveles) y/o del número mínimo de viviendas a construir en el predio, entendiéndose que la aceptación del terreno implica automáticamente la aceptación de dichas condiciones.

PLAZO. El plazo de validez del comodato será de 3 años, pudiendo prorrogarse el mismo si no se hubieran cumplido a su término los extremos previstos en la cláusula de Adjudicaciones. FUCVAM se hará responsable por el cuidado de los predios que se otorgan en comodato, en particular por el mantenimiento de las condiciones en que se encuentren los mismos.

ADJUDICACIONES. La Intendencia adjudicará los referidos terrenos a las Cooperativas con Personería Jurídica que FUCVAM indique. FUCVAM contará para ello con el asesoramiento de una Comisión Paritaria “FUCVAM-IMM”. La selección de las cooperativas beneficiarias se fundará en la aplicación de los criterios y procedimientos objetivos establecidos en el reglamento interno que FUCVAM elaborara, con la aprobación de la Intendencia. Entre estos criterios se otorga especial consideración a la pertenencia zonal.

PRECIO. El precio de enajenación será el que determine la tasación que establezca la Dirección Nacional de Catastro, salvo que el terreno haya sido adquirido por la Intendencia posteriormente al 1 de enero de 1994. En este caso, el precio de enajenación será igual al de la compra por la Intendencia, debidamente actualizado de acuerdo a la evolución de la Unidad Reajutable. El pago se hará efectivo en las condiciones establecidas por el Art. 6 de la Resolución del Intendente Municipal No.2791/94.

RESPONSABILIDAD. FUCVAM será responsable de mantener los predios adjudicados libres de intrusos, sin perjuicio de las acciones que corresponda emprender la Intendencia, como propietaria de los mismos, mientras dure el comodato, en caso de producirse una ocupación. Asimismo será responsable de devolver la tenencia de los predios, libres de ocupantes a cualquier título, si expira el plazo de comodato establecido sin ser renovado, o si desistiera por cualquier causa de la utilización de los terrenos con los fines determinados en el presente Convenio. La renovación de los comodatos podrá hacerse hasta por un plazo de dos períodos consecutivos, teniendo además FUCVAM un plazo máximo de 6 años para detentar la tenencia de los mismos sin ser asignados al objeto concedido.

Fuente: Intendencia de Montevideo

² El surgimiento reciente del PVS ha despertado un debate respecto a la opción que ha tomado este programa en la formación de cooperativas de propietarios en lugar de la modalidad de usuarios.

La Intendencia ha considerado que el mecanismo de asignación indirecta a las cooperativas a través de las federaciones o del PVS, permite obtener un aval importante del movimiento popular vinculado directamente con la problemática de la vivienda, y que otorga mayores garantías respecto al uso final de los terrenos otorgados. El aporte de las federaciones en materia de organización en la conformación de las cooperativas en su etapa inicial es altamente valorado por los responsables de la CMTV, así como la contribución que hacen las federaciones respecto a la mejor comprensión del significado filosófico y político del cooperativismo como herramienta colectiva de acción.

De acuerdo a manifestaciones de quienes están a cargo hoy de la CMTV, dicha forma de relacionamiento con las federaciones inhibe las ocupaciones de terrenos que cooperativas en formación, individualmente, puedan identificar como parte de la CMTV. Adicionalmente, el otorgamiento bajo ésta modalidad, reduce los riesgos que aquellas cooperativas que tengan el terreno en custodia por largo tiempo sin acceder a financiamiento terminen desviándose de los fines originales para la cual fue creada y utilicen el predio con otros cometidos. Las federaciones, en este sentido, vienen a actuar como una extensión de las capacidades operativas, técnicas y políticas que posee el gobierno departamental.

Repago. El Decreto de creación de la CMTV prevé que en casos de terrenos concedidos en tenencia, los beneficiarios deberán abonar mensualmente durante el lapso que dure la concesión 0.3 Unidades Reajustables (UR), equivalente hoy aproximadamente a U\$S 10. En caso que los ingresos familiares estén comprendidos entre 1 y 2 salarios mínimos, el pago será de 0.1 UR, poco más de U\$S 3; y cuando sean inferiores a un salario mínimo, se les exonerará del pago.

En caso de compraventa, se fijan, a través de un convenio entre partes, las condiciones de concesión, su costo y forma de pago, así como los plazos que el adjudicatario estima demandará la construcción del proyecto habitacional. Todas las obligaciones pecuniarias se establecen en Unidades Reajustables. El precio del terreno se fija de acuerdo a la tasación que realiza la Dirección Nacional de Catastro, pudiendo ser mayor si el precio al que se compró el predio es superior.

Como son compraventas que se efectivizan cuando el organismo financiador otorga el préstamo que incluye el precio del terreno, la modalidad más corriente establece que en caso de realizar el pago contado se hace un descuento del 20% sobre el precio fijado, o del 10% cuando se paga el 75% del precio total. Algunos convenios ofrecen combinaciones de pago contado y financiado.

No hay mayor información sobre la conducta de pago de los beneficiarios; aunque, las autoridades que están al frente de la CMTV han dado cuenta que han existido algunos problemas en el cumplimiento de las obligaciones por parte de las cooperativas, que atribuyen a que la Intendencia no estaba preparada para el cobro de las cuotas resultantes del componente financiado. En este sentido, la Resolución 4372 de octubre del 2008 del Intendente Municipal da cuenta de una negociación con FUCVAM para “resolver definitivamente” la situación de pagos a la CMTV por parte de las cooperativas de ayuda mutua. Dispone que el cobro del 2% de interés acordado en los contratos suscritos oportunamente en el marco de la Cartera de Tierras por parte de las cooperativas de ayuda mutua, se deberá hacer efectivo con retroactividad a la fecha de apertura de una cuenta extra-presupuestal que se habilitó en julio del 2002, no correspondiendo

la aplicación de multas y moras sobre los saldos adeudados. Según la misma Resolución, previo a la creación de la cuenta extra-presupuestal mencionada, las cooperativas no estaban habilitadas a realizar los pagos de las cuotas correspondientes.

Creación del Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras para Vivienda (FO.RO.SO). La Resolución Municipal 3386 de agosto del 2009 crea el Consejo para el FO.RO.SO., considerando que “es necesario establecer un ámbito institucional conjunto de las organizaciones sociales con el propio gobierno municipal, para impulsar y desarrollar corresponsablemente la aplicación y desarrollo de los programas, que como en este caso expresan y representan los intereses populares, otorgando mayor información y conocimiento, brindando participación en la definición de los ingresos y egresos de la cuenta extra-presupuestal, destinos de los predios y fincas, así como en la aplicación, desarrollo, gestión y el propio financiamiento de la Cartera de Tierras”. Su integración es de seis miembros: dos de FUCVAM, dos de FECOVI y dos representantes de la administración municipal. Se pretende con esta iniciativa involucrar en la gestión de la CMTV a las federaciones de cooperativas de vivienda, particularmente en aquellos aspectos que tienen que ver con los ingresos y egresos de la cuenta extra-presupuestal denominada FO.RO.SO. Es claro, que a mayor cumplimiento de las cooperativas con los pagos de los terrenos enajenados, mayores recursos habrán en la cuenta del FO.RO.SO. Para la adquisición de nuevos predios destinados a futuras cooperativas.³

Resultados de la CMTV entre 1990 y 2012

En base a la información brindada por la Dirección de Cartera y Tierras, la CMTV ha otorgado 263 predios durante el período 1990-2012, de los cuales su gran mayoría ha sido para enajenar. La asignación promedio de terrenos por año durante todo el período ha sido de 12. Sin embargo, en los dos últimos años, desde octubre 2010 a octubre 2012, el promedio ha aumentado a 39 terrenos.

Hasta el 2001, de acuerdo a Piazza (2005), fueron 15 los terrenos adjudicados en tenencia que correspondieron a urbanizaciones realizadas por la propia Intendencia de Montevideo, y que comprendieron a 403 hogares. Utilizando la misma fuente de información, se constata que 22 fueron los terrenos utilizados hasta el 2001 para programas de regularización de asentamientos irregulares, en los que se vieron involucrados 2278 hogares.

En total le han correspondido 212 terrenos a las cooperativas, de los cuales 153 tuvieron como destinatarios cooperativas de usuarios de ayuda mutua (FUCVAM), 25 para cooperativas de usuarios de ahorro y préstamo (FECOVI), y 34 para otras cooperativas que no se identifica su sistema. En el período 1990-2012, la asignación de terrenos a cooperativas de vivienda representó el 81% del total. Sin embargo, tomando los dos últimos años aproximadamente, el porcentaje asignado a cooperativas ha aumentado al 95%, siendo FUCVAM la federación que capta la mayor proporción, un 73%.

³ Iniciativa similar se manejó durante la negociación entre el gobierno nacional y FUCVAM por la moratoria de pagos de las cuotas de préstamos otorgados por el Banco Hipotecario del Uruguay y el Ministerio de Vivienda. Dicha moratoria comenzó en el año 2000; en el 2012 se ha llegado a una fórmula de acuerdo que se viene implementando entre el Ministerio de Vivienda, la Agencia Nacional de Vivienda y FUCVAM.

El Programa de Vivienda Sindical del PIT-CNT ha obtenido tres terrenos que fueron asignados durante los dos últimos años, pero ya han firmado un convenio con la Intendencia de Montevideo que les permitirá acceder a mayor cantidad de predios.

Piazza (2005) estudia la localización de los predios otorgados a las cooperativas de vivienda hasta el 2004. Un 65% se encuentran en áreas centrales e intermedias de la ciudad, mientras el 35% restante en áreas periféricas que poseen servicios mínimos de saneamiento y pavimento. Éstos últimos corresponden en su totalidad a cooperativas de ayuda mutua, mientras que los terrenos asignados a las cooperativas de ahorro y crédito se localizan enteramente en áreas centrales e intermedias. Uno de los aspectos que explica la distribución espacial diferente es el sistema de producción de vivienda de cada modalidad cooperativa. La ayuda mutua, al desarrollarse con mano de obra benévola de baja calificación es más eficiente en la construcción de viviendas de baja altura, que por tanto requiere de terrenos con mayor superficie que se encuentran fundamentalmente en la periferia de la ciudad. Ello no quita que se localicen experiencias de cooperativas de ayuda mutua en zonas céntricas de la ciudad, que han correspondido generalmente a intervenciones sobre edificios existentes para reciclar o refaccionar⁴. Por el contrario, las cooperativas de ahorro y crédito pueden contratar empresas constructoras o administrar directamente, y maximizar la relación entre cantidad de viviendas y superficie del terreno construyendo en altura.

La propia Intendencia, al momento de la elección entre cooperativas para adjudicar el terreno, prioriza aquellos proyectos arquitectónicos que obtengan la mayor productividad del predio en términos de más cantidad de viviendas producidas. Adicionalmente, se dan otros determinantes que refuerzan los incentivos a la localización diferenciada entre cooperativas de ayuda mutua y ahorro y préstamo en la ciudad, que están vinculados a proporciones máximas del costo del terreno respecto al costo total del proyecto. Con relación a este aspecto, la CMTV ha previsto, en caso que no se verifique la condición mencionada, la aplicación de un “subsidio urbano” que facilite la localización de cooperativas de vivienda en zonas céntricas de Montevideo.

También se han otorgado terrenos a Fondos Sociales de Vivienda, figura jurídica ésta que fue creada en la Ley Nacional de Vivienda de 1968 y que permite la conjunción de esfuerzos entre trabajadores y empresarios para satisfacer las necesidades habitacionales del colectivo.

⁴ Hay interesantes intervenciones de edificios de carácter patrimonial en la Ciudad Vieja de Montevideo que se han realizado por cooperativas de ayuda mutua, como por ejemplo, la refacción del Edificio Jaureguiberry por la cooperativa “El Resorte”.

Cuadro 4 Cooperativa 4 de enero

COOPERATIVA 4 DE ENERO

COOPERATIVA DE USUARIOS DE AYUDA MUTUA

CARTERA MUNICIPAL DE TIERRAS PARA VIVIENDA (CMTV)

El 4 de enero del 2008 se forma la Cooperativa 4 de Enero en el Centro Barrial y Social La Casona del barrio Nuevo París en Montevideo. Eran 10 miembros, muchos de ellos jóvenes que buscaban integrarse a un proyecto que les diera una solución habitacional por la zona, cuenta Edgar, hoy presidente de la cooperativa, que en ese momento tenía una militancia social en el barrio.

Desde el principio buscaron terrenos cerca del barrio. Hubieron algunas posibilidades que no se concretaron, hasta que a fines del 2009 la Intendencia de Montevideo, a través de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, le otorga a Fucvam un terreno en custodia, en el cual se van a terminar instalando 6 cooperativas, entre ellas la Cooperativa 4 de Enero. Es una manzana que se ha fraccionado para estas 6 cooperativas de 147 viviendas en total, localizada en una franja de terreno entre Nuevo París y el barrio Conciliación. Para Edgar, saber que contaban con el terreno fue importante para lograr la estabilidad necesaria para la construcción del grupo.

La única que hoy no ha empezado las obras es la Cooperativa 4 de Enero, puesto que recién salió sorteada en la tercera instancia, a mitad del año 2012. Hoy están en el proceso de definir el proyecto ejecutivo en la Agencia Nacional de Vivienda, para que, según estima Edgar, en mayo del 2013 se escribire el préstamo para comenzar las obras. El proyecto arquitectónico define viviendas dúplex como forma de aprovechar mejor el terreno y dejar espacios libres para áreas comunes. En total son 32 viviendas, 24 de ellas de 2 dormitorios, 6 de 3 dormitorios y 2 de 4 dormitorios.

El mecanismo de postulación que se definió por parte del Sistema Público de Vivienda en el año 2008, que lo integran el Ministerio de Vivienda en calidad de entidad que define la política y la Agencia Nacional de Vivienda, como institución que realiza la gestión de los programas, mejoró sustancialmente los plazos del proceso hasta que la cooperativa obtiene el préstamo. Dado que se presentaron más cooperativas que los cupos previstos en el programa, el mecanismo establece que si la cooperativa no sale sorteada luego de la tercera instancia, se la adjudica directamente a los efectos de poder empezar con la presentación del proyecto ejecutivo.

Edgar da cuenta del bajón anímico con que quedaban luego de las dos instancias de sorteos fracasados. La respuesta fue la generación inmediata de una actividad del grupo cooperativo en el terreno. El trabajo constante para afianzar el grupo es clave, comenta Edgar, quien ya tiene una experiencia previa de construcción de otra cooperativa de ayuda mutua.

La cooperativa ha estado preparándose paulatinamente para el comienzo de la obra: al principio el compromiso de cada miembro fue de 4 horas mensuales de trabajo en el predio, luego 4 horas cada 15 días, para pasar a 8 horas semanales previo al comienzo de la obra. La etapa de obra conlleva un compromiso de tiempo altísimo, para lo cual ya se están preparando con ayuda del Instituto de Asistencia Técnica (el Centro Cooperativista del Uruguay, en este caso) distribuyendo tareas en la Comisión de Administración, Comisión de Obra y en la Comisión de Organización del Trabajo.

Edgar se pregunta si al final es la opción más económica, pero el resultado final trasciende la mera tenencia de la vivienda, es “una solución reconfortante y redituable al ver compañeros que de otra forma no tendrían otra posibilidad de acceso”. Comenta que “la apuesta a la autogestión es complicada, pero genera crecimiento cultural” entre sus miembros. Agrega que “es una etapa de educación informal”, en particular para este grupo que tiene una representación importante de menores de 30 años, donde se forja el “buen vecino, con solidaridad y el compromiso”.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista con Edgar Ambrosi, miembro de la Cooperativa 4 de Enero

Por otra parte, en cooperación con el gobierno nacional de principios de los noventa, se asignaron ocho terrenos de la CMTV para la construcción de Núcleos Básicos Evolutivos, programa habitacional de conjuntos de viviendas de bajo costo en zonas periféricas de la ciudad. Para habilitar la construcción de estos programas fue necesario modificar la Ley de Vivienda de 1968. En su artículo 12, se exceptúa el cumplimiento de la superficie mínima habitable a aquellas viviendas que se construyan con el sistema del Núcleo Básico Evolutivo, así como los programas que atienden situaciones de emergencia o económico – sociales especiales, por resolución fundada del Ministerio de Vivienda.

Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS)

Creación de la CIVIS en el marco de la política de vivienda 2005-2009

El objetivo general de la política de vivienda, que se define en el Plan Quinquenal 2005-2009, durante el primer gobierno nacional del Frente Amplio, es la generación de una nueva política habitacional que promueva el acceso y permanencia en la vivienda de los sectores de población que requieren apoyo estatal. Pone como centro la demanda habitacional de la población, jerarquizando sus requerimientos frente a los intereses de las corporaciones ligados a la oferta, y reconociendo la necesidad de asociar a los diferentes actores públicos y privados en la consecución de los objetivos de la política pública.

En este marco, se apunta a dejar atrás las políticas fragmentadas y focalizadas que intensificaron los problemas de segregación social y espacial que se verificaron durante las dos décadas precedentes, mediante programas que se orienten a promover la heterogeneidad social en el territorio considerando una adecuada localización y escala de los proyectos para el logro de la integración social. Se busca desligar, en lo posible, la asociación entre producto habitacional e ingreso de los beneficiarios que se venía aplicando en los programas de vivienda y que producían el inevitable incremento de la segmentación en zonas urbanas, particularmente en Montevideo.

Otro aspecto central de la política habitacional, se refirió a la creación de un nuevo sistema público de vivienda que permitiera acrecentar sus capacidades institucionales. Fue así que, en base a la definición de que el Ministerio de Vivienda es el encargado de definir la política pública en la materia, se creó la Agencia Nacional de Vivienda como una entidad que dispone de las facultades y capacidades necesarias para ejecutar los distintos programas y proyectos, incorporando en su acción la necesaria integración de las dimensiones arquitectónica, social, económica, jurídica y territorial. A la misma vez se llevó a cabo la reestructura del Banco Hipotecario del Uruguay, institución de intermediación financiera que quebró durante la crisis del año 2002, bajo la premisa de la necesidad de contar con una institución estatal especializada en el desarrollo de un nuevo sistema de financiamiento a la vivienda, condición indispensable para lograr los objetivos de la política habitacional.

Los principales principios rectores de la política habitacional reseñados tuvieron impacto sobre los programas que se definieron para las cooperativas de vivienda. En primera instancia, se reafirma la prioridad política de la promoción del cooperativismo de vivienda, tanto de ayuda mutua como de ahorro y préstamo, por cuanto “se organizan grupos integrados por sectores

sociales heterogéneos que colaboran con el logro de la integración social, en tanto su accionar se funda en valores de solidaridad y responsabilidad social” (Mvotma, 2010).

Se define en el 2008 un nuevo reglamento de cooperativas, en el cual se establece un solo producto vivienda que permite, más allá de los ingresos de los cooperativistas, el acceso a una vivienda digna. En esta línea, se discontinuó la definición de las seis franjas que existía para las cooperativas de ayuda mutua; la primer franja correspondía a una vivienda de menor calidad y socios de menor poder adquisitivo. Más allá que el límite de ingresos del hogar para acceder a estos programas es de 60 Unidades Reajustables (poco más de US\$ 2.000, y que comprende aproximadamente al 65% del total de hogares del país), el nuevo esquema de subsidiar la cuota del préstamo a cada cooperativista favorece con la desvinculación entre tipo de vivienda e ingresos. Adicionalmente, se incorpora una mirada integral del proyecto autogestionario y se exige que los predios se localicen en la trama urbana con servicios. Desde el punto de vista de la permanencia, se buscaron acuerdos, a través de complejas negociaciones, para solucionar el importante problema de endeudamiento que las cooperativas tenían con el Ministerio de Vivienda y con Banco Hipotecario del Uruguay, de préstamos que pasaron a ser gestionados por la Agencia Nacional de Vivienda.

La puesta en marcha de la nueva política hacia las cooperativas a partir del 2008, conjuntamente con el aporte del 40% del Fondo Nacional de Vivienda para activos y una mejor capacidad institucional para su implementación sumando a la Agencia Nacional de Vivienda, significó un fuerte impulso a la concreción de nuevas cooperativas como no se verificaba desde los años subsiguientes a la aprobación de la Ley de Vivienda de 1968.

Concomitantemente con la nueva política de vivienda, se aprueba en el 2008 la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable (Ley 18.308), también promovida desde el Ministerio de Vivienda, cuyo cometido es establecer un marco regulador general en la materia, la cual, entre otros aspectos, define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación, así como diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial. En este plano, y bajo los principios rectores de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados, y de la recuperación de los mayores valores inmobiliarios, define que los gobiernos locales tienen derecho a participar de las valorizaciones de los terrenos que deriven de las acciones ordenamiento territorial, ejecución y actuación. La ley en cuestión fija que dicha participación se materializará mediante la cesión de inmuebles para su inclusión en la cartera de tierras. Alternativamente, el aporte del privado, en acuerdo con el gobierno local, podrá hacerse en dinero, que irá a formar parte de un fondo de gestión territorial.

Es decir, que a la iniciativa de crear la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social que surge a partir de una definición de política habitacional, se impulsa por otro lado la creación de carteras de tierras a nivel local como resultado de las acciones en el ordenamiento territorial.

La CIVIS como herramienta de acceso al suelo para cooperativas de vivienda

Identificando el Plan Quinquenal 2005-2009 la importancia de la disposición de suelo urbano para la concreción de sus programas de vivienda, la CIVIS se crea legalmente dentro una ley muy amplia como es la Ley de Rendición de Cuentas y Ajuste Presupuestal del 2008, que incluye una multiplicidad de normas legales en materia presupuestal referidas a distintas áreas de la Administración Central del Estado. Son cuatro artículos de ley que crean la CIVIS de forma muy genérica en la órbita del Ministerio de Vivienda, dentro de la Dirección Nacional de Vivienda y que dejan a la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo la determinación de una cantidad de aspectos que hacen a su funcionamiento.

Más allá de muchas características en común con la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV) que funciona en la Intendencia de Montevideo desde 1990⁵, la CIVIS es creada dentro del Ministerio que gestiona, a través del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), los recursos financieros que dispone el Estado nacional para el desarrollo de programas habitacionales. De esta forma, brinda a la CIVIS una mayor capacidad de coordinación con otros programas habitacionales respecto a la que tiene la CMTV de la Intendencia de Montevideo. La CIVIS, a diferencia de la CMTV, va a adjudicar terrenos a aquellos beneficiarios que tengan una posibilidad cierta de poder acceder a financiamiento para la construcción de sus viviendas, y así evitar potenciales desfasajes temporales que hacen que una cooperativa tenga a su cargo el terreno asignado por muchos años sin que obtengan los recursos financieros para construir.

La ley faculta a la CIVIS la adquisición de “inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales a efectos de ejecutar los proyectos y programas previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda y planes anuales”. Aquellos inmuebles que se utilicen para programas de vivienda, les serán aplicados la Ley de Vivienda de 1968. Similarmente a la CMTV, se definen como inmuebles aptos aquellos que se localicen en suelo urbano o suburbano destinado a fines que fija la CIVIS y que cumplan con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial y posean condiciones ambientales adecuadas. Adicionalmente, deben contar con los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial agua potable, energía eléctrica, acceso o posibilidad de acceso al sistema de saneamiento existente en la localidad.

El Mvotma podrá afectar a la CIVIS con destino a la ejecución de sus planes de vivienda: a) bienes inmuebles de su propiedad que no se encuentren afectados a otro de sus cometidos sustantivos, b) bienes inmuebles que adquiera a tal fin por compra, permuta, dación en pago, donación, legado, prescripción o expropiación, c) bienes inmuebles pertenecientes al dominio público o privado del Estado que el Poder Ejecutivo, a iniciativa del Mvotma y previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, afecte al patrimonio del Mvotma, d) bienes inmuebles que hubiere mediante convenios con fraccionadores públicos o privados, y e) bienes inmuebles que hubiere por acuerdo con los Gobiernos Departamentales o empresas estatales.

⁵ El coordinador del equipo asesor que fue contratado para diseñar la CIVIS, Ing. Benjamín Nahoum, también estuvo a cargo del diseño e implementación de la CMTV de la Intendencia de Montevideo a principios de los noventa.

La CIVIS se puede nutrir, sin necesidad de nuevos recursos financieros, de inmuebles que pertenecen a otros organismos del Estado central. En este sentido, en la medida que el Poder Ejecutivo lo entienda prioritario, podrá disponer de todos los inmuebles aptos pertenecientes al patrimonio del resto de los Ministerios que tengan como destino el desarrollo de programas habitacionales.

Desde la creación de la CIVIS, se tuvo la firme presunción que existía una cantidad significativa de inmuebles en manos del Estado que podían cumplir perfectamente la condición de apto. Sin embargo, de acuerdo al trabajo realizado durante los dos últimos años en la DINAVI, se constata que de los terrenos analizados a octubre del 2012, que suman 270 hectáreas, tan sólo 16 hectáreas son hoy aptas para los programas de la CIVIS, casi el 6%.

Si el Mvotma, usando recursos del Fonavi está dispuesto a invertir en infraestructura -cuyo costo se evalúa en alrededor de U\$S 120.000 por hectárea- la cantidad de terrenos disponibles para los programas de la CIVIS aumentarían notablemente. No obstante, en base al análisis de dos casos particulares de terrenos localizados en torno a las ciudades de Melo y Minas, se estima que el costo final luego de invertir en infraestructura es más alto que el costo del suelo ya urbanizado en los bordes de las ciudades consideradas. Por tanto, sería menos costoso para el MVOTMA comprar suelo dentro de la trama urbana de las ciudades de Melo y Minas que disponer de los terrenos identificados en la cartera de la CIVIS; todo ello, sin evaluar los costos sociales adicionales de mantener nuevos servicios urbanos para los gobiernos locales.

Tabla 1. Número de hectáreas por condición de aptitud para integrar la CIVIS según grandes áreas del país. Octubre 2012

	No aptos	Condicional*	Aptos	
			Asignado	No Asignado
Montevideo	19	97	8	1
Resto del país	40	98	3	4
Total	59	195	11	5

Nota: (*) El inmueble es apto, condicional a la inversión en infraestructura en el mismo.

Fuente: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Funcionamiento de la CIVIS. La CIVIS, luego de ser creada por ley en octubre de 2008, se reglamenta por Decreto del Poder Ejecutivo en agosto del 2010. Se fijan las condiciones de los acuerdos que el Mvotma alcance con los Gobiernos Departamentales o las empresas del Estado, a los efectos de adquirir y afectar bienes inmuebles de la CIVIS para cumplimiento de programas de vivienda, regularización y realojo de asentamientos irregulares, actuaciones de recuperación urbana, o dotación de infraestructura de agua potable, saneamiento, electricidad, vialidad, servicios culturales, sociales, deportivos, de enseñanza, de salud, y/o espacios de uso público. La contraprestación a cargo del Mvotma, cuando las transferencias de inmuebles sean a título oneroso, puede ser en pago de un precio en dinero, transfiriendo un inmueble de valor equivalente o ejecutando obras de servicios de infraestructura. Asimismo, se establece que el Mvotma puede adjudicar inmuebles de la CIVIS a otros organismos públicos a título oneroso o

gratuito, siempre que los mismos tengan como fin el desarrollo de programas de vivienda o la realización de servicios habitacionales.

Se habilita a que el Mvotma realice acuerdos con fraccionadores privados para incorporar tierras urbanizadas y fraccionadas, a cambio de la ejecución o financiamiento total o parcial de obras de infraestructura en terrenos privados por parte del Ministerio, o pagando con tierras urbanizadas a privados que realicen las necesarias obras de infraestructura en terrenos de la CIVIS. También, podrán integrar la CIVIS aquellos inmuebles que se reciban como dación en pago de cualquier crédito del que el Mvotma sea titular.

La adjudicación de inmuebles de la CIVIS a personas físicas sólo podrá realizarse al amparo de un programa de viviendas desarrollado por el Mvotma, o por organismos públicos vinculados a la producción pública de vivienda, o de regularización y/o realojo de asentamientos irregulares como la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), Movimiento Pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), y otros. Se pueden adoptar todas las modalidades de tenencia establecidas en el marco jurídico, haciendo especial hincapié en la concesión del derecho de superficie sobre los inmuebles, figura jurídica que se crea en la Ley de Ordenamiento Territorial del 2008 a los efectos de facilitar el uso de inmuebles a las entidades estatales para el mejor cumplimiento de los programas habitacionales.

Se establece, y en este sentido guarda también similitud con la CMTV de la Intendencia, que el Mvotma, al momento de adjudicar inmuebles de la CIVIS, debe dar prioridad al programa de cooperativas de vivienda, el cual puede obtener hasta un 50% del total de adjudicaciones⁶. También se involucra a todas las federaciones de cooperativas, en la medida que se deben contemplar las instancias de la participación de sus delegados en los procesos de adjudicación, a efectos de garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades para todas las cooperativas interesadas. La adjudicación a las cooperativas de vivienda se llevará a cabo a través de un llamado público; en este sentido, a diferencia de la CMTV de la Intendencia de Montevideo, la CIVIS selecciona directamente a la cooperativa beneficiaria⁷.

Se puede adjudicar los inmuebles a las cooperativas en la modalidad de comodato, para la construcción o adquisición de única vivienda de sus socios. La cooperativa que recibe el inmueble en comodato adquiere la mera tenencia y el uso del mismo, debiendo custodiarlo y conservarlo como un buen padre de familia, sin perjuicio de los deberes del propietario respecto del bien. El comodato habilita a las cooperativas a realizar el trámite de solicitud de financiación de las viviendas a cargo del Mvotma; quien luego lo puede enajenar si la cooperativa accede al préstamo en las condiciones que establece la reglamentación.

La reglamentación del Mvotma define criterios para establecer un orden de prelación entre las cooperativas que postulan a los llamados de inmuebles de la CIVIS. Uno de los principales aspectos a evaluar es el mejor aprovechamiento que se haga del predio donde se construye la cooperativa. Tres indicadores se consideran a los efectos de medir el mejor uso del terreno: a) la

⁶ La mención es al 50% de las adjudicaciones, no respecto al total del área de los terrenos concedidos.

⁷ Recuérdese que la CMTV de la Intendencia adjudica indirectamente a través de la selección posterior que hacen las federaciones de cooperativas, FUCVAM y FECOVI, y hoy el Programa de Vivienda Sindical (PVS).

relación entre el área del terreno y el número de viviendas proyectadas de acuerdo a su padrón social (dicho cociente no puede ser menor a 150), b) la relación entre el área habitable y la cantidad de dormitorios de todas las viviendas, y c) la relación entre el área del predio y la suma del área habitable y el área que corresponde al salón comunal de la cooperativa. Cuanto menor el valor de cada uno de los indicadores descriptos, más puntaje se le asigna a la propuesta de la cooperativa.

Otro aspecto refiere a la dinámica de la cooperativa. En este sentido, se evalúa la movilidad del padrón social, es decir el cambio producido en el mismo por renunciaciones o exclusiones de sus socios. Cuanto menos movilidad, mayor puntaje. También, en este ítem, se puntúan positivamente las actividades que la cooperativa haya realizado en el plano social, educativo y de integración a la comunidad. La heterogeneidad en la composición de la cooperativa es una dimensión a promover en el marco de la política de vivienda en curso, y que viene siendo impulsada desde los lineamientos definidos en el plan quinquenal del gobierno anterior del Frente Amplio. Cuanto mayor variedad en la tipología de los hogares, en la composición etaria de sus miembros, en la distribución del nivel educativo de los socios titulares y conyugues, y en indicadores de inserción en el mercado laboral como ingresos y tipo de ocupación, mayor puntaje.

Por último, se toma en cuenta la cantidad de Certificados de Regularidad obtenidos por la cooperativa ante el Ministerio de Vivienda, lo que da cuenta simultáneamente de su antigüedad y de su grado de formalización como indicador de una gestión ordenada respecto al manejo de los requerimientos que se exigen para convalidar que una cooperativa funciona de acuerdo a la reglamentación exigida: tales como actos eleccionarios, funcionamiento de sus órganos directrices, validación de los balances contables y cambios en el padrón social.

Los préstamos que financian el proyecto cooperativo, a cargo del Fondo Nacional de Vivienda, cubren hasta el 85% del costo global y se repagan con un plazo no más allá de los 25 años, otorgándose subsidios a los hogares miembros cuando su capacidad de pago no llega a cubrir la cuota mensual del préstamo⁸. El restante 15% se constituye como aporte propio por parte de cada cooperativa.

En el caso de las cooperativas de ahorro y préstamo, el aporte propio debe constituirse en al menos un 50% previo a la escrituración del préstamo, pudiendo integrarse por concepto de terreno, pago de honorarios a profesionales y aportes realizados durante la tramitación. El restante 50% se abonará durante la etapa del proceso de obra.

En cambio, para cooperativas de ayuda mutua, el aporte propio debe estar constituido por el ahorro generado a través del componente de ayuda mutua, vía aporte de mano de obra y leyes

⁸ Los préstamos son en Unidades Reajustables (unidad de cuenta que se actualiza con la evolución de los salarios) y los subsidios a las cuotas dependen de la diferencia entre la cuota y el porcentaje del ingreso que dicho hogar puede destinar a la vivienda según establece la reglamentación del Ministerio de Vivienda, que depende del ingreso y de la cantidad de miembros de cada hogar. El subsidio es revisable cada dos años; el beneficiario debe encargarse de solicitar su renovación antes del vencimiento del plazo. El ingreso del hogar cooperativista no debe superar las 60 Unidades Reajustables (aproximadamente U\$S 2.036 a marzo 2013)

sociales, el cual no podrá ser inferior al 10% del costo global del proyecto. En caso que sea inferior al 15% previsto, la diferencia puede integrarse de la misma forma que lo hacen las cooperativas de ahorro y préstamo. En el proyecto cooperativo se debe definir y cuantificar las tareas que se desarrollan como aporte de ayuda mutua.

Adjudicación de terrenos en el 2012

A fines del 2011 el Ministerio realizó los primeros dos llamados a cooperativas para que postulen a terrenos de la CIVIS. En el transcurso del 2012 se asignaron terrenos a 12 cooperativas de 396 hogares en total. Las cooperativas beneficiadas son de ayuda mutua, y de ahorro y préstamo, destacándose que 5 de ellas pertenecen al Programa de Vivienda Sindical que se constituyen como cooperativas de propietarios.

Los terrenos se otorgan en comodato, mediante el cual las cooperativas adquieren la tenencia y uso del terreno, debiendo custodiarlo y conservarlo como un buen padre de familia. A partir de la fecha de adjudicación, las cooperativas disponen de 24 meses para escriturar el préstamo y la enajenación del terreno, plazo que podrá extenderse a solicitud de la cooperativa. A partir de ese momento las cooperativas están en condiciones de iniciar la postulación a un préstamo financiado por el Fondo Nacional de Vivienda.

El proceso de postulación comienza con el estudio de la factibilidad del terreno seleccionado, el cuál debe ser apto para el desarrollo del proyecto habitacional. Además de sus características físicas que dan cuenta de las condiciones ambientales compatibles con el uso residencial (por ejemplo, suelo no contaminado, no inundable) se consideran otros aspectos que hacen a su localización en la trama urbana, a los efectos de evaluar los servicios conexos a la vivienda y su dotación de infraestructura: se requiere que el terreno disponga de los servicios de saneamiento, agua potable y energía eléctrica. Dichos requerimientos son parte de una definición de política pública respecto a todos los programas habitacionales promocionados desde el Estado, en el sentido de maximizar las capacidades que brindan las inversiones ya realizadas en infraestructura y servicios urbanos por el gobierno nacional y local, a la vez que incentivar la localización de estos emprendimientos en áreas donde se facilite el proceso de inclusión en la ciudad.

En caso de no existir amplia cobertura de red de saneamiento en la localidad, y plantearse soluciones alternativas, se deben tomar en cuenta los planes que la entidad pública a cargo tiene para la zona, a la vez que considerar las posibilidades de administración y mantenimiento del sistema. Si se trata de una ampliación de red, se deben tomar en cuenta los costos de la misma a los efectos de considerar su financiación dentro del proyecto habitacional.

Un aspecto central a evaluar en la factibilidad del terreno, refiere al costo del predio con relación al valor total de la inversión para desarrollar el proyecto habitacional. Como criterio general, el valor del terreno no puede exceder el 10% del valor máximo de tasación del proyecto cooperativo⁹ y el costo de construcción no puede superar el 90% del valor máximo de tasación

⁹ Excepcionalmente el valor del terreno puede llegar a representar el 15% del costo total del proyecto cooperativo; en cuyo caso se podrá cubrir con subsidio.

del proyecto. El valor de tasación del proyecto cooperativo lo compone el valor de construcción, el costo del terreno, y otros gastos asociados.

Asimismo, la reglamentación del Ministerio de Vivienda fija topes máximos de tasación por vivienda según cantidad de dormitorios: el proyecto cooperativo, tanto de ayuda mutua como de ahorro previo, no podrán exceder estos valores. Actualmente existen dos modalidades de proyectos cooperativos con diferentes valores máximos: una, la que puede denominarse como tradicional, y la otra, promovida en el actual período de gobierno, la no tradicional, que tiene previsto utilizar tecnologías de producción y gestión innovadoras que redunden en un costo significativamente inferior del proyecto. Para el caso de la modalidad tradicional, que se ha venido implementando desde la Ley de Vivienda de 1968, el tope máximo de una vivienda de dos dormitorios es de 2.005 Unidades Reajustables (equivalente a aproximadamente U\$S 68.000 a marzo del 2013), mientras para la modalidad no tradicional está fijado en 1.503 Unidades Reajustables (equivalente a aproximadamente U\$S 51.000 a marzo del 2013).

La combinación de los requerimientos de mayor aprovechamiento del predio, de valores máximos de tasación por vivienda y del tope de 10% del valor del suelo en el costo total del proyecto, sesga la selección de predios aptos para hacer viables los proyectos cooperativos: el costo del suelo tiene que ser lo suficientemente bajo para que el predio califique a los efectos de financiar la cooperativa con el Fondo Nacional de Vivienda. Para el caso de la modalidad de cooperativas no tradicionales, que necesariamente deben utilizar tecnologías de producción más eficientes para abaratar los costos de construcción, los predios viables deben ser aún de menor precio. Ello necesariamente conduce a predios que se encuentran en las periferias de las áreas urbanas, los que a su vez deben contar con todos los servicios urbanos requeridos, más allá que la reglamentación de la modalidad no tradicional permite con la debida justificación que el costo del terreno pueda representar el 15% del total del proyecto. Para estos casos, las ganancias que se aportan a través de procesos productivos de construcción más eficientes, y por tanto de menor costo, tienen como correlato la localización en áreas menos valoradas¹⁰. El resultado es consistente con el objetivo de política pública que se buscó con la promoción de los programas no tradicionales: reducir el costo final de las viviendas financiadas desde el Estado.

¹⁰ Adicionalmente, para estas cooperativas, si el costo del terreno representa menos del 10% del costo total, la reglamentación prevé que se pueda solicitar más recursos por dicho diferencial. Ello podría obrar como un incentivo adicional a buscar terrenos de menor valor. No es el caso para la modalidad de cooperativas tradicionales; el ahorro en terreno no puede apropiarse en más recursos para la construcción.

Cuadro 5 Cooperativa de Vivienda Lagos

Cooperativa de propietarios del Programa de Vivienda Sindical
Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS)

Durante el año 2010, el PIT-CNT, central única de los trabajadores en Uruguay, crea el Programa de Vivienda Sindical (PVS). A las tradicionales federaciones de cooperativas, como FUCVAM y FECOVI, y a más recientes como COVIPRO, se suma un nuevo actor en el movimiento social de la vivienda.

La convocatoria de la central de trabajadores tuvo amplia respuesta dentro del conjunto de sus afiliados. Según los responsables a cargo del programa, se han conformado unos 335 grupos cooperativos en todo el país que comprende a unas 15.000 personas. Un aspecto diferencial de este programa es que los grupos se conforman con el cometido de que sus miembros sean propietarios de sus viviendas desde que la habitan. Tradicionalmente, el movimiento cooperativo en Uruguay impulsó, a través de sus federaciones, la tenencia de la vivienda en calidad de usuario.

En su gran mayoría apuestan a un préstamo del Fondo Nacional de Vivienda, aunque también, dada la heterogeneidad de los participantes del programa, se están buscando fórmulas que asocien a empresas desarrolladoras, instituciones financiadoras y aportes públicos para aquellos grupos que se conforman por integrantes de mayores ingresos.

El Programa de Vivienda Sindical también busca, al igual el Ministerio de Vivienda del segundo gobierno del Frente Amplio, reducir sustancialmente los costos de construcción con la utilización de tecnologías no tradicionales. La confluencia entre los objetivos de la política habitacional y el PVS llevó a que se definiera un nuevo producto dentro del programa de cooperativas del Ministerio de Vivienda, cuyos topes de precios son 25% menores al producto del programa tradicional de cooperativas.

La definición del nuevo producto ha levantado algunas críticas, por cuánto los terrenos que lo hacen factible son de muy bajo costo, solamente localizables en las periferias de la ciudad, y por tanto proclives a acentuar la fragmentación socio-urbana.

Alcides, dirigente sindical del Ministerio de Salud Pública, es hoy presidente de la Cooperativa de Vivienda Los Lagos de la ciudad de Santa Lucía en el departamento de Canelones. La cooperativa nace ante el planteo que hace la Comisión de Vivienda del PIT-CNT en la Mesa Inter-sindical de Santa Lucía en el año 2009, de la cual surge la conformación de 8 grupos de cooperativas con aproximadamente 50 miembros cada uno.

Desde el principio el grupo cooperativo tuvo el apoyo del Instituto de Asistencia Técnica del PIT-CNT, que se sustenta con la mitad del aporte de 1 Unidad Reajutable por mes de cada miembro (aproximadamente U\$S 33). Hoy son 42 miembros, con personas que trabajan en el Ministerio de Salud Pública, en el sector de la construcción, guardavidas de la Intendencia de Canelones y jefas de hogar.

El grupo se ha podido mantener desde su creación, con altas y bajas, y con una conducción, que según Alcides, debe combinar una dosis adecuada de firmeza y flexibilidad. La apuesta fue desde un principio conseguir un predio. “Si no se consigue un terreno, las personas se entran a desgastar”, cuenta Alcides.

La continuidad del grupo llevó a que a fines del 2011 se presentaran al llamado de la CIVIS en el Ministerio de Vivienda, y que en agosto del 2012 se le haya asignado un terreno a las afueras de la Ciudad de Santa Lucía.

Hoy están en el proceso de estudio del proyecto ejecutivo en la Agencia Nacional de Vivienda, a los efectos de que se apruebe el préstamo que financie la construcción de las viviendas.

Fuente: Elaboración propia en base a entrevista con Alcides Chiazzaro, miembro de la Cooperativa Los Lagos

Asimismo, y sumando al efecto que tienen los requerimientos reseñados sobre la localización de las modalidades tradicional y no tradicional, los distintos sistemas de producción (de ayuda mutua y de ahorro y préstamo) refuerzan la distribución espacial diferenciada de las cooperativas según sus ingresos

Potencial aplicabilidad de la Cartera de Tierras en América Latina

Las experiencias de cartera de tierras que se han desarrollado en Uruguay desde fines de la década del sesenta están muy relacionadas con la demanda de terrenos por parte de las cooperativas de vivienda. Por tanto, para reflexionar en torno a la potencial aplicabilidad de cartera de tierras como forma de apoyo al cooperativismo de vivienda en otros países de América Latina, se identifican algunos de los aspectos que surgen de los aprendizajes específicos que ha dejado y está dejando la experiencia uruguaya.

La promoción del cooperativismo como sistema de acceso a la vivienda desde la Ley de Vivienda de 1968 ha dado lugar adicionalmente a la conformación de un movimiento social que se estructura sobre las dos principales federaciones, FUCVAM y FECOVI, y que ejercen una presión organizada para hacerse de terrenos que puedan obtener las instituciones estatales responsables de la política habitacional. En particular se manifiesta en el caso de las cooperativas de ayuda mutua, dado que el diseño del propio sistema incentiva la participación social de hogares con escasa capacidad de ahorro. En tal sentido, para las cooperativas de ayuda mutua, el otorgamiento de un terreno oficia como un sustituto del ahorro que no es posible reunir. No así para las cooperativas de ahorro y préstamo, cuya conformación por definición requiere de un aporte en dinero, que se destina necesariamente a la adquisición de un predio en el mercado. No es casualidad, entonces, que la gran mayoría de los terrenos otorgados en todas las experiencias de cartera de tierra haya sido a cooperativas de ayuda mutua. Las carteras de tierra han sido un instrumento que indudablemente han permitido viabilizar al sistema de cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Uruguay, y que aparece como condición necesaria para impulsar dicho sistema de acceso a la vivienda en otros países de América Latina. La pregunta sería entonces, antes que crear o potenciar una cartera de tierras, si se considera pertinente y viable de acuerdo a las condiciones sociales y culturales de cada país, promocionar el cooperativismo de vivienda.

La cartera de tierras a disposición de los gobiernos, tanto nacional como local, es un activo más dentro de los necesarios para poder desarrollar e implementar programas habitacionales. El suelo urbano es un activo especial que el Estado ya lo posee o lo adquiere en el mercado mediante compra o expropiación. Necesariamente debe complementarse con la disponibilidad de recursos financieros de mayor cuantía, dado que el valor del predio representa entre un 10% y un 15% del costo total del proyecto cooperativo. En este sentido, resulta más consistente que la institución pública que administra la cartera de tierra tenga a su vez los recursos financieros suficientes como para apoyar a la cooperativa que se le otorga un predio. Éste es el caso de la cartera de tierras CIVIS que funciona actualmente en la órbita del Ministerio de Vivienda. El desfase temporal entre disponibilidad de terrenos y la escasez de financiamiento para construir se evidenció con una cartera de tierra a cargo de un gobierno local y un financiamiento para la construcción en manos de instituciones del gobierno nacional. El otorgamiento de predios aún con la incertidumbre respecto al financiamiento de la construcción de viviendas puede ser vista

como una medida de apoyo al movimiento cooperativo, a los efectos de ejercer mayor presión política y social para la apertura de líneas de préstamos para dicho sistema.

En los comienzos las carteras de tierras en Uruguay se nutrieron de predios pertenecientes a la propia entidad estatal que la implementaba o los provenientes de otros organismos estatales. Por tanto, en los inicios los costos de adquisición son muy bajos y no representa mayor costo de oportunidad disponer de la mayor cantidad posible, a no ser por los gastos que conlleva una gestión adecuada que evite, entre otras posibles consecuencias, la ocupación irregular de los mismos. Sin embargo, como ha sucedido en las dos primeras experiencias reseñadas, y se prevé ocurra en poco tiempo con la CIVIS, los terrenos del Estado aptos para programas habitacionales en áreas urbanas se van agotando y resulta necesario hacerse de nuevos terrenos a través de la compra o expropiación a particulares, para lo cual es preciso tener los recursos financieros suficientes.

Dichos recursos pueden provenir del presupuesto nacional o departamental, como el caso de la CIVIS y CMTV respectivamente, o del pago de los terrenos que realicen los beneficiarios, dando lugar a una lógica de fondo giratorio. Para esto último es indispensable que los pagos se hagan en tiempo y forma, experiencia que no parece haberse dado para el caso de la CMTV de la Intendencia de Montevideo. La creación del Fondo Rotatorio Solidario (Foroso) en dicho ámbito, con la participación en la dirección de las dos federaciones de cooperativas (FUCVAM y FECOVI) y el Programa de Vivienda Sindical, puede contribuir a mejorar la devolución.

A su vez, la compra de terrenos en el mercado de áreas urbanas por parte de instituciones estatales está supeditada a procedimientos administrativos que resultan en tiempos prolongados, que pueden desincentivar a los propietarios de terrenos a ofrecerlos o a hacerlo a precios elevados. En este sentido, en el marco de la implantación de un Nuevo Sistema Público de Vivienda, se le ha facultado a una institución nueva como la Agencia Nacional de Vivienda actuar en el mercado inmobiliario a través de una serie de facultades que le permiten realizar cualquier tipo de negocios con inmuebles, dentro de un marco legal que le otorga mayor flexibilidad que el resto de las instituciones públicas. Este mejoramiento de las capacidades institucionales del Estado en materia de ejecución de las políticas habitacionales resulta particularmente relevante para poder disponer a futuro del suelo urbano que sostenga los programas de apoyo a las cooperativas de vivienda, tal cual lo han demostrado las tres experiencias de cartera de tierra en Uruguay.

Tomando en cuenta que la disponibilidad de terrenos aptos en manos del Estado se agota más tarde o más temprano, parece razonable pensar que cualquier iniciativa de cartera de tierras en otros países de América Latina prevea mecanismos de recupero a través de pagos totales o parciales por parte de los beneficiarios, así como instrumentos legales e institucionales que faciliten la adquisición de suelo urbano por parte de las entidades ejecutoras de los programas habitacionales.

Por su parte, a los efectos de tomar en cuenta la potencial aplicabilidad de la experiencia uruguaya, debe tenerse en cuenta que un factor distintivo del país es la muy baja tasa de crecimiento poblacional, que la equipara a tasas observadas en los países desarrollados. En particular, en Montevideo, donde habita poco más del 40% de la población del Uruguay, las tasas

han sido negativas, perdiendo población en barrios céntricos a cambio del crecimiento de barrios de la periferia y de localidades situadas en el área metropolitana, fuera de la ciudad. En tal sentido, a diferencia de otros países en América Latina con tasas de crecimiento poblacional más elevadas, no parece en principio justificable que las carteras de tierras se embarquen en grandes operaciones de desarrollo urbano utilizando predios que hoy se encuentran en áreas rurales cercanas a áreas urbanas. De hecho, hoy hay predios disponibles no urbanos en la cartera de la CIVIS que se encuentran aledaños a localidades, pero cuya urbanización demandaría un costo total mayor al precio de otros predios que se encuentran en la trama urbana, aún sin considerar los costos asociados a la extensión de servicios urbanos posteriores. Por tanto, para el caso uruguayo, las operaciones de compra de predios para incorporarlos a la cartera de tierras se deberían realizar en áreas urbanas que ya tienen los servicios de infraestructura disponibles.

En tanto deban destinarse recursos financieros para la compra de terrenos, una vez que se agotaron los que pertenecían a otras entidades estatales, la cadencia de adquisiciones debería estar en sintonía con los recursos disponibles para costear los gastos en la construcción de las viviendas, a no ser que se entienda pertinente acumular predios como parte de una estrategia de actuación del Estado sobre el mercado de suelo urbano, a los efectos de incidir, como un actor de peso, en las decisiones de oferta de los propietarios privados de terrenos. En tal caso, la estrategia tiene que estar muy bien delineada, tomando en cuenta que se resignan recursos financieros que podrían aplicarse a otros componentes de los programas habitacionales.

Alternativamente, como parte de una política más global hacia el mercado de suelo urbano, se podrían empezar a aplicar un conjunto de herramientas de carácter tributario y regulatorio que complementen el instrumento cartera de tierras. En este sentido, la Ley de Ordenamiento Territorial brinda un marco jurídico que contiene una serie de instrumentos de acción sobre el mercado de suelo que están empezando a desarrollarse lentamente por parte de los gobiernos locales, bajo los principios rectores de la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados, y la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.

Por último, y resaltando lo ya expuesto en capítulos anteriores, la definición de los programas habitacionales que se promocionan desde la política de vivienda condicionan a la tipología de predios. Por las propias características del sistema cooperativo de ayuda mutua, los terrenos que viabilizan estos proyectos cooperativos deben ser lo suficientemente grandes como para albergar una cantidad no menor de viviendas de una planta o en dúplex, y por tanto de un costo por metro cuadrado de bajo precio. Estos terrenos se encuentran solamente en las periferias de las ciudades. A ello se suma la promoción durante este período de gobierno de un nuevo producto de vivienda que debe ser 25% más barato y que se obtendría de la aplicación de tecnologías alternativas, y que por tanto acentuaría la demanda por terrenos de menor valor.

En este sentido, Jack Couriel (2010), nota que más allá de la voluntad que expresa el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo en densificar áreas consolidadas utilizando, entre otras herramientas, la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, el resultado es el opuesto. Sostiene “que en los noventa la Intendencia de Montevideo inicia un proceso de compra de tierras, con importante proporción de localizaciones periféricas, considerando de un modo reduccionista la variable de los costos iniciales, sin asociar su implicancia en la segregación residencial de

sectores sociales con activos bajos”. A ello se suma otra dimensión significativa de la fragmentación social y urbana: el “autoenclaustramiento segregador”, que como respuesta a la inseguridad ciudadana activa mecanismos de seguridad tal como el enrejado de conjuntos habitacionales, que se constata, entre otros, en cooperativas de ayuda mutua y programas gestionados por organismos públicos sectoriales especializados en vivienda.

Esta temática pone sobre la mesa el balance nada fácil de solucionar en la política de vivienda, entre la mejora de la accesibilidad a sectores de la población con carencias en materia habitacional y la búsqueda de soluciones socialmente inclusivas con resultados no inmediatos. En este sentido, desde la Cartera Municipal de Tierras y Viviendas de la Intendencia de Montevideo se está buscando acudir a un “subsidio urbano” que viabilice la localización de proyectos cooperativos de ayuda mutua más cercanos a áreas centrales de la ciudad.

Parecería entonces pertinente que en la implementación de una cartera de tierras en otras partes de América Latina, dicho instrumento pueda, además de facilitar el acceso a la vivienda bajo la modalidad cooperativa, ser parte de un conjunto de herramientas que contribuyan consistentemente a alcanzar los objetivos trazados en materia de ordenamiento territorial.

Bibliografía

- Couriel, Jack 2010. *De cercanías a lejanías. Fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- González, Gustavo, y Nahoum, Benjamín. 2012. Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las “Carteras” de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región. 1º Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Buenos Aires: UNGS.
- Intendencia de Montevideo – Junta Nacional de Andalucía. 2010. Reflexiones sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Documento de Trabajo (Julio).
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). 2009. *El Uruguay de la integración social en el territorio a 40 años de la Ley Nacional de Vivienda*. Montevideo: MVOTMA.
- _____. 2010. Gestión del MVOTMA 2005-2009. Montevideo: MVOTMA.
- Nicolich, Gustavo, y Porro, Herbert. 1975. *Viviendas en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Plan Nacional, Cooperativas.
- Piazza, Dante Mario. 2005. Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay. La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004). La cartera de tierras. Tesis de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República.
- Siázaro, Juan Carlos. 1999. Creando Ciudad: el Barrio Cooperativo de Paysandú. En: *Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo y Sevilla: Intendencia Municipal de Montevideo y Junta de Andalucía.
- Terra, Juan Pablo, y Camou, Juan E. 1983. *El proceso de la vivienda de 1963 a 1980*. Serie Investigaciones No. 33. Montevideo, Uruguay: CLAEH (Centro Latinoamericano de Economía Humana).