



LAS COOPERATIVAS DE AYUDA MUTUA URUGUAYAS

02.1: La base jurídica / José Luis Cazéres

02.2: Organización social y gestión cooperativa / Enrique Iglesias

02.3: Ayuda Mutua y Tecnología / Walter Kruk

02.4: El Financiamiento / Carlos Altoberro

02.5: El asesoramiento técnico / Cristina Fynn

02.6: La organización de obra / José Durán



02.1

José Luis Cazéres, doctor en Derecho y Ciencias Sociales fue Coordinador de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República. Ha trabajado desde 1966 con cooperativas, habiendo sido Coordinador del Departamento Jurídico del Centro Cooperativista Uruguayo y asesor de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). Es autor de numerosos artículos en revistas especializadas y de tres libros: “Cooperativismo Agrario y Acto Cooperativo” (1993), “Cooperativas de Ahorro y Crédito” (1993) y “Manual de Derecho Cooperativo” (1994).

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

1. Antecedentes y apreciaciones generales (*)

Antes de la aprobación de la denominada “Ley de Vivienda”, N° 13.728 del 17 de diciembre de 1968, las cooperativas de vivienda se regían, en el Uruguay, por la ley N° 10.761, que regula todas las modalidades cooperativas, excepto las agrarias. De acuerdo a la clasificación empleada por dicha norma, las Cooperativas de Vivienda eran incluidas en la categoría genérica de “cooperativas de consumo”.⁽¹⁾

La Ley 13.728 aporta una regulación jurídica moderna y orgánica de las cooperativas de vivienda. En primer lugar, las define reconociéndolas como una modalidad específica. Establece, además, diversos tipos de cooperativas de vivienda y regula, especialmente, aquellos que introducen características novedosas, ya sea en la manera de construir (*cooperativas de Ayuda Mutua*), como en la forma de satisfacer la necesidad de vivienda del socio (*cooperativas de Usuarios*).

Con la ley N° 13.728 y su decreto reglamentario 633/969, la normativa jurídica pasó a ser un elemento que facilitó la constitución de cooperativas de vivienda, la toma de decisiones políticas que las apoyaron y la formación de un movimiento popular que las nucleó.

Pero la Ley de Vivienda era una norma que, en el



momento de su aprobación, regulaba la problemática de la vivienda en su conjunto y no sólo a las Cooperativas. Sin embargo, las diversas modificaciones que sufrió y las normas supletorias que se aprobaron posteriormente hicieron que hoy no tenga el alcance omnicompreensivo que tuvo entonces.

El capítulo X de la Ley 13.728 está dedicado íntegramente a las Cooperativas de Vivienda, lo mismo que el decreto reglamentario, 633/969 de 17 de diciembre de 1969. Esto demuestra la voluntad política que existió en aquel momento de promoverlas, dándoles un sitio de significación en el organigrama de producción de viviendas con financiamiento del Estado.

2. Definición de Cooperativas de Vivienda

El Art. 130⁽²⁾ de la ley define a las Cooperativas de Vivienda como “aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”.

De esta definición, parece importante destacar los siguientes aspectos:

- a. el objeto principal de la Cooperativa es *proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados*. Es el objeto principal y necesario. Roque Alfredo Corvalán sostiene que “el objeto del acto cooperativo de vivienda será la prestación u obtención del servicio cooperativo de vivienda, entendiéndose por tal el acceso a la vivienda(...)”.⁽³⁾ No importa a qué título se accede a la misma, no siendo, por lo tanto, de la esencia de la relación que ésta implique la transferencia de la propiedad de la vivienda: veremos, al analizar los diferentes tipos de cooperativas de vivienda, que la Ley prevé, en al-

gunos casos, la transferencia de la propiedad al socio y en otros la retención de la misma por parte de la Cooperativa.

Pero el objeto de la Cooperativa no se agota en su fin principal, sino que, además, tiene por *finalidad proporcionar servicios complementarios a la vivienda*. Este objeto secundario no podría ser el único ya que, en ese caso, la Cooperativa degeneraría en una cooperativa de consumo de servicios.

- b. *Regida por los principios del Cooperativismo*. El segundo aspecto a destacar de la definición es la expresa mención que la misma hace a los principios cooperativos, lo que constituye una de las características de las definiciones dadas por las legislaciones más modernas.
- c. Enumera *diferentes tipos de Cooperativas de Vivienda*. Por último, cabe señalar que la propia definición enumera diversos tipos o modalidades que la Ley reconoce y que veremos a continuación.

3. Diferentes tipos de cooperativas de vivienda

De acuerdo al artículo 140 de la Ley, las cooperativas de vivienda se clasifican en “Unidades Cooperativas de Vivienda” y “Cooperativas Matrices de Vivienda”. El criterio que sirve para diferenciarlas es la finalidad que tiene cada una de ellas.

3.1 Cooperativas Matrices

Las Cooperativas Matrices son definidas por el art. 163 de la Ley como aquellas cooperativas que tienen las siguientes finalidades:

- a. Recibir en forma abierta la inscripción de socios.
- b. Asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas. (Por su parte el art. 167 determina que, por cada inmueble o conjunto habitacional, cuya construcción decida, la Cooperativa Matriz deberá organizar, con los destinatarios de las viviendas, una Unidad Cooperativa).

(*) De acuerdo a la finalidad de la publicación, el presente trabajo constituye una mera presentación de las normas que regulan el Cooperativismo de Vivienda, y fundamentalmente las Cooperativas de Ayuda Mutua de Usuarios. No se ha pretendido profundizar sobre los diversos aspectos que la temática plantea.

Estando retirado el Dr. Cazéres al realizarse la segunda edición de este libro, se ha optado por mantener la redacción original, actualizándose la información pertinente mediante una nota final del Compilador.

(1) CAZERES, José Luis, “Manual de Derecho Cooperativo”, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, pág. 87.

(2) Se ha mantenido en este texto la numeración original de los artículos, correspondiente a la versión de 1968 de la Ley N° 13.728.

(3) CORVALAN, Roque Alfredo, “Cooperativas de Vivienda”, en “Régimen Jurídico de las Cooperativas”, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, Buenos Aires, 1990, pág. 151.

- c. Ejercer las funciones que en ella deleguen dichas Unidades Cooperativas en la definición y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas.

A su vez, el art. 164 de la Ley prevé dos tipos de Cooperativas Matrices: las *gremiales* y las *locales*, según actúen limitadas a un gremio o a un ámbito territorial.

3.2 Unidades Cooperativas

El Art. 142 de la Ley define a las Unidades Cooperativas como aquellas cooperativas que, constituidas por un mínimo de diez socios⁽⁴⁾ y un máximo de doscientos, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos.

Para cumplir con su objeto las Unidades Cooperativas pueden:

- construir un inmueble o un conjunto habitacional, o;
- adquirirlo, en los casos que se trate de cooperativas de usuarios con respecto a construcciones realizadas por un organismo de derecho público, o de cooperativas formadas por inquilinos respecto al inmueble que habitan.

4. Diferentes tipos de unidades cooperativas

Las unidades cooperativas pueden, a su vez, clasificarse empleando diferentes criterios:

- Según la relación que tengan con una Cooperativa Matriz. De acuerdo a lo visto en el apartado sobre cooperativas matrices, las unidades tienen origen en ellas. Pero nada impide que se formen unidades cooperativas autónomas y de hecho la realidad uruguaya las ha incorporado. De allí que la primera gran clasificación de las unidades cooperativas comprenda a aquellas

que son *filiales de una Matriz* (art. 167, inc. 2) y a las unidades cooperativas *autónomas*, ya sea porque nacieron en forma independiente o porque habiéndose constituido como filial de Matriz han dejado de tener dicha calidad.

- De acuerdo a la forma en que la unidad cooperativa satisface la necesidad de vivienda de sus socios, las podemos clasificar en “Cooperativas de Usuarios” y “Cooperativas de Propietarios” (art. 143):

- *Cooperativas de Usuarios* (arts. 144 y 150 a 160 de la Ley y 51 a 64 del Decreto). Conceden al socio el *derecho de uso y goce sobre la vivienda*, en tanto el derecho de propiedad lo retiene la Cooperativa (art. 51 del Decreto). El derecho de uso y goce se concede sin limitación en el tiempo, se trasmite a los herederos y se puede ceder por acto entre vivos con las limitaciones que se establecen en la ley (art. 144). Este tipo de cooperativas de vivienda será estudiado en profundidad más adelante, ya que constituye una de las grandes innovaciones que introduce la legislación que estamos analizando y fue utilizado por un gran número de grupos constituidos en Cooperativas.

- *Cooperativas de Propietarios* (arts. 145, 161 y 162 de la Ley y 65 a 68 del Decreto). Atribuyen a los socios la *propiedad exclusiva e individual* de la propiedad horizontal (ley N° 10.751, de 25 de junio de 1946) sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disposición y uso limitadas, según lo que prescriben los artículos 161 y 162. De acuerdo a lo establecido por el inc. 2º del art. 161, una vez adjudicada la propiedad de las viviendas, los socios podrán o no continuar integrando la Cooperativa.

Por su parte la norma distingue dos tipos de cooperativas de propietarios (inc. 2 del art. 145 e inc. 1 del art. 161 de la Ley y arts. 66 a 68 del Decreto):

- *de adjudicación inmediata*. La propiedad de

(4) El número mínimo de socios de una unidad cooperativa fue modificado posteriormente por el artículo 462 de la ley N° 16.736 de 5.1.1996, que lo fija en seis, pero únicamente para el caso que el objeto de la Cooperativa se alcance por medio del reciclaje de viviendas existentes. Ver al respecto el Capítulo 4.2.

la vivienda se adjudica al socio inmediatamente de terminada la construcción de la misma, y:

- *de adjudicación diferida*, en que la propiedad de la vivienda se adjudica al socio una vez terminado el proceso de amortización del costo de la misma. Durante dicho proceso el adjudicatario ocupará la vivienda en calidad de usuario, suscribiéndose entre la Cooperativa y el beneficiario el respectivo contrato de “uso y goce”, en la forma y condiciones establecidas en el artículo 150 de la ley.
- c. De acuerdo a la forma de construir. En este sentido podemos distinguir (art. 130):
 - Cooperativas que *contratan con terceros* la totalidad de la obra⁽⁵⁾.
 - Cooperativas que *utilizan el trabajo de sus socios* (arts. 136 y 137 de la Ley y 69 a 71 del Decreto). Esto no excluye que la Cooperativa pueda contratar con terceros la realización de partes de la obra. Dentro de este tipo podemos distinguir, a su vez:
 - cooperativas de *Autoconstrucción*, en las que el trabajo del socio y sus familiares se utiliza, únicamente, en la construcción de su propia vivienda, y:
 - cooperativas de *Ayuda Mutua*, en las que el trabajo del socio y su grupo familiar se aporta en forma comunitaria para construir los conjuntos colectivos.

La experiencia uruguaya ha privilegiado los modelos de cooperativas de ayuda mutua (en cuanto a la forma de construir la vivienda) y de usuarios (en cuanto a la forma en que la cooperativa satisface la necesidad de vivienda de los socios). Por otra parte son los dos modelos que introdujeron mayores novedades. Es por ello que realizaremos un análisis detallado de los mencionados tipos.

5. Cooperativas de Ayuda Mutua

a. Definición: la Cooperativa de Ayuda Mutua es la que, durante la construcción, utiliza el trabajo comunitario de sus socios bajo la dirección técnica de la Cooperativa (art. 136). Analizaremos esta definición.

a.1. Utiliza el trabajo comunitario de sus socios. Las cooperativas de ayuda mutua, al igual que las cooperativas de autoconstrucción, como lo hemos visto en el apartado anterior, emplean, en la construcción de las viviendas, el trabajo de sus socios: se diferencian entre sí por la manera en que los socios aportan dicho trabajo. En las cooperativas de autoconstrucción, el trabajo del socio y sus familiares se emplea en la construcción de *su propia vivienda*, mientras que en las de ayuda mutua, en cambio, el socio y su grupo familiar aportan el trabajo en forma comunitaria para construir *los conjuntos colectivos*. Es decir que las viviendas de los socios son construidas entre todos en un régimen de trabajo comunitario. Se entiende por grupo familiar al conjunto de personas que, teniendo o no parentesco con el socio, convivirá establemente con éste en la vivienda de la Cooperativa (inc. 2 del art. 7 de la Ley).

a.2. En la construcción de las viviendas. La construcción de las viviendas comprende, además, la ampliación, reparación y conservación de las mismas, así como otro tipo de construcciones que realice la Cooperativa directamente vinculado con la vivienda: por ejemplo, servicios complementarios (guardería, cocina, lavadero, etc.).

a.3. Bajo la dirección técnica de la Cooperativa. El trabajo comunitario lo dirige técnicamente la Cooperativa, con todos los asesoramientos necesarios por parte del Instituto de Asistencia Técnica (IAT) que obligatoriamente debe contratar la Cooperativa. El trabajo de ayuda mutua lo organiza la Cooperativa, con el asesoramiento del IAT, mediante la aprobación de un reglamento específico que regula el aporte de trabajo de los socios y sus grupos

(5) Es el caso típico de las Cooperativas de Ahorro Previo, la otra gran modalidad incorporada por el sistema originado en la Ley de Vivienda y a la que ya nos refiriéramos en una nota anterior. El subsistema de Ahorro Previo produjo asimismo varios miles de viviendas de muy buena calidad y a costos comparativamente muy ventajosos. Pero eso ya es otra historia. (N del C).

(6) El hacer esta distinción es potestad de cada cooperativa.

familiares. Este reglamento, normalmente, lo aprueba la Asamblea General y tiene la fuerza jurídica de una decisión de dicho órgano. En el mismo se detallan, por ejemplo, el número de horas por semana que debe aportar cada núcleo familiar, la cantidad de horas hombre, horas mujer y horas menor que se admiten⁽⁶⁾, la forma de compensar las horas no trabajadas, las sanciones por incumplimientos, etc.

b. Naturaleza jurídica del trabajo de ayuda Mutua. El trabajo que aportan los socios y sus grupos familiares durante la construcción de las viviendas, tiene características muy especiales desde el punto de vista jurídico.

b.1. Naturaleza económica. El aporte de trabajo de ayuda mutua es, en tanto su naturaleza económica, un aporte de capital que realizan los integrantes del núcleo (art. 137 de la Ley y arts. 31 y 32 del Decreto). Mediante el trabajo de ayuda mutua el socio aumenta el número de partes sociales que tiene integradas en la Cooperativa: en efecto, el artículo 31 del Decreto establece que la integración de partes sociales suscritas puede realizarse en dinero, en otros bienes o en trabajo personal, pudiendo revestir éste las modalidades de “autoconstrucción” o “ayuda mutua”, de acuerdo a lo que establezcan, en cada caso los Estatutos. En el mismo sentido, el art. 137 de la Ley impone que la ayuda mutua sea evaluada “para integrar la respectiva cuota social” y el art. 32 del Decreto determina que la integración mediante aporte de trabajo será evaluada teniendo en cuenta la labor desarrollada y el valor económico de la mano de obra sustituida y las cargas sociales que fueran de cargo del empresario.

b.2. Naturaleza laboral. La parte final del artículo 137 de la Ley establece que el trabajo de ayuda mutua no da lugar a “aporte alguno a las cajas de jubilaciones y otros organismos de seguridad social”. Por lo tanto dicho trabajo se considera que no es trabajo remunerado y que no genera salario ni las



compensaciones complementarias correspondientes (aguinaldo, salario vacacional, licencia, etc.). Si bien hay que tomar en cuenta el valor de dichos conceptos, a efectos de la evaluación del trabajo de ayuda mutua, el socio no puede cobrar dicho trabajo en efectivo: solamente si deja de ser socio de la Cooperativa podrá cobrarlo, pero en ese caso en concepto de devolución de partes sociales y de acuerdo a las disposiciones que rigen la misma.

b.3. Naturaleza cooperativa. El trabajo de ayuda mutua no integra ninguno de los servicios que proporciona la Cooperativa a los socios; por lo tanto no constituye un acto cooperativo⁽⁷⁾. Sin embargo, son los socios y los integrantes de su núcleo familiar los únicos que pueden efectuar el trabajo de ayuda mutua.

6. Cooperativas de Usuarios

Las cooperativas de usuarios son las que satisfacen la necesidad de vivienda del socio mediante el otorgamiento al mismo del derecho de uso y goce sobre la vivienda, reservándose la Cooperativa el derecho de propiedad de la misma.

a. Concepto de derecho de uso y goce (art. 144 de la Ley y art. 51 del Decreto): el derecho de uso y goce es un derecho específico que define la propia Ley de Vivienda y que se distingue nítidamente del derecho de propiedad. Para comprobar esta diferencia basta comparar dos artículos de la Ley, el 144 (definición de Cooperativa de Usuarios) y el 145 (definición de Cooperativa de Propietarios) y analizar el art. 51 del Decreto, donde se establece que la Cooperativa de Usuarios atribuye a sus asociados el derecho de uso y goce de las viviendas, reteniendo para sí la propiedad de las mismas.

El derecho de uso y goce es un *derecho personal*, ya que no implica un desmembramiento del dominio. No constituye en cambio un *derecho autónomo* pues deriva de la calidad de socio de la Coope-

rativa: nadie puede ser titular del derecho de uso y goce si no es socio de la Cooperativa.

Este derecho implica por parte de la Cooperativa y del socio las siguientes obligaciones:

- obligaciones de la Cooperativa:
 - poner al socio en posesión material de la vivienda adjudicada (art. 158 de la Ley);
 - mantener al socio en el ejercicio de sus derechos (id.);
 - son de su cargo el pago de las amortizaciones y reparaciones (art. 158 y 159 de la Ley);
- obligaciones del socio:
 - destinar la vivienda a residencia de él y su familia, lo que implica que no pueda arrendarla ni cederla (art. 151 de la Ley y art. 55 del Decreto). El no cumplimiento de esta obligación será causa bastante para la rescisión del contrato de uso y goce y la expulsión de la Cooperativa (art. 151 de la Ley, inc. 2).
 - Usar la vivienda con moderación, conforme a su destino, debiendo poner en su cuidado “el celo y dedicación de un buen padre de familia” (art. 55 del Decreto, literal b).
 - aportar mensualmente la amortización y la suma adicional para cubrir los gastos de mantenimiento y demás servicios (art. 157 de la Ley y art. 55 del Decreto, literal c). Estas sumas no tienen el carácter de precio. El socio es deudor de la Cooperativa en virtud de haber suscrito capital pagadero en cuotas y debe además abonar a la Cooperativa el mantenimiento de la vivienda y los otros servicios que ésta brinda. Pero por el derecho de uso y goce no se paga contraprestación.

De acuerdo al art. 160 de la Ley, para regular las relaciones entre la Cooperativa y los socios (usuarios) se aplicarán, en todo lo que no se oponga a las disposiciones de la Ley de Vivienda, las normas del Código Civil relativas a arrendamientos. Esta normativa se aplica únicamente para regular las re-

(7) CAZERES, José Luis, op. cit., págs. 28 a 34. Se analiza el concepto de acto cooperativo.

laciones entre la Cooperativa y los socios en su calidad de titulares del derecho de uso y goce y no otro tipo de relaciones. En lo no previsto por el Código Civil, a su vez, por el criterio de integración, debe manejarse, en lo aplicable, la legislación sobre arrendamientos urbanos vigente.

b. Características del derecho de uso y goce: el art. 150 de la Ley de Vivienda determina que el derecho de uso y goce se concederá sin limitación en el tiempo, se transmitirá a los herederos y podrá cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la propia Ley.

b.1. Sin limitación en el tiempo. El art. 150 establece que se deberá firmar, entre la Cooperativa y el socio, un “contrato de uso y goce”, que tendrá “una duración indefinida mientras las partes cumplan sus obligaciones”. Por su parte el art. 51 del Decreto determina, en el mismo sentido, que el derecho de uso y goce será indefinido siempre que se cumpla con las obligaciones legales, reglamentarias y estatutarias. La Cooperativa, para poder hacer cesar el derecho de uso y goce por incumplimiento del socio, deberá recurrir a la vía judicial (arts. 154 y 155 de la Ley).

b.2. Se transmite a los herederos. El art. 156 de la Ley determina que en caso de fallecimiento del titular, los herederos podrán optar por continuar en el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso subrogarán al causante en todos sus derechos y obligaciones.

De acuerdo al art. 21 del Decreto los herederos deberán proponer aquel de entre ellos que, reuniendo las condiciones exigidas para ser socio, ha de asumir la calidad de tal en representación de todos. El mismo artículo establece que tendrá derecho preferente para seguir ocupando la vivienda el núcleo familiar que convivía con el causante y que, a su vez, los herederos que no integran el núcleo familiar que prosigue en uso y goce de la vivienda, recibirán las compensaciones que correspondieren.

b.3. Se puede ceder por acto entre vivos únicamente en los casos permitidos por la Ley. El último inciso del art. 156 de la Ley establece que, en caso de disolución del matrimonio tendrá preferencia para continuar en el uso y goce, aquel cónyuge que conserve la guarda de los hijos del matrimonio, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren.

La preferencia otorgada por este artículo tiene diferentes efectos según sea el cónyuge al cual se le otorgue: si el cónyuge que continúa con la guarda de los hijos del matrimonio es el socio de la Cooperativa, la preferencia le asigna el derecho a continuar como tal y por lo tanto siendo el titular del derecho de uso y goce, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren; si, en cambio, el que continúa con la guarda de los hijos del matrimonio es el cónyuge que no es socio de la Cooperativa, la preferencia significa que se le otorgue la titularidad del derecho de uso y goce sobre la vivienda, para lo cual deberá concedérsele la calidad de socio de la Cooperativa, ya que los únicos que pueden ser titulares del derecho de uso y goce son los socios.

Asimismo se puede ceder el derecho de uso y goce entre vivos cuando, por disolución de la sociedad conyugal, las partes sociales se adjudican al cónyuge que no es socio de la Cooperativa. En esta hipótesis, a diferencia de la vista en el apartado anterior, no es necesaria la disolución del matrimonio, bastando con la disolución de la sociedad conyugal, ni que se le otorgue al cónyuge la guarda de los hijos del matrimonio. Tiene como fundamento la aplicación de las disposiciones sobre sociedad conyugal.

c. Comienzo del derecho de uso y goce: de acuerdo a los arts. 51 y 53 del Decreto, el derecho de uso y goce se adquiere con la firma del contrato.

d. Terminación del derecho de uso y goce: el art. 152 de la Ley fija las causales por las que se termi-

na el derecho de uso y goce, las que están vinculadas a la pérdida de la condición de socio. Esto confirma que el derecho de uso y goce no es un derecho autónomo. Este derecho se termina:

d.1. por retiro voluntario del socio o de los herederos (art. 153 de la Ley y arts. 22 y 23 del Decreto);

d.2. por expulsión del socio. Las causales de expulsión son (art. 152 de la Ley, literal B):

- el incumplimiento en el pago de las correspondientes amortizaciones, ó
- la falta grave a sus obligaciones de socio.

El procedimiento correspondiente es el desalojo por mal pagador (art. 154) en el primer caso y la rescisión del contrato de uso y goce (art. 155) en el segundo.

e. Contrato de uso y goce: el art. 150 de la Ley determina que la Cooperativa deberá suscribir con cada uno de los socios adjudicatarios un “contrato de uso y goce”, de duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones. El mismo se otorgará en instrumento privado y se inscribirá en el Registro de Arrendamientos. Deberá firmarse previamente a la adjudicación de la vivienda (art. 150 de la Ley) y dentro del plazo de treinta días de la habilitación de las viviendas (art. 52 del Decreto). El artículo 53 del Decreto hace una enumeración de los derechos que, además del de uso y goce, hace nacer el mencionado contrato.⁽⁸⁾



(8) Como se dijo al comienzo, al encontrarse retirado el Dr. Cazères no fue posible, como se hizo en otros casos, que el mismo autor actualizara, para la segunda edición de este libro, la información y los conceptos que figuran en el artículo. Es por ello que incluimos esta nota, que pretende salvar esa circunstancia.

La base legal que maneja el Dr. Cazères en su trabajo no ha sufrido modificaciones sustanciales. Las que se han producido se incluyen en la actualización del texto de la Ley Nº 13.728 que figura en el Capítulo 6. A nuestro juicio las principales son las siguientes, enumeradas en un orden no de importancia sino puramente cronológico:

- Por la Ley Nº 16.991 de 10.8.98, se exonera del pago del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales, la primera promesa de enajenación de inmuebles a plazo así como la primera enajenación de los bienes inmuebles y las adquisiciones que para el desarrollo de sus programas realicen las Cooperativas de Vivienda (así como los Fondos Sociales y Sociedades Civiles, otras formas de producción de vivienda). Esto permite reducir algunos de los sobre costos tributarios.

- Por el Art. 47 de la Ley Nº 17.292 de 29.1.2001, se faculta excepcionalmente la fusión entre cooperativas de viviendas, que a la fecha de la promulgación de dicha ley compartan el mismo complejo habitacional, hayan construido complejos habitacionales contiguos o sean copropietarias de los mismos, aunque la cooperativa resultante de la fusión tenga más de doscientos socios (número máximo establecido por la ley). Esto permite que algunos conjuntos habitacionales, construidos como multicooperativos, puedan unificarse, simplificando su administración y funcionamiento

democrático. Para cooperativas de más de doscientos socios, en ese caso, se admite la creación de una "Asamblea Representativa", para actuar como órgano máximo de la cooperativa, salvo cuestiones de especial trascendencia que continúan reservadas a la Asamblea General de todos los socios.

- El Art. 407 de la Ley Nº 17.296 de 23.2.2001, incorpora nuevas causales de retiro (o suspensión) por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la personería jurídica que habilita la actuación de los Institutos de Asistencia técnica. Ellas son: la omisión en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Reglamentación a los servicios que obligatoriamente deben prestar a las cooperativas que los contraten; la no presentación, en los plazos estipulados, de la documentación que le sea requerida por el Ministerio, y el no llevar la misma en la forma en que legal o contablemente corresponda.

Se da asimismo al Ministerio amplias facultades de investigación, la posibilidad de aplicar multas a los institutos infractores y se establece que los técnicos que integren un instituto sancionado no podrán participar de otro, mientras se mantenga la sanción.

Estas disposiciones tratan de hacer más eficiente el control de la actuación de dichos institutos, que en algunos casos se ha distorsionado gravemente por la existencia de "seudo-institutos". Ese control se complementa con nuevas normas, establecidas en el Decreto 73/007, que se incluye en los Anexos Documentales.

- El Art. 633 de la misma Ley Nº 17.296 amplía el plazo que tienen las cooperativas para la devolución del capital social a los socios que se reti-

ran, dándoles doce meses para hacer efectivo el pago del 50% del reintegro, mientras que el resto debe ser devuelto cuando sea designado el sustituto, pero no más tarde de tres años, contados a partir del vencimiento del plazo anterior. Esto mitiga, sin afectar de manera importante los derechos del socio que se retira, la dificultad que se presenta a las cooperativas para hacer esos reintegros, por la complejidad de encontrar reemplazantes con capacidad económica para solventar su ingreso.

- El Art. 634, también de la Ley Nº 17.296, habilita la representación del socio en cargos electivos por integrantes de su núcleo familiar, siempre que el titular lo solicite y la asamblea de la cooperativa lo apruebe. Esto permite la participación en los órganos de la cooperativa de otros miembros del núcleo familiar, sin necesidad de cambiar al titular, lo que soluciona un problema importante, sobre todo en las cooperativas más antiguas, donde facilita el intercambio generacional.

- Finalmente, el Art. 350 de la Ley Nº 17.930 de 23.12.05, autoriza una partida anual para otorgar los llamados "subsídios de permanencia", destinados a aliviar la cuota de los deudores del Plan Nacional de Vivienda cuyos ingresos hayan disminuido al punto de no poder realizar sus pagos. Esta disposición no es exclusiva para las cooperativas, pero también las alcanza, y apunta a salvaguardar la permanencia en la vivienda, lograda, en estos casos, después de un prolongado esfuerzo

(N. del C.)

Organización social y gestión cooperativa

págs 46 - 57 [*] ENRIQUE IGLESIAS

02.2

Enrique Iglesias, asistente social, fue consultor de organismos internacionales en proyectos sociales de actores públicos y privados. Trabajó en el período 1972-1985 en el Centro Cooperativista Uruguayo, actuando en programas de vivienda y cooperativismo de producción. Fue docente titular en la Escuela Universitaria de Servicio Social, de la que fue Director, y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (1950-1996). El A.S. Iglesias falleció poco tiempo después de publicada la primera edición de este libro.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

1. Características y significación

La sociedad uruguaya detiene su proceso de desarrollo y crecimiento en los años 30. La ruptura del proyecto de desarrollo generado por el primer batllismo⁽¹⁾ en confluencia con otros actores políticos y sociales, tiene consecuencias en el tiempo. Una de las más importantes es la marginación de algunos sectores sociales del acceso a satisfactores particulares o generales que cubran con eficacia sus necesidades sociales, específicas o integrales, afectando seriamente su nivel de calidad de vida.

Sin perjuicio de reconocer que el proceso de crisis no es lineal y encuentra instancias, paréntesis, de aparente recuperación, se puede afirmar que se instala en forma definitiva y ostensiblemente en la década de los cincuenta. Una de sus manifestaciones más notorias es una crisis estructural en los sistemas de provisión de vivienda: los diagnósticos efectuados por la CIDE⁽²⁾ situaban en decenas de miles de unidades la demanda insatisfecha de vivienda. La proyección del nivel de carencias, por deterioro del estoc existente y por demandas sociales crecientes, tornaban el panorama con tintes dramáticos.

Cuando el nivel de insatisfacción de una necesidad social se torna insoportable, provoca una situación de “escándalo social”. Y si además se ubica en un área comportamental significativa, esa situación se



torna politizable y abre las puertas a un debate crucial en el seno de la sociedad. Es este estado de cosas lo que hace posible la Ley Nacional de Vivienda de 1968 y la creación de todo un sistema jurídico, económico-financiero y social, que se estima capaz de producir resultados positivos en el nivel de calidad y de cobertura que la demanda social específica exigía.

Dentro de ese sistema ocupa un lugar la producción de viviendas por medio de la gestión cooperativa. Es a ella que nos referiremos en lo que sigue.

2. Movilización social

El sistema creado, respaldado en la Ley Nacional de Vivienda, relaciona espacios públicos e imagina espacios privados, a ser ocupados por actores sociales que encuentran formas y procedimientos posibles de ser utilizados por medio de la participación social.

Las personas interesadas (excluidas, hasta ese momento, de la cobertura de un bien o servicio que la sociedad estaba en condiciones de suministrar potencialmente pero no lo hacía por la inadecuación de los mecanismos institucionales y estructurales) perciben la posibilidad real de participación en la movilización social.

Pueden, por consiguiente, asumir decisiones que signifiquen elaborar proyectos de vida y adquirir capacidades coherentes con el control sobre la propia situación en relación a la vivienda. Disponen de canales y procedimientos que los integran a procesos de desarrollo sectorial y logran incrementar su nivel de autoestima, mediante el reconocimiento social de los otros y mediante el ejercicio de sus derechos y capacidades.

Los procesos de organización liberan potencialidades inhibidas, humanizan las prácticas sociales: las personas asociadas se convierten en protagonistas.

3. El proceso de organización

El sistema jurídico creado reclamaba la presencia de organizaciones sociales de diversas formas y niveles de actuación, pero caracterizadas por su naturaleza cooperativa. Modalidades cooperativas que debían asumir los potenciales usuarios, coparticipantes del esfuerzo colectivo de administración de los procesos de construcción de viviendas, pero también los organismos técnicos (cooperativos o no) necesarios para brindar con eficacia los servicios de asistencia técnica integral, a ser utilizada por los grupos.

Dentro de la gama de posibilidades que abría la Ley de Vivienda figuraba -y ocupa históricamente un lugar de primera línea- la modalidad de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, que fue capaz de construir, con esfuerzo, miles de viviendas.

Esta modalidad de construcción recoge y transforma una tradición cultural propia y singular de los sectores populares -la autoconstrucción- práctica por medio de la cual una familia con limitados y ocasionales apoyos externos levanta su propia vivienda. Esa práctica se proyecta por medio de la ayuda mutua en un sistema de construcción grupal de un núcleo de viviendas y de los servicios correspondientes para su adecuado uso.

De ese modo las cooperativas de vivienda por ayuda mutua construyeron soluciones habitacionales, se agruparon en complejos barriales, en proyectos urbanísticos de significación, en adecuadas soluciones de hábitat urbano, disponiendo de casas, equipamientos, servicios, espacios verdes, caminería, propios de sus miembros e integrados a espacios barriales a los cuales se vinculaban al ocupar un lugar de residencia.

4. Las organizaciones de servicio

Los primeros grupos sociales asociados, las incipientes organizaciones cooperativas, encontraron a

(1) La corriente de pensamiento y acción política liderada por José Batlle y Ordóñez, dos veces Presidente de la República y fundador de una corriente hegemónica en el gobernante Partido Colorado (N. del C.).

(2) Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, grupo interministerial presidido por el entonces Ministro de Ganadería y Agricultura, Wilson Ferreira Aldunate, que realizó un enjundioso análisis de la realidad nacional y formuló una serie de propuestas programáticas para modificarla. En particular, el déficit absoluto de vivienda se evaluaba en ese informe (1965) en 85.000 unidades en un parque estimado en poco más de setecientas mil. El informe de la CIDE es uno de los antecedentes más fuertes del proyecto de Ley Nacional de Vivienda votado en 1968 (N. del C.).

su servicio otras organizaciones, integradas por equipos técnicos interdisciplinarios (abogados, escribanos, arquitectos, ingenieros, agrimensores, asistentes sociales, contadores, etc.) capaces de brindar la asesoría técnica necesaria para emprender la construcción de los núcleos de viviendas⁽³⁾. Estos equipos se organizaron para dar el apoyo imprescindible para la administración de los emprendimientos cooperativos, haciendo posible el desarrollo de las diferentes modalidades cooperativas de vivienda, en especial las de Ayuda Mutua.

El funcionamiento de este subsistema de asesoramiento técnico encontraba en el área pública los canales de financiamiento que hacían posible, por un lado la construcción de las viviendas y servicios, y por otro su propia posibilidad de autosustentación como instituciones de asistencia técnica.

Instituciones con trayectoria histórica en su presencia en el Uruguay, en apoyo al movimiento cooperativista, o de creación específica al amparo de la ley 13.728, se alistaron a brindar los servicios que la gestación y administración de los proyectos requerían.

5. La constitución del actor -necesidades y demandas-

En otros capítulos de este libro se describen las bases jurídicas, los diseños técnicos propios a la construcción, los procesos del funcionamiento, el complejo de articulaciones requeridas por el asesoramiento técnico integral a la organización cooperativa de construcción de viviendas por Ayuda Mutua.

En particular pretendemos reflejar aquí los procesos que en el tiempo pautan etapas en la gestión del emprendimiento social: lo que hemos llamado *proceso de constitución del actor*.

En la breve introducción de este artículo, al referirnos a los procesos de movilización social, indi-

cábamos cómo la sociedad, por medio de un proyecto, materializado en la Ley Nacional de Vivienda de 1968, abrió caminos a la participación organizada de personas y familias.

El hilo conductor de este proceso, visto desde la práctica profesional de un trabajador social, se inicia con la búsqueda de una solución por una familia acuciada por la necesidad de vivienda. El vínculo, la relación con otras familias en igual situación, con similar nivel de desprotección, con demandas sociales significativamente homogéneas, da espacio a la creación de una asociación de personas, relacionadas por intereses comunes.

Cada uno de sus integrantes, cada miembro del grupo, aporta al mismo distintos factores: intereses, valores, hábitos, actitudes, motivaciones; ellos condicionan las particulares formas de “ajuste” de cada miembro al grupo; crean posibles barreras a los niveles de participación grupal; configuran, en la perspectiva de cada miembro, fines en relación a sí mismo y a los otros integrantes y al propio grupo.

6. La práctica social -La conformación del grupo-

En el instante en que el actor deja de ser un protagonista individual-familiar para ser un protagonista asociado, aparece el grupo social. Son ahora un conjunto de personas ligadas entre sí por relaciones frecuentes, con cierto nivel de constancia, que se extienden en el tiempo, se limitan a un contorno específico de espacio, se articulan y proyectan para lograr una finalidad consciente, explícita (la vivienda) que implica, necesariamente, la realización de tareas.

El trabajador social, en su práctica profesional, deberá contribuir con un aporte dirigido expresamente a la dilucidación de las dificultades del grupo social en las áreas llamadas socio-operativa y socio-afectiva.

(3) Este punto se desarrolla en profundidad en el Capítulo 2.5.

En la primera, el grupo se proyecta para alcanzar los primeros resultados: formalizar su integración, asumir los procesos y procedimientos de vinculación a las instituciones públicas, iniciar los pasos conducentes a la obtención de su personería jurídica, seleccionar el instituto de asesoramiento técnico, identificar su lugar de futura residencia, etc.

En el área socio-afectiva, los miembros del grupo comienzan a tejer el fino y complejo sistema de relaciones internas, establecen pautas típicas de conducta, intentan regular las mismas, contribuyen a generar un clima de respecto recíproco, de solidaridad activa. Existen posteriores funciones, que irán especificando cargos, en la división del trabajo, que dará lugar al cambio y transformación del grupo en una organización social.

7. La organización social

El grupo, en un tiempo relativamente breve, asume formalmente el estatuto de una organización social. Las tareas propias al área socio-operativa se intensifican y adquieren la importancia capital de asumir decisiones y compromisos con otros, en los que se pone en juego la propia existencia de la Cooperativa. Las decisiones en relación al asesoramiento técnico, a la elección de la ubicación territorial, a su propia estructura y a la forma de canalizar adecuadamente los procesos organizacionales, configuran la urgencia de mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de la organización social.

Ésta debe resolver temas prioritarios en relación con su propia estructura: deberá resolver su *dimensión*, el número de integrantes, en un cuidado equilibrio entre las dimensiones del terreno, las condicionantes externas del financiamiento y las dificultades de la administración del proyecto (en particular, de la ayuda mutua). Pero también el nivel de *centralización del poder* en la organización,

la forma de compatibilizar la eficiencia de funcionamiento con el grado de democratización esencial a su naturaleza cooperativa.

La complejidad de las tareas demandará a su vez definir el nivel de *especialización* de órganos y cargos y la *configuración* que asumirá su propia estructura cooperativa.

En forma simultánea, la organización pone en marcha los procesos de *toma de decisiones*, para los cuales debe organizar su *sistema de información*, la *planificación* de sus actividades en relación a sus propios objetivos, los procesos de *control*, el *sistema de comunicación* interna y externa, las formas de *resolución de conflictos*.

Estructura y procesos de gestión suponen dos áreas, dos horizontes de reflexión y de acción. Son interdependientes, se influyen recíprocamente. Su nivel de convergencia tendrá directa referencia a los grados de eficacia y eficiencia pretendidamente alcanzables.

8. El movimiento social

Las Cooperativas de Ayuda Mutua, en sus distintas instancias, se fueron articulando en una organización de segundo grado, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua: F.U.C.V.A.M. Ésta asumió la representatividad general del movimiento ante autoridades públicas y agentes privados; estableció relaciones a nivel departamental, regional, nacional e internacional. Tuvo a su cargo tareas de producción, de compra centralizada de insumos constructivos, pero también de capacitación de dirigentes y de cuadros directivos. En los hechos trascendió la organización de segundo grado y articulando personas, grupos precooperativos y cooperativos, confluyó en un verdadero movimiento social urbano y participó activamente del movimiento cooperativo nacional.



9. El modelo cooperativo

El modelo cooperativo, que debían obligatoriamente adoptar los grupos para integrarse al sistema creado por la Ley, configura -de hecho y de derecho- ciertos referentes específicos en su estructura y en la importancia y significación particular que adquieren los procesos de la organización.

El nivel de centralización del poder queda priorizado en el nivel máximo, la Asamblea General, órgano integrado por todos los miembros de la organización. Por delegación de responsabilidades se eligen representantes en los Consejos Directivos y Comisiones Especiales. Pero el conjunto de los socios no pierde, en momento alguno, capacidad de control y responsabilidad final sobre las decisiones.

Los sistemas internos de comunicación, de moderación de conflictos, las formas de ejercicio del control, hacen posible la coherencia del funcionamiento democrático de la organización con el nivel de capacidad de decisión oportuna, de la cual depende su eficacia y eficiencia como organización productora de bienes y servicios.

10. La gestión cooperativa

En el transcurso de todo ese proceso (que comienza como ya vimos con la motivación de familias urgidas por la necesidad de vivienda y culmina con el uso de las viviendas, administrando en régimen cooperativo el conjunto de residencias, de servicios, de espacios urbanizados) se pueden distinguir momentos singulares que señalan etapas de importancia, momentos que pueden ser caracterizados por el acento que la organización cooperativa pone en determinadas funciones, diferenciándolas en el tiempo. Veamos los fundamentales.

11. El momento inicial

Esta etapa está marcada por la constitución social y jurídica del actor en su formalización como protagonista. Es también, con similar importancia, la etapa de la selección de alternativas fundamentales: la elección del asesoramiento técnico, la adquisición del terreno, la participación en la formulación del proyecto de vivienda.

En este momento tiene lugar:

- a. la confección del padrón social;
- b. la elección de las primeras autoridades;
- c. la aprobación del Estatuto Cooperativo;
- d. la aprobación de los Reglamentos Internos;
- e. la elección del Equipo Técnico Asesor;
- f. la selección del lugar de afincamiento;
- g. la descripción y asignación de funciones en distintos cargos;
- h. la constitución de los registros sociales-contables, exigidos por la formalización jurídica;
- i. la capacitación cooperativa de dirigentes y de distintos cuadros de la organización;
- j. la aprobación del proyecto arquitectónico;
- k. la afiliación al movimiento cooperativo.

12. El momento de la construcción

En esta etapa la Cooperativa prioriza la construcción de las viviendas. Sin descuidar la integralidad de funciones cooperativas, la organización, en los hechos, se transforma en una cooperativa de producción de bienes: las viviendas.

Éstas se financian mediante un préstamo del Banco Hipotecario del Uruguay⁽⁴⁾ y con el aporte complementario y fundamental de la ayuda mutua. El préstamo se va concediendo en el tiempo acordado para la construcción, en función de la certificación del avance de obra.

En síntesis, la Cooperativa debe administrar el préstamo y el proyecto arquitectónico, en el tiempo y con la calidad de viviendas oportunamente

(4) De acuerdo al Decreto N° 239/92 queda reservado al B.H.U. el financiamiento de las viviendas para familias con ingresos mensuales superiores a 60 Unidades Reajustables (unos setecientos dólares estadounidenses a fines de 2005), mientras que el financiamiento para los sectores de ingresos menores a los señalados queda en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La concepción que mueve esta "divisoria de aguas" es que se considera que en este último caso la vivienda debe ser subsidiada más o menos fuertemente, mientras que se supone que la franja abarcada por el B.H.U. constituye una demanda solvente. (N. del C.).

acordado y contractualmente comprometido.

La Cooperativa debe contar para ello con apoyos técnicos integrales que le faciliten la toma de decisiones y la posibilidad de controlar y evaluar cada una de éstas, apoyos que son aportados por el Instituto de Asistencia Técnica asesor.

Es un momento crucial, en que se ponen a prueba las capacidades y la organización potencial de las estructuras de la Cooperativa, de sus órganos, de sus cuadros dirigentes, y la responsabilidad del conjunto de sus miembros.

En esta etapa, el órgano ejecutivo -la Comisión Directiva- se apoya, en general, en dos Comisiones Asesoras de importancia relevante, contribuyentes en la gestión y en la ejecución del proyecto. Ellas son la *Comisión de Obra* y la *Comisión de Administración de la Ayuda Mutua*, llamada frecuentemente en forma más sintética *Comisión de Trabajo*. La Comisión de Obra apoya la ejecución material de la construcción; la de Trabajo, administra el cumplimiento en el trabajo efectivo de la construcción, de las horas acordadas por las familias. El

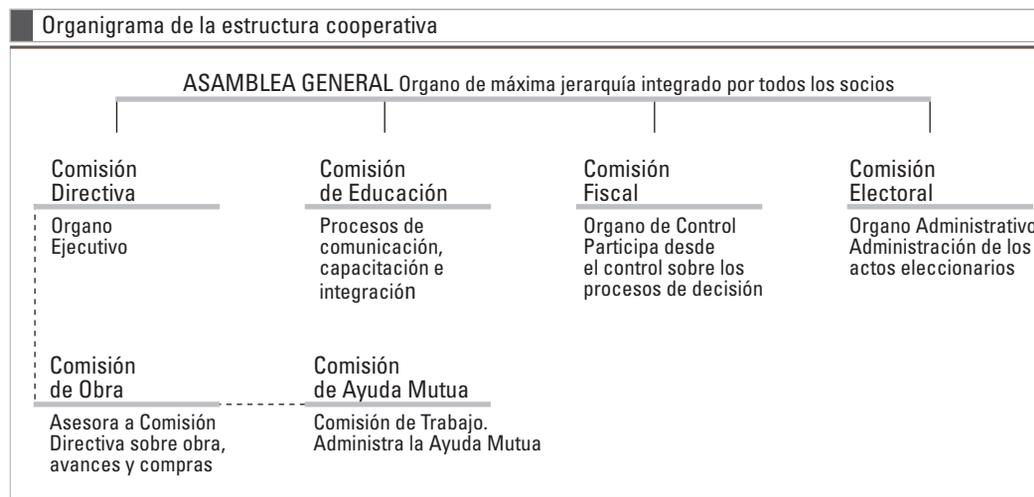
control del cumplimiento; la negociación y búsqueda de soluciones ante posibles retrasos; la adjudicación de “horas solidarias” en apoyo a familias con dificultades notorias, que afectan sus posibilidades de cumplimiento, adjudican a esta Comisión un rol de importancia capital.

La Cooperativa delega, a su vez, en una *Comisión de Educación y/o Fomento Cooperativo*, las funciones de integración social, de capacitación permanente, de información y comunicación. Esta Comisión, de misión relevante en la etapa inicial, toma en la de la construcción un rol articulador y nucleador, que permite mantener unido el grupo humano.

Finalmente, la *Comisión Fiscal*, representante del total del cuerpo social, participa con el ejercicio constructivo del control sobre el cumplimiento de las decisiones acordadas por los órganos respectivos.

En esta etapa, entonces, entran a coordinarse en forma que se procura óptima:

- a. el funcionamiento pleno del Consejo Directivo;



- b. el funcionamiento semanal de la Comisión de Obra;
- c. el funcionamiento semanal de la Comisión de Trabajo;
- d. el funcionamiento de la Comisión de Educación;
- e. el funcionamiento regular de la Comisión Fiscal;
- f. la provisión y desempeño de los siguientes cargos de administración del proyecto de construcción de viviendas:
 - Administrador;
 - Capataz General y Capataces Auxiliares o Encargados (en este caso, dependiendo de la envergadura de la obra);
 - Sobrestante;
 - Mano de obra contratada (oficiales especializados);
- g. la ejecución de la obra (viviendas, equipamientos, servicios, caminería e infraestructuras en



- general, etc.)
- h. la administración del préstamo;
 - i. la coordinación afinada con el Instituto de Asistencia Técnica.

13. El momento de la nueva vida en cooperativa

Durante el transcurso de la obra se ha ido consolidando, en forma progresiva, constante, sistemática, el grupo social. No es una construcción ideal, sin roces ni conflictos: el esfuerzo de los cooperativistas es significativo, a veces dramático.

El sistema exige el cumplimiento estricto de cantidades, calidades y tiempos. Ello requiere participación en la ayuda mutua, pero también y fundamentalmente en la gestión cooperativa. Esta carga horaria semanal se agrega a la normal de los cooperativistas en sus trabajos. Ellos (y ellas) dependen en sus ingresos familiares de sus ocupaciones regulares: son obreros, empleados, docentes, amas de casa, padres.

La ayuda mutua no los exonera de estas obligaciones. Por el contrario les significa un cumplimiento horario extraordinario, que se extiende por muchos meses. Esto determina un clima organizacional naturalmente tensionado (que la gestión exitosa debe evitar) y esa tensión, cuando se instala, lleva a conflictos y enfrentamientos sin salidas armoniosas.

Hasta que la obra llega a su fin. Las tensiones de la construcción se superaron; el proceso puso en práctica conductas grupales solidarias: han aprendido juntos a superar dificultades, saben administrar factores de alto riesgo. La vivienda construida, sus servicios instalados, sus espacios humanizados, son ejemplos fehacientes de la capacidad de ser de estos hombres y mujeres. Ello supone un incremento de su autoestima, de su identidad grupal, de su capacidad de reflexión sobre el contexto y las circunstancias.

En ese momento tienen frente a sí otros desafíos: la convivencia cotidiana, la regulación de la utilización de servicios y espacios comunes, la administración del servicio de préstamo. En el horizonte del grupo aparecen demandas adicionales. Con seguridad hay necesidades que pueden encontrar mejores niveles de cobertura cuando el abordaje es colectivo: en las áreas de la salud, la educación, la alimentación, la recreación, por citar algunas.

Pero también en el grupo cooperativo hay subgrupos etarios o de género, que demandan atención especial: pre-escolares, niños, mujeres que trabajan, mujeres embarazadas, ancianos, jóvenes, etc. Cada uno de ellos y todas las familias y la Cooperativa de Ayuda Mutua como un todo, tienen experiencia acumulada y posibilidad cierta de proyectar al grupo y a la gente que lo integra en un nuevo proyecto de vida.

En ellos está la historia y está, también, el futuro. Azarosos ambos. Uno ya fue superado, el otro también podrá serlo



Ayuda Mutua y Tecnología

págs 58 - 73 [*] WALTER KRUK

02.3

Walter Kruk, arquitecto, empresario y ex Profesor Titular de Construcción de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, es fundador del Grupo de Innovación y Transferencia Tecnológica para el Hábitat Social, desarrolló los sistemas CONSUR I y II para microempresas y autoconstrucción, y asesoró cooperativas en los Institutos CEDAS y APHA. En el Programa Iberoamericano CYTED, participó del Proyecto XIV.2 “Técnicas Constructivas Industrializadas”, fue Coordinador Internacional de la Red XIV.C “Capacitación y Transferencia Tecnológica”, organizó el Conjunto Demostrativo, el Curso y el Catálogo Iberoamericanos de Técnicas Constructivas Industrializadas, el libro Transferencia Tecnológica para el Hábitat Popular y numerosos Talleres de Transferencia Tecnológica.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / banco del autor

La Ley Nacional de Vivienda institucionalizó al cooperativismo como uno de los sistemas de producción habitacional. Dentro de ese sistema se establecieron, como se explica en otras secciones de este libro, dos modalidades claramente diferenciadas: las Cooperativas de Ahorro Previo y las Cooperativas de Ayuda Mutua. De estas últimas es que nos vamos a ocupar en particular.

Entre las numerosas disposiciones contenidas en la Ley hay dos aspectos que tienen una fuerte vinculación con el tema que vamos a tratar: el aporte de mano de obra por parte de los destinatarios y la asistencia técnica de Institutos especializados.

El aporte de ayuda mutua procuraba completar los recursos financieros disponibles con un esfuerzo equivalente al del ahorro. La práctica comprobó que además de éste, hubo otros resultados positivos:

- la actividad cooperativa sirvió para la incorporación de los asociados y sus familias en la trama social, la concientización respecto a sus derechos y un mejor manejo de las reglas de juego de la participación democrática;
- una vez lograda la vivienda, el trabajo colectivo generó soluciones para abordar otras carencias comunes, como policlínicas, cooperativas de consumo, etc.;
- una parte de los cooperativistas alcanzó una



capacitación profesional que le facilitó el acceso al trabajo y la formación de microempresas; se logró el ajuste de las soluciones arquitectónicas y constructivas a los requerimientos específicos de cada grupo, por medio de la participación, en oposición a las soluciones masivas y centralizadas en la autoridad, ya fuera ésta técnica o financiera.

Asimismo se preveía la participación de Institutos de Asistencia Técnica interdisciplinarios para asistir, entre otras áreas, a la gestión y la construcción⁽¹⁾.

1. Los recursos

La financiación del Fondo Nacional de Vivienda cubría el 85% del costo total de cada unidad (el 15% restante era el aporte de ayuda mutua), pero se entregaba en proporción al avance alcanzado en la obra, lo que no permitía, en principio, la realización de inversiones en equipos. Posteriormente, para evitar este problema, se estableció el otorgamiento a los grupos cooperativos de un “capital de giro” que permitía, justamente, la cobertura de la puesta en marcha de las obras⁽²⁾.

La financiación debía ser completada por el trabajo en obra de los cooperativistas o de sus familiares. En la práctica esto significaba que la mayor parte de la mano de obra requerida para la construcción no estaría capacitada, que asistiría fundamentalmente los fines de semana y que podría llegar a ser aportada por mujeres, ancianos o jóvenes con poca capacidad física. Estos recursos humanos fueron el punto crítico y también la gran cantera de las realizaciones del cooperativismo. Es que la población organizada adquirió una fuerza inesperada y fuertemente organizada en base a la solidaridad.

Por otra parte, los grupos carecían, al menos al principio, de una organización empresarial que asegurara la gestión eficiente de la producción.

Todo ello hacía que se estuviera frente a condiciones muy particulares para seleccionar y administrar la tecnología constructiva, con las restricciones que implicaban los estrictos límites de costo y la urgencia de ocupar las viviendas.

A lo largo de las casi cuatro décadas transcurridas, las condiciones políticas y económicas, así como las resultantes de la propia experiencia cooperativa, fueron cambiando el enfoque tecnológico. Para describir esos cambios dividiremos el período en tres etapas. Esto no significa que esas etapas sean drásticamente distintas, ya que algunas de las características de cada una ya aparecen en la anterior y a menudo se mantienen en la siguiente.

2. De la racionalización a la prefabricación: 1968 a 1976

Aún dentro de las dificultades propias de una economía en deterioro, el afianzamiento del sistema cooperativo infundió confianza en su futuro. En estos años de inestabilidad política, los Institutos y las Cooperativas fueron haciendo apuestas cada vez más importantes en el ámbito de las técnicas constructivas y los sistemas de gestión.

Los esfuerzos en este período se dieron inicialmente, y sobre todo, en la organización de la empresa productora cooperativa, pero rápidamente apareció la preocupación por la racionalización de la construcción tradicional y la prefabricación liviana a pie de obra.

2.1 La organización de la producción

Cada Cooperativa de Ayuda Mutua debía transformarse en empresa constructora por una única vez, y sus integrantes, por el plazo de obra, en albañiles, funcionarios administrativos y directores de empresa. Los institutos de asistencia técnica reunieron las capacidades disciplinarias necesarias

(1) Ver Capítulo 2.5.

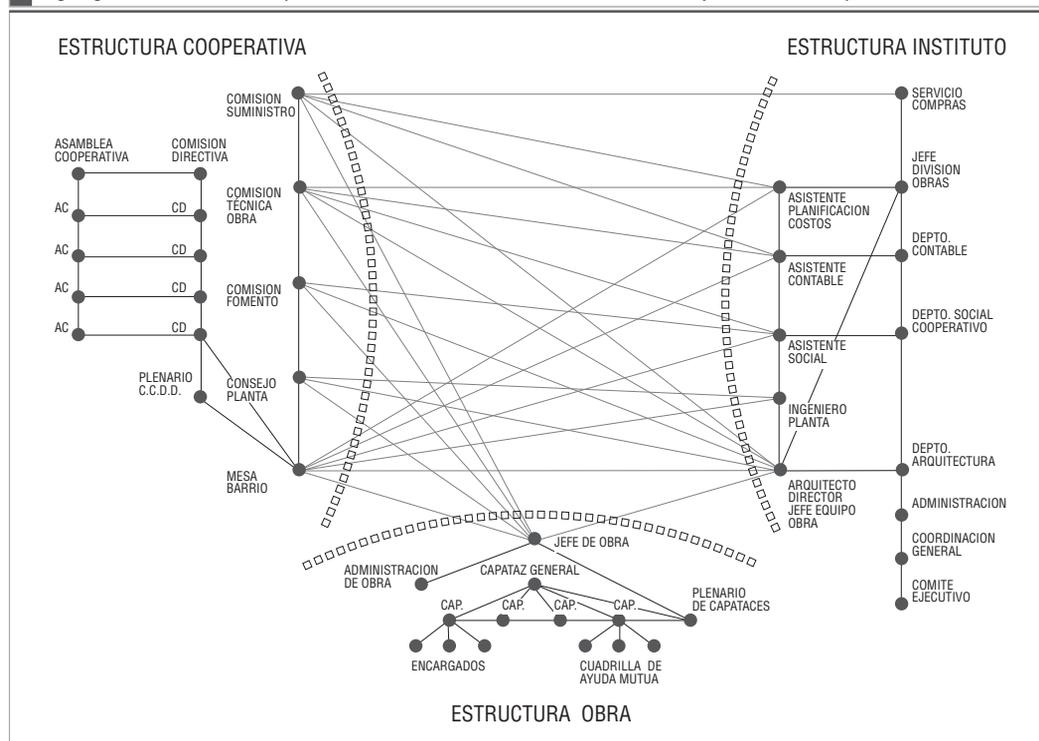
(2) Este mecanismo quedó sin efecto, sin embargo, en 1992, al pasar a la órbita del Ministerio de Vivienda el financiamiento de las cooperativas. Su reimplantación recién se produjo en 2005, pese a que FUCVAM lo había reivindicado desde mucho tiempo antes (N. del C.).

y asumieron la responsabilidad de montar, no sólo la estructura social y de toma de decisiones de la cooperativa, sino también las de la empresa constructora.

La empresa era temporal, pero debía contar con servicios de compra, planificación y control financiero, entre otros. Debía además relacionarse con los órganos colectivos de la Cooperativa, que como la Asamblea, la Comisión Directiva o la Comisión de Obra, tomaban decisiones relacionadas con la producción desde distintas áreas de responsabilidad. Esa estructura era más compleja que la de una empresa corriente, como podemos observar en el esquema adjunto.

Pronto fue visible la conveniencia de crear mecanismos intercooperativos, tales como las centrales de compras, que daban mayor capacidad de regateo, o como la transferencia de equipos entre cooperativas sucesivas, para amortizarlos en más de una obra. Los Institutos más importantes, como CCU y CEDAS, crearon servicios de compras y posteriormente FUCVAM montó una Central de Suministros⁽³⁾. En todos se obtenían excelentes precios en función de su importante poder de compra⁽⁴⁾, hasta que las restricciones a los préstamos instauradas por la dictadura, determinaron una radical caída de la demanda.

Organigrama de relación Cooperativa-Mesa de barrio-Instituto-Obra en un conjunto asesorado por el Instituto "CEDAS"



(3) La Central de Suministros dejó de funcionar en los años de dictadura, cuando prácticamente dejaron de concederse préstamos a Cooperativas y por consiguiente la demanda cayó radicalmente. Esta experiencia se retoma en el momento actual, con los llamados a licitación conjunta para compra de materiales básicos u otorgamiento de subcontratos, y con la creación del Pañol Central de FUCVAM, que reúne herramientas y equipos de y para todas las cooperativas (N. del C.).

(4) A comienzos de los años setenta, el movimiento cooperativo considerado en su conjunto era, por lejos, la empresa constructora más importante del país (N. del C.).

2.2 La racionalización

Las horas de trabajo aportadas por los cooperativistas y sus familiares, fundamentalmente durante los fines de semana, debían poder acumularse en componentes constructivos que pudieran ser utilizados en el momento oportuno. Por otra parte esas horas o su producto, debían luego coordinarse con la actividad del personal contratado durante los días hábiles. Para ello se diseñaron diversas soluciones.

Una de ellas fue la elección de tipologías de proyectos arquitectónicos simples y de detalles constructivos tradicionales sencillos, de manera que el tiempo de entrenamiento de la mano de obra benévola fuera reducido y se requiriera una inversión mínima.

Un ingenio constructivo frecuentemente utilizado con esta finalidad, fue (y sigue siendo) la loseta de ladrillo armado prefabricada a pie de obra, que permite utilizar el trabajo de los cooperativistas cuando de él se dispone. Con un simple marco de listones como guía se disponen los ladrillos, y en sus juntas, los hierros y el mortero de arena y cemento portland. Luego de un plazo breve (generalmente un día), la loseta se desmolda y se traslada manualmente hasta el lugar de acopio, a la espera de su colocación en obra como “prelosa” vista. La cubierta se completa con una carpeta de repartición de hormigón, provista de una malla electrosoldada.

Una economía importante de esta solución es el mínimo encostillado requerido respecto al encofrado tradicional, con la consiguiente reducción de materiales y mano de obra especializada. Este tipo de loseta permite incluso variantes de cierta sofisticación como las cubiertas plegadas de grandes luces utilizadas para los locales comunales.

2.3 El premoldeo a pie de obra

Convalidada la experiencia de las losetas de ladrillo y ante la perspectiva de continuidad en la cons-

trucción de conjuntos de varios cientos de viviendas, los Institutos más importantes impulsaron la creación de plantas de premoldeo de componentes a pie de obra. Ellas permitirían una mejor calidad de terminación de cielorrasos y una economía de recursos por la producción seriada. Para realizar la inversión requerida se gestionaron adelantos de préstamo, que serían descontados en el correr de las obras.

El Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.) diseñó una pequeña planta de producción de componentes de hormigón armado que se insertaban en la construcción convencional de mampostería. Estas plantas, que se asociaban a las obras de porte medio, en algunos casos abastecían también a otros conjuntos más pequeños. El grueso de la producción era de prelosas, pero también se hacían mochetas que integraban los marcos de ventanas y puertas, vigas de cimentación, componentes de fachadas, barandas, etc. El proceso de producción de las prelosas se basaba en un sencillo mecanismo de pretensado. Los cobertizos donde habían funcionado las plantas de prefabricación se cerraban luego para transformarse en los salones de uso múltiple de las cooperativas.

El Instituto CEDAS, por su parte, concentró en una sola planta la producción de componentes para varias cooperativas. Las losetas tenían forma de “U” invertida para aumentar su resistencia a la flexión y evitar el pretensado. Los moldes eran de hormigón revestido de una chapa fina de acero, con lo que se conseguía combinar un alto reuso y una baja inversión.

Las mencionadas plantas demostraron que podían ser amortizadas con el abaratamiento de costos de producción de componentes para pocos cientos de viviendas.

La mejora del control de calidad de los componentes industrializados incorporados, su libertad dimensional y su inserción en un sistema constructivo básicamente convencional, contribuyeron a



Fig. 4
Prelosas de ladrillo armado antes del llenado de la carpeta de hormigón armado.



Fig. 5.2
Mochetas premoldeadas con marcos incorporados.
Instituto CCU.

lograr un buen nivel de resultados. La frecuencia de las patologías fue baja, la calidad de las terminaciones buena y las propuestas formales fueron ricas y personalizadas.

3. El período autoritario: 1977 a 1984

La dictadura instaurada en 1973 inició tres años después el dismantelamiento del movimiento cooperativo de vivienda y de los institutos de asistencia técnica. Las cooperativas tenían un origen popular, ya sea territorial o sindical, y daban pie a una de las pocas formas de reunión autorizadas. Dentro de un clima de persecución y atemorizamiento, el gobierno forzó una involución del cooperativismo de vivienda, que con tanto esfuerzo se había construido.

Esta involución repercutió también en lo tecnológico, ya que la reducción del conjunto del sistema a proporciones mínimas desalentó nuevos avances y, más aún, hizo que las soluciones basadas en la producción seriada dejaran de justificarse económicamente.

Desde el punto de vista puramente tecnológico el sistema productivo cooperativo tuvo también algunos problemas, determinados por sus propias opciones, tomadas al final del período anterior. La Federación de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM) había logrado un alto nivel de organización y lucha en defensa de sus intereses. Entre sus logros estuvo la construcción, con financiación externa, de una planta de prefabricación de cierta importancia, que contaba con equipos de producción de hormigón, moldeo, pretensado, vibrado, curado, transporte y montaje. Basándose en las posibilidades de producción de esta planta, se diseñó un sistema de prefabricación total por medio de grandes paneles de hormigón armado, con los cuales se construyeron algunos prototipos de viviendas.

Esta planta, a diferencia de las utilizadas hasta ese

momento por las cooperativas, requería de un personal estable y tenía costos fijos importantes. Por lo tanto tenía una gran sensibilidad a las variaciones del mercado. Esa situación se asimilaba a la de muchas otras plantas de prefabricación instaladas en América Latina en la creencia de que el desarrollo se alcanzaba transfiriendo las soluciones industrializadas europeas a nuestros países, independientemente de las diferencias económicas, sociales y tecnológicas.

La política económica implantada por aquellos años en el Uruguay, de acuerdo a modelos recomendados internacionalmente, privilegiaba al mercado como regulador exclusivo de la asignación de recursos y a la empresa privada como instrumento de la promoción y la construcción de viviendas.

Por ello y por el peligro potencial que para el gobierno significaban las Cooperativas, aquel suspendió la financiación de nuevos grupos y liquidó el horizonte de demanda propia de la planta de



FUCVAM. El golpe definitivo fue la exigencia de que los componentes premoldeados que la planta producía tuvieran las mismas cargas impositivas para entrar en el mercado, a esa altura bastante reducido, que los fabricados por las empresas privadas. En esas condiciones, la planta no pudo competir y mantenerse activa.

4. Nuevos problemas, nuevas soluciones: 1985 a la fecha

En ese mismo marco de una política económica orientada hacia el mercado, se dejaron de regular los montos de los alquileres. Paralelamente, la eliminación de los subsidios y de las barreras arancelarias impuso a las empresas industriales la reformulación de su esquema productivo o el cierre. Estos dos fenómenos, entre otros, contribuyeron al aumento del desplazamiento, de la desocupación y, a menudo, de una nueva forma de marginación social y habitacional de un creciente número de familias.

4.1 Los nuevos problemas

La migración tradicional en el país (de las áreas rurales a las ciudades y de éstas a la capital) se vio sustituida por un lado por la emigración y por otro por el vaciamiento del centro de Montevideo y la expulsión hacia la periferia. Esa expulsión dio un impulso a los asentamientos precarios diferente del histórico. La población invadía ahora terrenos fiscales o privados carentes de infraestructura, generando asentamientos constituidos por construcciones extremadamente precarias, sin servicios adecuados y con serias patologías constructivas, al mismo tiempo que el centro histórico de la capital se degradaba y vaciaba.

Los nuevos problemas a enfrentar generaron nuevas formas de actuación:

- el suministro de núcleos básicos por el Ministerio de Vivienda, cuyo desarrollo progresivo debería ser realizado por autoconstrucción;
- el reciclaje de viviendas de los centros históricos por cooperativas de ayuda mutua apoyadas por el Municipio de Montevideo;
- la regularización y consolidación de los asentamientos precarios por el PIAI⁽⁵⁾.

Paralelamente a estas líneas de trabajo, algunos conceptos que habían ido madurando en la población y en los técnicos que la apoyaban, se asocian a estas búsquedas para orientarlas y darle características específicas:

- uno de ellos es la conciencia de poseer un acervo excepcional en cuanto a la solución del hábitat con participación de la población, y que este acervo debía alimentar las nuevas soluciones;
- otro, la importancia que tienen los efectos producidos por la tecnología en el medio ambiente y la necesidad de preservación de sus valores y recursos para el futuro mediano;
- finalmente, la necesidad de desarrollar y aplicar nuevos materiales y procedimientos de construcción y, especialmente, de experimentar nuevas formas de gestión y de concertación de actores.

4.2 Las nuevas técnicas

Las nuevas soluciones tecnológicas toman diversos rumbos:

- incorporan el enfoque ambientalista a la auto-producción de materiales y componentes;
- desarrollan elementos más eficientes y adecuados para la autoconstrucción popular;
- utilizan materiales nuevos o no convencionales;
- perfeccionan procesos productivos repetitivos de fácil transferencia.

Desde la visión ecológica, la utilización de materiales no onerosos tomados de la naturaleza, como la tierra o la madera sin industrializar, tuvo

(5) El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) es un intento de actuación sobre ese tipo de asentamientos, que pretende dotarlos de los servicios de infraestructura imprescindibles e integrarlos a la "ciudad formal". Iniciado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo a fines de los años 90, según el esquema preconizado por dicho organismo, ha avanzado mucho más lentamente que la formación de nuevos asentamientos irregulares, por la falta de una visión clara del problema, unida a innumerables dificultades burocráticas (N. del C.)

un desarrollo más importante que la de subproductos de la producción agropecuaria o industrial. Varios grupos de viviendas de estas características fueron realizados por investigadores aislados, como la Arq. Cecilia Alderton, o por grupos, como el coordinado por la Arq. Rosario Etchebarne en la Regional Salto de la Universidad de la República.

Debe señalarse que la madera puede considerarse un material nuevo para la industria de la construcción uruguaya, material que posee un gran futuro debido a la acelerada forestación en varias regiones del país. En esta línea, el grupo coordinado por el Arq. Carlos Meyer de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República desarrolla, con el apoyo de otros organismos del Estado, un sistema integral con paneles estandarizados que se complementa con la autoconstrucción por los propios destinatarios.

Se han desarrollado asimismo varios tipos de mampuestos racionalizados. Unos, como los del Arq. Ricardo Muttoni, son autotrabantes y no requieren mortero, para facilitar su colocación por mano de obra no especializada. Otros, como los del Arq. Carlos Dodera, mejoran grandemente la aislación térmica.

A partir de 1996 la Cátedra de Construcción de la Facultad de Arquitectura-Universidad de la República ha realizado capacitación-acción articulada con autoridades barriales y autoconstructores, por medio de prototipos de chapas onduladas con fibras de polipropileno, vidrio y lana ovina; losetas nervadas y cúpulas anticatenarias de ferrocemento; prelasas aligeradas con envases descartables, entre otras muchas y diversas experiencias de innovación y transferencia de tecnologías.

5. Los caminos que se inician

El nuevo contexto socioeconómico, particularmente a partir de la crisis de 2002⁽⁶⁾, y el nuevo

contexto político a partir de 2005⁽⁷⁾ exigen y también abren otras líneas de trabajo, que escapan al concepto restringido de la tecnología, para manejar la articulación de actores.

Estas líneas tienen grandes posibilidades de desarrollo en la medida que consideren la importancia de los siguientes aspectos:

- que es imprescindible integrar mejoras tecnológicas en todos los factores de la producción y que ellas deben ser coherentes;
- que los recursos alternativos son esenciales para la accesibilidad a la vivienda, y que incluyen tanto los materiales no onerosos como la mano de obra benévola y la organización social popular, con su capacidad de autogestión;
- que es necesario articular los aportes de todos los actores: estatales, sociales y/o empresariales, tanto de la producción formal como informal, para complementar sus respectivas cualidades diferenciales.

A continuación se describen someramente algunas líneas de acción que en alguna medida, integran los aspectos mencionados.

5.1 Los conjuntos demostrativos

La realización de conjuntos “experimentales”, “pilotos” o “demostrativos” tiene la virtud de permitir verificar la viabilidad de las propuestas tecnológicas en las condiciones reales, sin arriesgar que inversiones mayores generen importantes pérdidas económicas y sociales.

Tienen, además, la virtud de incentivar la participación de los profesionales y las empresas en el desarrollo de nuevas técnicas constructivas, su ajuste a la dotación de factores locales y la previsión de la autoconstrucción, así como facilitar la transferencia tecnológica.

La Intendencia Municipal de Montevideo financió

(6) En julio de 2002 la cesación de pagos de tres importantes bancos privados, desata una grave crisis económica, preanunciada por las dificultades de pago de la deuda externa del país, que lleva al gobierno de centroderecha de la época a realizar un agudo ajuste fiscal, con una fuerte reducción de las inversiones en políticas sociales, recesión, reprogramación de depósitos y una severa devaluación y rebaja del salario real de los trabajadores (N. del C.)

(7) En octubre 2004 accede al gobierno uruguayo, ganando las elecciones con mayoría absoluta, el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, conglomerado de fuerzas de izquierda, rompiendo una hegemonía de más de un siglo y medio de los llamados “partidos tradicionales”, Nacional (Blanco) y Colorado, sólo interrumpida por doce años de dictadura “cívico-militar” (1973-1985). El nuevo gobierno asume en marzo 2005 (N. del C.)



Fig. 8.
Construyendo con madera. Desarrollo del Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.



Fig. 9.
Bloques autotrabantes diseñados por el Arq. Muttoni. Cooperativa COVIGUES, Programa de la Intendencia de Montevideo, Instituto HACER-DESUR.

conjuntos de viviendas por ayuda mutua realizados con sistemas constructivos de mortero proyectado, bloques autotrabantes, estructura de madera y paneles de ladrillo armado para muros y cubiertas.

El Ministerio de Vivienda, a su vez, financió el Conjunto Demostrativo “V Centenario” donde se realizaron veinte prototipos de núcleos básicos de viviendas, a completar por autoconstrucción. Se utilizaron en ellos trece técnicas industrializadas diferentes, propuestas por empresas de Argentina, Brasil y Uruguay.

Lamentablemente, estas experiencias se han frustrado al no haberse complementado con un programa que ofreciera a los técnicos y empresas que desarrollan tecnologías, un horizonte de aplicación creciente de sus innovaciones en la medida que se demuestren apropiadas.

5.2 El Banco de Tecnología

El Banco de Tecnología nace de la idea que la asistencia técnica no debe limitarse a organizar cada empresa cooperativa, sino que debe dotarla de la tecnología adecuada, para superar los límites de su tiempo de obra. Para ello, sería necesario contar con una organización capaz de asistir a las cooperativas en la elección de la técnica, de transferirle el “*know how*”, de darle la capacitación básica y de aportarle el equipo requerido en préstamo o arrendamiento, además del servicio de suministros. La inserción de este Banco de Tecnología dentro del sistema social de producción podría tomar diversas formas pero siempre requeriría de un acuerdo entre los diversos actores para asegurar su viabilidad y eficiencia.

Durante un tiempo, la que fuera Planta de Prefabricación de FUCVAM sirvió para que con sus equipos, sucesivas Cooperativas produjeran losetas pretensadas, bloques y luego, especialmente, componentes para el sistema “FC2”. La capacitación en esta última técnica fue aportada por el Centro Experimental para la Vivienda Económica (CE-



Fig. 12.
Paneles de poliestireno expandido con mallas electrosoldadas preparados en la planta de FUCVAM y cubiertos con mortero proyectado en obra. Cooperativa COVIFOEB e instituto COVIMA.



Fig. 8.
Conjunto Demostrativo V Centenario promovido por el Proyecto CYTED XIV.2 con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Prototipos de prefabricados livianos de hormigón HOPRESA, prelosas de ladrillo CEVE y prefabricados pesados del Arq. Muracciole.

(8) Concurso realizado en 1991 por la Intendencia Municipal de Montevideo para actualizar las tipologías y propuestas de los “planos de vivienda popular”, que otorga gratuitamente, desde hace mucho tiempo, a los autoconstructores. De él resultaron cinco tipologías premiadas, que se agregaron al viejo plano municipal de vivienda popular, proyectado décadas antes. (N. del C.)

VE), de Córdoba, Argentina, en acuerdo con la Intendencia Municipal de Montevideo. Los componentes eran mallas electrosoldadas con alma de poliestireno, los que en obra eran revocados con mortero proyectado.

En el caso reseñado la articulación de los actores logró una aproximación al concepto de Banco de Tecnología, pero no se logró darle continuidad, lo que era esencial. Actualmente FUCVAM mantiene un pañol de herramientas y máquinas que son transferidas de una a otra cooperativa pero sin vinculación con una técnica específica.

5.3 Articulación de la industria privada con la autoconstrucción

La articulación de las empresas proveedoras de componentes con el montaje realizado por autoconstrucción -en condiciones de informalidad o no- puede lograr la optimización de ambos ámbitos. La industria formal posee las condiciones para producir componentes constructivos complejos con una gestión de calidad y así asegurar el desempeño de las instalaciones sanitarias, la estructura portante y otros sectores claves de la vivienda popular. El montaje y la terminación por autoconstrucción pueden aportar, en cambio, una alta proporción de mano de obra benévola para facilitar el acceso a la vivienda. La unión de ambas potencialidades puede, a su vez, generar las necesarias reducciones de costos sin afectar la durabilidad y el confort.

Para facilitar esta articulación deberían establecerse reglas de juego como las propuestas en el Concurso “PlanTecho”⁽⁸⁾. (ver Fig. 13 y 14) Aceptando una moderada limitación en la variedad de las dimensiones, estableciendo pautas de crecimiento de las viviendas y realizando acuerdos entre los diferentes actores, se podría acotar la cantidad de componentes constructivos distintos requeridos por los cerramientos y las instalaciones. Logrado esto, los proyectos iniciales de las viviendas, así co-

mo los de su crecimiento, podrían apoyarse en programas computarizados de diseño y mejorar su adaptación a las necesidades de cada familia.

Por otra parte, se justificaría la producción industrializada de componentes, dada la mayor cantidad de unidades a producir. Incluso, los componentes de diversas fábricas podrían complementarse (u optarse entre ellos de acuerdo a sus costos) en una misma construcción, por medio de uniones convencionales o lo suficientemente simples para que pudieran ser realizadas por autoconstrucción.

5.4 Las Unidades de Producción Social del Hábitat

El problema de la vivienda y el hábitat es parte de la situación de exclusión social de sectores cada vez mayores de la población del país. Para superar esa situación es necesario que exista un programa que facilite la inserción laboral, social y cultural de forma paralela a la mejora del hábitat. O, lo que sería aún mejor, integrar esas acciones en un mismo proyecto.

Una solución de este tipo es la creación de las llamadas “Unidades de Producción Social del Hábitat” (UPSH), por parte de organismos estatales nacionales y locales coordinados. Estas UPSH son talleres donde se da trabajo por un período limitado a los habitantes desocupados de los asentamientos precarios, con la finalidad de capacitarlos en oficios y en la formación de microempresas. La producción consiste en componentes constructivos para la mejora de la vivienda de los propios trabajadores y de la infraestructura urbana de los municipios y organismos locales.

Las UPSH podrían describirse esquemáticamente como una combinación de plan de emergencia ocupacional con escuela de oficios e incubadora de microempresas. En este momento se están desarrollando proyectos de este tenor por parte del PIAI, la Intendencia de Canelones y el Grupo de Innovación y Transferencia Tecnológica para el

Hábitat Social (GITTHAS) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

5.5 La concertación

Una política de Estado respecto a la vivienda debería ser de largo plazo y crear un horizonte de normas, financiación y demanda que promueva la inversión de los diversos actores en la investigación tecnológica y el desarrollo de sistemas, y defina a la vez expectativas claras para los destinatarios.

Deberían darse señales claras respecto al desarrollo tecnológico, que orienten hacia la creación de técnicas que respondan a las necesidades de desempeño de cada grupo de población carenciada con los recursos específicos de cada caso, de manera de lograr una mayor accesibilidad a la mejora del hábitat. Este desarrollo debería enmarcarse en objetivos nacionales, tales como el fomento de la ocupación, el desarrollo de la tecnología nacional, la protección del medio ambiente, etc.

En el contexto actual es dable esperar y corresponde exigir una coordinación entre las autoridades nacionales y locales, la Universidad, las ONGs de asesoramiento y promoción, las cooperativas, las empresas y las respectivas gremiales, que facilite y promueva el desarrollo de propuestas técnicas apropiadas para la resolución de los problemas del hábitat con una visión integradora.



El Financiamiento

págs 74 - 87 [*] CARLOS ALTOBERRO

02.4

Carlos Altoberro, ingeniero civil, fue Subgerente Técnico del Banco Hipotecario del Uruguay. Trabajó en el área del crédito a la vivienda desde 1961, estando en la órbita de su Gerencia al momento de escribir este artículo (1999) el crédito a Cooperativas de Vivienda. Se especializó en las áreas del Financiamiento de Vivienda y los Costos en la Construcción, habiendo realizado trabajos sobre dichos temas que obtuvieran primeros premios en varios concursos. También incursionó en materias como Patología de las Construcciones y Políticas y Financiamiento de Vivienda en América Latina, habiendo sido expositor sobre dichos temas en varios congresos internacionales.

Estando retirado el Ing. Altoberro al realizarse la segunda edición de este libro, se ha optado por mantener la redacción original, actualizándose la información pertinente mediante una nota final del Compilador.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

1. Antecedentes

El financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales de Cooperativas de Ayuda Mutua es relativamente reciente en el contexto general del financiamiento para la vivienda en el Uruguay. Si bien existe un antecedente en los años '60⁽¹⁾, el financiamiento masivo surge con la aprobación, el 17 de diciembre de 1968 de la Ley N° 13.728 (Plan Nacional de Vivienda), es decir hace unos treinta años, en un país donde el crédito hipotecario nacía más de un siglo atrás, con la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.), al desgajarse el entonces Banco Nacional.

2. El financiamiento a partir de la ley N° 13.728

La ley N° 13.728 -conocida también como la “Ley de Vivienda”- aprueba un marco jurídico para la concesión de Personería a las Cooperativas de Vivienda y éste es uno de sus aspectos sustantivos. Pero la Ley tiene también otras estipulaciones, entre ellas las que enmarcarán el financiamiento.

Es en este marco dado por la Ley, que a partir de 1969 y 70, las Cooperativas de Vivienda -en particular las de Ayuda Mutua- luego de haber obtenido la correspondiente Personería Jurídica, que las transforma en personas jurídicas objeto de crédito, comienzan a solicitar y obtener préstamos en



el Banco Hipotecario, documentados en Unidades Reajustables (UR), para la construcción de viviendas para sus socios.

3. Características del crédito

Si bien el texto de la ley N° 13.728 ha sufrido importantes e innumerables modificaciones, algunas

de las cuales han desvirtuado sus características iniciales y toda la arquitectura del sistema creado, el crédito a las Cooperativas de Ayuda Mutua no ha variado en forma sustancial, salvo algunos cambios puntuales y otros operativos, estos últimos en general dentro del contexto original⁽²⁾.

La Ley de Vivienda estableció categorías de construcción para determinar las condiciones del crédito

Estructura del Sistema Financiero de Vivienda según "Plan Nacional de Vivienda"		
estructura institucional	Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)	* Objetivos - Metas - Políticas
	Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)	* Administrador del Fondo Nacional de Vivienda. * Organismo crediticio del Sistema Privado de Producción de Viviendas.
	Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)	* Organismo ejecutor del Sistema Público de Producción de Viviendas.
fuentes de recursos	Fondo Nacional de Vivienda (FNV)	* Recaudación por Timbre de Vivienda (2% sobre sueldos) * Emisión de Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR) * Impuesto a créditos del BHU ya concedidos. * Rescate de sus propias inversiones.
moneda	Unidad Reajutable (UR)	* Moneda ficta para la concesión y rescate de Créditos. * Indicador que indexa según variación del Índice Medio de Salarios.
medios de producción	Crédito a personas físicas y jurídicas (BHU)	* a personas físicas: para construcción, ampliación, refacción de vivienda individual y adquisición de vivienda usada. * a personas jurídicas: Promotores Privados de viviendas para vender; Cooperativas de Vivienda; Fondos Sociales de Vivienda; Empresas (construcción de viviendas para su personal).
	Producción pública por medio de organismos estatales (INVE)	* INVE - Acción Directa del Sistema. * Organismos Públicos productores de vivienda- Acción coordinada con Intendencias Municipales, Fuerzas Armadas, etc., mediante Convenios de crédito y construcción por parte del INVE y el organismo, respectivamente.

(1) Tres cooperativas, en Veinticinco de Mayo (Florida), Salto y Fray Bentos (Río Negro), con financiamiento a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) (50%), del entonces Instituto Nacional de Viviendas Económicas (25%) y el resto a cargo de las Cooperativas mediante la ayuda mutua. Estos conjuntos fueron terminados a comienzos de 1970. Esta experiencia ya fue mencionada en el Capítulo 1.

(2) La modificaciones producidas después de la fecha de redacción de este artículo (1999) se comentan en una llamada final a pie de página (N. del C.).

to -tasa de interés y plazo de amortización- de manera tal que las soluciones más económicas tuvieran condiciones más “blandas” para el pago.

Por otra parte, el crédito máximo otorgable se calculaba como un porcentaje de la inversión total en la construcción -*Valor de Tasación*- y no en función del valor de venta o de mercado inmobiliario -*Valor Venal*- como había sido tradicional en la historia del Banco Hipotecario.

Los créditos para las viviendas de tipo económico son concedidos a largo plazo -veinticinco o treinta años- y documentados en Unidades Reajustables⁽⁴⁾. Se recibe el crédito en función del valor de la UR a la fecha de cobro y se reintegra reajustado, al valor de la UR a setiembre de cada año. Es decir que durante un año -setiembre a setiembre- la cuota del servicio hipotecario se mantenía constante en moneda nacional⁽⁵⁾.

4. El sistema de reajuste

Como todo indicador que se utilice para indexar, la UR, base del sistema de reajuste, se ha constituido en elemento controversial a través del tiempo, no obstante tener a la fecha más aceptación del público para documentar su deuda que otros sistemas u otras monedas.

Para comprender el funcionamiento del sistema de reajuste, se deben diferenciar dos situaciones: a.) el valor de la UR al recibir el préstamo; b.) su valor al enfrentar el pago del servicio de la hipoteca.

- Como los costos de construcción pueden evolucionar por encima de los salarios, puede haber una pérdida de valor de la UR, que evoluciona con éstos. Ello conduciría a una merma de los recursos efectivamente otorgados, que desfinanciaría las obras. Para evitar esto se previó un sistema de complementación crediticia

Crédito máximo y capital social mínimo exigible para Cooperativas de Vivienda (s/Ley de 1968)			
Tipo de Cooperativa	Préstamo máximo como % del Valor de Tasación	Capital Social Mínimo	
		% Valor de Tasación	Forma
Ayuda Mutua	90%	10%	Mano de obra benévola y ahorro en aportes sociales.
Ahorro y Préstamo ³	85%	15%	En efectivo, ahorro previo a escrituras de préstamo.

(3) También llamadas de Ahorro Previo. V. Capítulo 1. (N. del C.).

(4) La Unidad Reajutable (U.R.), creada por el art. 38 de la ley N° 13.728 tiene por objeto documentar a valores constantes los préstamos que se otorguen al amparo de la Ley, así como los depósitos de ahorro correspondientes (art. 99). Se ajusta en función de la variación del Índice Medio de Salarios que lleva el hoy Instituto Nacional de Estadística. (N. del C.).

(5) La Ley preveía originalmente que los ajustes fueran anuales. Posteriormente, en un período de importantes inflaciones, fueron llevados a semestrales para las viviendas económicas y a cuatrimestrales para las demás categorías. En 1997, en un intento de desindexación de la economía y cuando se habían reducido sensiblemente los índices inflacionarios, otra ley volvió a hacerlos anuales. (N. del C.)

Cooperativas de Ayuda Mutua					
Tasa de interés anual	Plazo hipoteca	Plazo de gracia	Subsidio	Moneda	Forma de entrega del crédito
2%	30 años	No se paga durante la construcción	Implícito en la tasa de interés	Unidad Reajutable (UR)	Proporcional al avance de la obra, con inspecciones mensuales



para absorber estas diferencias inflacionarias, mediante un *Fondo de Reserva*. Calculadas las diferencias mensualmente, se acciona automáticamente dicho Fondo, afectándolo en un porcentaje de esa diferencia igual a la relación Préstamo/Valor de Tasación⁽⁶⁾.

- b. El valor de la UR para el pago del servicio hipotecario se transformó en un punto de conflicto. Resulta obvio que con un salario real creciendo por debajo del Índice de Precios de Consumo (IPC), la disponibilidad de pago de las familias se reduce y si bien el servicio hipotecario crece igual que su ingreso, los otros elementos de su canasta básica de sustento (alimentos, vestimenta, asistencia médica, enseñanza, etc.) crecen por encima. En definitiva, aún habiéndose incrementado proporcionalmente menos, el pago de la vivienda se vuelve oneroso.

Pero el caso inverso -salario real creciendo por encima del IPC- exacerba un elemento psicológico. Si se compara el aumento del servicio hipotecario con el correspondiente a los otros elementos de consumo, se tendrá la sensación que el costo de la vivienda es exorbitante, provocándose una situación de malestar social. Estalla así permanentemente la polémica sobre el sistema de reajuste. Su tratamiento es siempre puntual, tratando de solucionar el conflicto del momento.

El problema es común a toda indexación por medio de indicadores y sólo se solucionará si se modifica el sistema, trabajando con una moneda real -caso dólar- o con una tasa móvil, que refleje las tasas de interés reales de plaza⁽⁷⁾.

5. Subsidios

El Fondo Nacional de Vivienda, creado por la Ley, preveía una política de subsidios sustentada en la recaudación por un “Timbre de Vivienda”, que de-

bía colocarse en todos los recibos correspondientes a pago de remuneraciones⁽⁸⁾. Esto significaba un ingreso de costo financiero cero, frente a la otra gran fuente de recursos del Plan, no correspondientes a retornos de préstamos: la colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables, las cuales tenían un costo real en la tasa de interés que rendían esos papeles⁽⁹⁾.

El subsidio originalmente se puso en práctica mediante una rebaja de la tasa de interés. Este sistema tiene el inconveniente que permanece vigente todo el tiempo que dura la hipoteca y consume recursos en forma creciente.

Las Cooperativas de Ayuda Mutua tuvieron una tasa de interés originalmente del 2% en UR, contra un costo medio del dinero que manejaba el sistema de un 5%.

A partir de 1991, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Am-

biente, el financiamiento a Cooperativas de Ayuda Mutua queda prácticamente en su órbita y fuera del BHU⁽¹⁰⁾. Es en este contexto que se modifica la forma de subsidio, pasando a un sistema de monto fijo, por una única vez, a cada familia. Es decir que junto al préstamo se concede una partida de subsidio fija, que no tiene retorno.

Esta forma, que igualmente implica un servicio hipotecario menor, tiene la ventaja que no afecta los recursos del Fondo Nacional de Vivienda en el futuro. El único elemento de discusión es su monto y lo que representa en el total de la amortización⁽¹¹⁾.

6. Las categorías de vivienda

La Ley estableció cuatro categorías de vivienda y un mínimo habitacional. Estas categorías se definen a partir de dos variables: *área habitable* y *valor de tasación*.

Cuadro de áreas habitables por categoría de vivienda				
Categoría	Cantidad de dormitorios	Área habitable máxima (m ²)	Observaciones	Modalidad operativa de cooperativas
Económica	1	40	Viv. Interés Social	Ahorro y Préstamo Ayuda Mutua
	2	55		
	3	70		
	4	85		
Media	1	50		Ahorro y Préstamo
	2	69		
	3	88		
	4	107		
Confortable	1	65	—	—
	2	90		
	3	115		
	4	140		
Suntuaria	1	>65	—	—
	2	>90		
	3	>115		
	4	>140		

(6) Este sistema fue eliminado para los créditos concedidos por el Ministerio de Vivienda a partir de 1993 y luego reincorporado, en 2003, cuando la maxidevaluación del año anterior hizo imposible la terminación de las obras con los recursos originalmente otorgados. (N. del C.)

(7) El tema, como dice el autor, es sumamente discutible y ha instalado la polémica casi desde su creación. Pero el Banco Hipotecario prácticamente quebró hacia fines de la década del 60, cuando prestaba en moneda nacional sin reajuste y las inflaciones eran de tres dígitos, lo que demuestra que para mantener un sistema de créditos a largo plazo debe manejarse alguna forma de reajuste. De cualquier modo, lo que el movimiento cooperativo siempre ha discutido no es la existencia del reajuste sino la fórmula de cálculo de la UR, que se vincula a ingresos promedio y no a los de los sectores sociales que integran realmente la masa de deudores (N. del C.).

(8) Art. 81, literales A) y B).

(9) Id., literal C).

(10) Al establecerse, según ya se dijo anteriormente, por el Decreto 239/92 de 1.6.92 del Poder Ejecutivo, que el B.H.U. atendería solamente la denominada "demanda solvente" (ingresos familiares mensuales por encima de 60 UR, unos US\$ 800 de 2007). Ver el parágrafo viii. (N. del C.)

(11) A este mecanismo también se le han señalado desventajas, pues obliga a realizar todo el subsidio al comienzo, limitando de manera importante los recursos disponibles y por otra parte no es revisable (N. del C.)

El Art. 19 indica que se entiende “por ‘área habitable’ de una vivienda, la superficie horizontal ocupada por dormitorios, cuartos de baño, ambientes cerrados destinados a cocina, comedor, estar, circulación, recepción o tareas domiciliarias, más los placares, alacenas y despensas u otros lugares interiores de depósito, y el espesor de los muros que los dividan o los envuelvan, hasta su cara exterior”.

La otra variable se definía en dos artículos: el 24 establecía como Valor de Tasación al “valor de construcción definido en el Art. 23 incrementado hasta en un 15% en razón del terreno y obras complementarias de urbanización”. Y el art. 23 definía a su vez como Valor de Construcción al “costo normal resultante para el propietario de las obras hasta su habilitación, incluyendo rubros tales como honorarios técnicos, beneficios de la empresa constructora, conexiones, impuestos o trámites”.

En conclusión, la inversión o Valor de Tasación responde a la igualdad:

VT = VC + terreno + urbanización interna al predio.

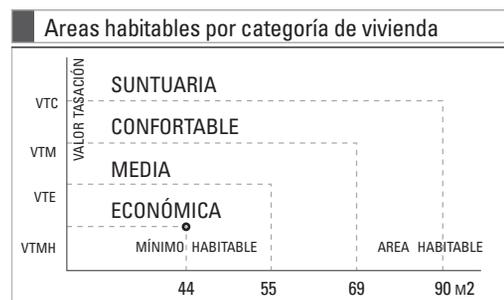
En función del número de dormitorios se establecían valores a las variables que definían el campo o categoría en la que se podía operar y ello a su vez definía tasas de interés y plazo de la hipoteca.

En esas condiciones se definieron áreas habitables máximas para cuatro categorías (ver cuadro de Areas habitables).

El Art. 18 de la Ley definía además un *mínimo habitacional*, indicando que para la vivienda de un dormitorio su área habitable no sería inferior a treinta y dos metros cuadrados, aumentando doce metros cuadrados por dormitorio adicional. Se exigía además como mínimo un cuarto de baño y ambientes adecuados para funcionar como cocina, comedor y estar diario.

Si suponemos que tenemos una vivienda de dos dormitorios y VTe, VTm, VTc son los valores de tasación fijados para las categorías *Económica*, *Me-*

dia y Confortable⁽¹²⁾ para esa capacidad locativa, podemos esquematizar las categorías como sigue:



Queda claro pues que superado el máximo de cualquiera de las dos variables topes de una categoría, se ingresa en la categoría inmediata superior.

En resumen: *cada vivienda, en función del número de dormitorios, de su área habitable y de la inversión necesaria para que esté en condiciones de ser ocupada (Valor de Tasación) estará comprendida en una categoría que a su vez definirá las condiciones de crédito.*

7. Tenencia

De acuerdo a la forma de integración del aporte propio, existen dos grandes modalidades operativas: a) Cooperativas de Ayuda Mutua y b) Cooperativas de Ahorro y Préstamo. También existe, para cada una de ellas una diferenciación respecto a la tenencia final del bien, que no afecta la forma y condiciones de concepción del crédito, pero sí el pago del servicio hipotecario mensual: las Cooperativas de *Usuarios* o de *Uso y Goce* y las de *Propietarios*.⁽¹³⁾

En las Cooperativas de Usuarios existe una hipoteca única, de la cual es titular la Cooperativa, que asume así la condición de deudor ante el Banco; lo

(12) Definidas respectivamente por los arts. 22, 25 y 27 de la Ley.

(13) Ver Capítulo 2.1.

Formas de tenencia en cooperativas		
Tenencia de la vivienda por el socio	Denominación	Propietario de la vivienda
Uso y goce	De Usuarios	Cooperativa (Personería Jurídica)
Propietario	De Propietarios de entrega inmediata	Cooperativa, hasta la terminación de la obra. Socio, desde la ocupación en adelante.
	De Propietarios de entrega diferida	Cooperativa, hasta la extinción del crédito hipotecario (30 años). Socio, desde que la unidad quede libre de gravamen hipotecario.

mismo sucede en las Cooperativas de Propietarios de Entrega Diferida hasta que el socio recibe la propiedad de su vivienda. Desde ese momento, lo mismo que en las Cooperativas de Propietarios de Entrega Inmediata, cada beneficiario es titular de su vivienda⁽¹⁴⁾.

En una primera etapa del Plan sólo se escrituraron Cooperativas de Usuarios, con una única excepción.

En la actualidad se aprueban mayoritariamente créditos para Cooperativas de Propietarios de Entrega Inmediata. La operatividad en una u otra modalidad es sólo resorte de la política de vivienda que se implementa en cada período gubernamental.

8. Situación actual de crédito

La evolución y las repetidas modificaciones a la ley N° 13.728 han llevado a la siguiente situación actual:

- Institucionalmente, el Sistema Financiero de Vivienda se conforma con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).
- El MVOTMA asiste a todas las familias que tengan un ingreso inferior a 60 UR/mes (unos ochocientos dólares de 2007), que ade-

más son las únicas que pueden acceder a subsidio. Se actúa dentro del llamado Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV). El BHU, dentro de dicho sistema, asiste a las familias con ingreso superior a 60 UR/mes⁽¹⁵⁾.

- Se ha cambiado la denominación de las categorías, de acuerdo al siguiente esquema

Categoría	
s/ ley 13.728	Actual
Económica	II
Media	III
Confortable	IV

Se ha denominado también Categoría I al Mínimo Habitacional, erróneamente, ya que la Ley lo define como un mínimo no traspasable y no como una categoría (v. parágrafo vi.).

- Si bien el BHU no ha modificado en demasía el régimen original (a excepción de los Valores de Tasación máximos admisibles que, como función del tiempo, ajustan periódicamente siguiendo la evolución relativa del costo de la construcción respecto de la UR), el MVOTMA ha estructurado un sistema de franjas de ingresos, independiente de las categorías definidas por la ley, que determina las condiciones del crédito.

(14) Art. 162 de la Ley.

(15) Por la llamada "Ley de Fortalecimiento del Banco Hipotecario del Uruguay", N° 17.596, de 24.12.2002, el BHU perdió la facultad de otorgar créditos a personas jurídicas, lo que eliminó la posibilidad de que financiar programas cooperativos. En los hechos, ya no lo hacía porque el alto costo de los préstamos, otorgados en condiciones de mercado, los hacía inviables.

La Ley N° 18.125, de 11.5.07, que reestructuró nuevamente el BHU, traspasando parte de sus funciones a la Agencia Nacional de Vivienda, creada por dicha ley, volvió a darle la posibilidad de prestar a personas jurídicas, pero la escasa disponibilidad de fondos del Banco torna esa posibilidad poco factible (N. del C.).

8.1 Régimen crediticio del BHU

Las características básicas de los créditos que el BHU concede actualmente a las Cooperativas de Ayuda Mutua se sintetizan en los cuadros Cantidad de viviendas por cooperativa, Condiciones del préstamo, y Valores de tasación.

El Valor de Tasación para cada conjunto incluye, de acuerdo a lo que se dijo en el párrafo vi., el costo inherente a la construcción de las viviendas y un local comunal, aportes sociales por mano de obra, conexiones de agua corriente, energía eléctrica y colector público, terreno, costos de infraestructura interna al predio (iluminación, caminería, etc.), honorarios técnicos, trámites municipales, trámites y escritura de préstamo, etc.

(16) La tasa indicada (7%) es la que figura en el contrato de préstamo e hipoteca. No obstante, a los efectos del cobro del servicio hipotecario, se aplica sólo un interés del 4,5% anual siempre que el deudor, en este caso la Cooperativa, sea buen pagador, no registrando atrasos.

(17) Valores a 2007, en que 1 UR vale aproximadamente 13,5 dólares estadounidenses (N. del C.).

(18) Aunque la tasa contractual es del 7% anual en Unidades Reajustables, la resolución N° 287/97 de 30.5.97, del MVOTMA dispuso que la liquidación de las cuotas de las cooperativas buenas pagadoras (con menos de tres cuotas de atraso) se haga aplicando una tasa del 4,5%. Una nueva resolución del MVOTMA, la N° 232/98, de 25.6.98, redujo este valor al 2% (N. del C.).

(19) Como se dijo al comienzo, el retiro del Ing. Altoberro no hace posible, como en otros casos, una actualización de la información y los conceptos que figuran en el artículo por parte del mismo autor, circunstancia que pretendemos salvar con esta nota.

La situación descrita por el Ing. Altoberro

Valores de tasación (inversión/ máximos admisibles)		
Cantidad dormit/ vivienda	Valor en UR	Valor US\$ (aprox.) ¹⁷
1	2.500	34.000
2	3.400	46.000
3	4.200	57.000
4	5.000	67.000

Modalidad Operativa	Cantidad de viviendas	
	Mínima	Máxima
De Propietarios de Entrega Inmediata	10	<50 (etapa única) > 50 (varias etapas)
De Usuarios, como excepción	(s/ley 13.728)	(por disposición BHU)

Condiciones del préstamo						
Sistema	Categoría	Préstamo	Tasa interés anual(en UR)	Plazo Hipoteca	Ingreso Mensual al hogar del socio	Afectación del ingreso mensual
Ayuda Mutua	II Económica	<0,9 V.T.	7% ¹⁶	30 años	>60 UR/mes (800 US\$/mes)	< 25%

8.2 Régimen del MVOTMA

Desde su creación en 1991, el MVOTMA encauzó sus políticas de vivienda a cubrir las necesidades de los sectores de menores ingresos, mediante préstamos y subsidios.

Y encaró el crédito directamente hacia las familias, por lo que los socios de las cooperativas, en tanto cabeza de familia, deberían percibir asistencia financiera en función de su ingreso, de modo que la inversión en su vivienda estaría en relación directa con éste, independientemente de las necesidades locativas.

Así, el MVOTMA determinó franjas de ingreso familiar y en función de éste, las demás variables del crédito.

Se planteó además una política de subsidios de monto fijo, es decir que el subsidio se otorga como una partida en efectivo, simultánea con el préstamo hipotecario, pero que no tiene retorno.

Esta sustitución del sistema de subsidio aplicado a la tasa de interés, utilizado en los primeros años del Plan, por un subsidio puntual, permite un mejor posicionamiento financiero de la Cuenta Subsidios del Fondo de Vivienda, así como aumentar la rela-

ción subsidio/préstamo en las soluciones habitacionales dirigidas a los sectores de menores recursos. Esto en el plano conceptual, y más allá de entender que las partidas propuestas sean o no suficientes, que los niveles de vivienda resultantes sean o no los deseables, etc.

Otra característica particular del sistema de franjas de ingresos utilizado por el MVOTMA, es que deja de lado la categorización por niveles de construcción de la ley N° 13.728 (en Económica, Media, Confortable), no existiendo limitaciones en el área a construir, más allá de las que impongan los recursos financieros del beneficiario.

Las líneas de financiamiento del MVOTMA intro-

ducen además el concepto de “vivienda sin terminar” ya que los valores asignados a la inversión sólo aseguran la construcción de la cáscara de la vivienda y las áreas de servicios con terminaciones mínimas, lo que obliga a sacrificar algunos elementos en beneficio de otros.

La inversión por vivienda estará financiada de la siguiente manera:

Inversión = Aporte del socio + Subsidio + Préstamo

En el cuadro que sigue se plantean los valores en UR y dólares (a la cotización de 2007 de aproximadamente 13,5 U\$S/UR) de las cuotas que resultan para las diferentes categorías de ingreso.



sigue siendo la vigente al momento de elaborarse la segunda edición de este libro, julio de 2007. Sin embargo, existen dos cambios relevantes que deben mencionarse: el primero, la desaparición en la práctica del BHU como organismo financiador, por los hechos señalados en una llamada anterior; el segundo, un fuerte cambio conceptual en la asignación de subsidios por parte del MVOTMA.

Éste tomará en adelante como eje de su política que el subsidio debe ser el necesario para que en cada caso la familia destinataria pueda acceder a una vivienda decorosa acorde a sus necesidades; en consecuencia, se adopta una política de valor de tasación uniforme y subsidios diferenciales. Éstos podrán ser incluso totales, para familias en situación de extrema pobreza, y serán revisados periódicamente para establecer si continúan siendo necesarios o pueden ser suprimidos o modificados.

Por lo tanto, no se tendrá en cuenta el ingreso para determinar a qué solución puede acceder cada familia, como hasta ahora, sino para establecer cuánto podrá pagar por la solución que necesita. Para esto, por otra parte, se tendrá en cuenta no solamente el monto del ingreso familiar sino también la integración del mismo, como una forma de relacionar el pago exigido con las posibilidades reales del núcleo familiar. Ello se hace al tomar como indicador de la capacidad de pago el ingreso per cápita, en lugar del ingreso total.

Sobre estas bases se establece un sistema de franjas que define el porcentaje máximo en que la cuota a pagar podrá afectar los ingresos de la familia (porcentaje que será tanto menor cuanto menor sea el ingreso), subsidiándose la diferencia entre dicho valor y el que resulte de las condiciones de mercado.

Se abandonan, por consiguiente, tanto el subsidio de capital como el de interés y se pasa a subsidiar directamente la cuota a pagar.

Este mecanismo, que implica un fuerte cambio conceptual (y la necesidad de mayores recursos para sustentarlo) ya ha sido decidido por el gobierno nacional, pero hasta la fecha no está en aplicación, por no haberse reglamentado el mismo, lo que se espera suceda antes de finalizar 2007.

Cuotas de acuerdo a categorías de ingreso en UR y dólares de 2007

Ingresos mínimos del núcleo familiar						
UR	20,9	28,3	35,6	43,0	50,4	57,7
U\$S (aprox.)	282	382	481	581	680	779
Inversión máxima Admisible por Vivienda (V.T.)						
UR	1.150	1.400	1.650	1.900	2.150	2.400
U\$S (aprox.)	15.500	18.900	22.300	25.700	29.000	32.400
Subsidio						
UR	374	374	374	374	374	374
U\$S (aprox.)	5.050	5.050	5.050	5.050	5.050	5.050
Aporte propio(ahorro, ayuda mutua, u otro)						
UR	173	210	248	285		360
U\$S (aprox.)	2.330	2.840	3.340	3.850	4.350	4.860
Préstamo						
UR	604	816	1.029	1.241	1.454	1.666
U\$S (aprox.)	8.150	11.020	13.880	16.750	19.620	22.490
Cuota mensual Hipotecaria(7% ¹⁸ anual en UR; 25 años de plazo)						
UR	4,18	5,66	7,13	8,60	10,07	11,55
U\$S (aprox.)	56	76	96	116	136	156
Relación Subsidio/Inversión						
	32,5%	26,7%	22,7%	19,7%	17,4%	15,6%

9. Comentarios finales

a. Cualquiera sea la política de vivienda que se desarrolle en el futuro, deberá considerarse una operativa para las Cooperativas de Vivienda y en particular para las de Ayuda Mutua.

b. Las Cooperativas, por intermedio de sus asesores técnicos, deberán procurar soluciones racionalizadas y sistematizadas, que permitan un nivel de costos adecuado a los ingresos de sus socios y al financiamiento que se prevea, optimizando la relación: costos/financiamiento/confort.

c. Asimismo se deberá procurar la máxima eficiencia en la ejecución de los programas, con controles estrictos de gastos y plazos, de manera de no exceder las estimaciones previstas y evitar retardos en la culminación de las obras, que encarecen la solución final y afectan los recursos del Sistema Financiero de vivienda al postergar el retorno de los capitales invertidos.

d. Es necesario imponer a los socios la necesidad del estricto cumplimiento del contrato hipotecario, no sólo como forma de conservar los recursos nacionales, sino como elemento de prestigio del movimiento cooperativo, que lo consolide defini-

tivamente como herramienta natural de cualquier política de vivienda.

e. El Sistema Financiero de Vivienda debería apartarse lentamente de su moneda-indicador, la UR, pasando a moneda real, ya sea operando en dólares o en pesos corrientes a tasa variable vinculada al IPC, como forma de evitar descalces monetarios al sistema y los desajustes de la cuota hipotecaria frente a otros insumos del núcleo familiar.

f. Es preciso establecer políticas de vivienda con permanencia en el largo plazo y no sujetas a los cambios gubernamentales cada cinco años, realizando en esas instancias sólo los ajustes particulares que la coyuntura imponga⁽¹⁹⁾.



El asesoramiento técnico

págs 88 - 97

[*] CRISTINA FYNN

02.5

Cristina Fynn, asistente social, Diploma de Especialización en Sociología Urbana de la Universidad de la República, Maestría en Hábitat y Vivienda en la Universidad de Mar del Plata-Argentina, trabaja desde 1974 en asesoramiento a Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, en Montevideo y en el interior del país. Se desempeña asimismo actualmente como Coordinadora del equipo técnico “Sociedad y Hábitat” en la División Planificación Estratégica de la Intendencia Municipal de Montevideo, a cuyos cuadros funcionales ingresó en 1990. Desde 1994 a 2004 se desempeñó como asesora de la Comisión de Vivienda de la Asociación de Obreros y Empleados Municipales; participó además, con el equipo del Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, en la evaluación de nueve conjuntos habitacionales cuya construcción promovió la IMM a través de cooperativas, con sistemas y tecnologías alternativos.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM

1. Introducción

Este artículo pretende exponer el papel que tuvieron y tienen los Institutos de Asistencia Técnica (IATs) en los programas de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM), y es el producto de la reflexión que hemos realizado a lo largo de nuestra labor como trabajadores sociales en estos equipos técnicos. Pretendemos hacer un recorrido sintético de su trayectoria, plantear la metodología de trabajo que se ha utilizado generalmente y realizar un análisis sobre algunas interrogantes que se nos han planteado en el transcurso de esta experiencia. Todo lo cual estará fuertemente influido, seguramente, por la perspectiva profesional desde la que enfocamos el tema.

Con la aprobación de la Ley de Vivienda, en 1968, se implementaron los IATs. Estas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro están constituidas por equipos interdisciplinarios de profesionales, cuyo objetivo es el asesoramiento técnico en todos los aspectos que demanden los grupos cooperativos de vivienda para llevar a cabo su objetivo. La Ley especifica la obligatoriedad para todas las Cooperativas de tener un contrato con un IAT y establece el costo del asesoramiento, que no puede exceder el 7% del valor total de las obras⁽¹⁾.

La Ley establece asimismo con claridad los cometidos



dos de los IAT, en cuanto a los servicios a brindar a las Cooperativas. Éstos son: jurídicos, contables, de educación cooperativa, financieros, económicos, sociales, de proyecto y dirección de obra.

Por primera vez en el país, entonces, profesionales con diferentes perfiles trabajan juntos en el asesoramiento técnico a grupos organizados, para el logro de la vivienda, manteniéndose un vínculo de horizontalidad entre ambos: equipo técnico y Cooperativa. Ello genera una experiencia fecunda a lo largo de los años, tanto a nivel de las unidades cooperativas como de su movimiento social.

El trabajo de los equipos técnicos se desarrolla básicamente en tres dimensiones: en su rol de promotor de las unidades cooperativas; en la capacitación para la gestión, y en el asesoramiento específico en cada una de las etapas, hasta la terminación de las viviendas.

Los IAT han desempeñado un rol preponderante en el movimiento cooperativo y en particular en las CVAM. En su trayectoria podemos distinguir tres grandes períodos:

- a. Desde su inicio hasta el período de la dictadura, donde con la aplicación del Acta Institucional N° 3 de 9 de setiembre de 1976, se suprimen las Institutos de Asistencia Técnica y un decreto posterior termina por disolverlos⁽²⁾.
- b. Con la apertura democrática en nuestro país los IAT vuelven a actuar públicamente. Si bien esa actuación aún no estaba reglamentada, participan con capacidad de propuesta en los acuerdos de la Concertación Nacional Programática (CO.NA.PRO.)⁽³⁾ y en la organización de la Coordinadora de Vivienda Popular (COVIP), donde se plantea una serie de reivindicaciones y propuestas de solución a la problemática habitacional. Allí los IAT buscan, junto a las organizaciones sociales y las cooperativas de segundo grado (Federaciones) tener incidencia en la esfera pública de las decisiones.
- c. Con la aprobación de la Ley de Vivienda N°

16.237 de 2.1.92, se restablece la vigencia de los IAT (Art. 3°), comenzando una nueva etapa de actuación institucional, coincidentemente con la cual se forma un importante número de nuevos institutos.

Constituir equipos técnicos interdisciplinarios de asesoramiento a las CVAM supuso en su momento un desafío importante para la construcción de un saber colectivo, que se conformaba por el aporte de profesionales universitarios de diferentes disciplinas, con orientaciones distintas y respondiendo también a marcos teóricos distintos.

El enfoque multidisciplinario, como proceso de construcción continuo, implicó la interrelación de un conjunto de conocimientos técnicos precisamente definidos, estableciendo objetivos y elaborando metodologías de trabajo que posibilitaran un enfoque integral hacia los grupos destinatarios, considerando la realidad no como un conjunto de partes sino como un todo.

2. El desarrollo del trabajo técnico con los grupos cooperativos

2.1 La promoción de las entidades cooperativas

Los IAT desarrollaron una tarea importantísima en la promoción y conformación de las CVAM, no sólo en el inicio del sistema sino durante sus ya casi cuarenta años de existencia.

La etapa de *promoción* en el campo de la vivienda cooperativa no es sencilla, porque en general existe una percepción -que se refuerza a partir de los reclamos de las organizaciones sociales- que asocia lo colectivo a necesidades como la infraestructura de servicios y los equipamientos sociales, en tanto se considera la vivienda como un consumo individual, que involucra solamente el hogar-familia.

(1) Originalmente este porcentaje era del 5% (art. 174 de la Ley). Posteriormente, por vía reglamentaria, se elevó al 7%, al incorporarse al asesoramiento brindado servicios que no estaban previstos originalmente. La ley N° 16.237 de 2.1.1992 (art. 3°) le dio jerarquía de norma legal a esa disposición, aunque retomando la misma descripción de servicios del texto original, para la cual éste fijaba un porcentaje máximo del 5%.

Posteriormente, el Decreto 327/94 admitió que por diferentes servicios llamados "especiales" u "optativos", pero que también son imprescindibles, como los proyectos de ingeniería, pueda percibirse un 2% adicional. (N. del C.).

(2) Art. 11 del Decreto-Ley N° 14.666 de 9.6.77.

(3) Instancia de negociación que se dio a la salida de la dictadura (1983-84), entre partidos políticos y organizaciones sociales. Entre los importantes acuerdos a que se llegó en materia de vivienda, estaba la reinstitucionalización del sistema cooperativo (y en particular del funcionamiento de los institutos de Asistencia Técnica) así como la priorización del sistema en los planes y políticas de vivienda. Lamentablemente, esos acuerdos fueron cumplidos luego sólo parcialmente. (N. del C.).

Por ello esta tarea implicó un proceso de sensibilización sobre una necesidad potencial, que a nivel de determinados sectores sociales no podía ni puede resolverse por medio solamente de los mecanismos del mercado. Se hace entonces necesario trabajar sobre las pautas culturales tradicionales, sobre la concepción propietarista de fuerte impronta y acerca de las soluciones habitacionales que se generaron en el país, fundamentalmente por medio del Estado, la promoción privada o la autoconstrucción.

La formación de una Cooperativa, entonces, significa incorporar en el colectivo el concepto de vivienda en el sentido amplio del hábitat, demostrar las ventajas de las soluciones colectivas, la necesidad de organizarse y de transitar un prolongado proceso de construcción, tanto a nivel social como físico, todo ello enmarcado en el desarrollo de los valores y principios cooperativos, basados en la igualdad de derechos y oportunidades y en la existencia de lazos de solidaridad y bases de funcionamiento democráticas.

La promoción de las CVAM se realizó en todo el país, tanto a nivel del ámbito territorial como del gremial. Para llevarla adelante los equipos técnicos elaboraron una metodología de trabajo, definiendo etapas y técnicas para el desarrollo de las cooperativas. Toda esta labor se instrumentó por medio de los trabajadores sociales, con apoyo de técnicos de otras disciplinas y en estrecha vinculación con la Federación, FUCVAM, en su tarea de articulación del movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua.

2.2 La metodología del trabajo de promoción

La etapa de promoción requiere una fase exploratoria de detección de necesidades y de legitimadores, y la elaboración de pautas de trabajo para la conformación de los grupos.

Una vez que se reúne un grupo de personas con

necesidades de vivienda e interés primario en una experiencia de tipo colectivo, se organiza una serie de instancias para la transmisión de la información básica:

1. Situación del problema de la vivienda en el país.
2. La crisis de las políticas tradicionales en materia de vivienda.
3. La puesta en marcha de la Ley Nacional de Vivienda.
4. Distintas alternativas de acceso a la vivienda en el marco de la Ley.
5. Ventajas del sistema cooperativo y sus diferentes modalidades.
6. Marco financiero e institucional de los programas.
7. Etapas de la Cooperativa hasta la obtención de la vivienda.
8. Rol del IAT.
9. Rol de la FUCVAM.

En este proceso, en una primera instancia el promotor se encuentra con un conjunto de personas que se convierten en escuchas de la propuesta, adhiriéndose algunos a esta alternativa y descartándola otros. Son momentos de creación del grupo, de las primeras búsquedas de identidad con las formas de solución a un problema común. Esta etapa se caracteriza por desconfianzas, dudas, incertidumbres y bloqueos, donde se combinan las necesidades individuales con las colectivas, hasta que finalmente la propuesta se visualiza como viable.

Hay notorias diferencias entre la promoción en el ámbito territorial (o sea el asociado a las relaciones de vecindad) y la promoción en el gremial (asociado a las relaciones laborales); entre la promoción en Montevideo y en el Interior. Las experiencias son diferentes y la capacidad potencial de organización también y por ello las técnicas de trabajo deben ser asimismo diferentes.

2.3 Las etapas en el proceso de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

El proceso de desarrollo de una cooperativa de vivienda comprende una serie de etapas que la práctica ha demostrado que no son lineales, pero que en base a la experiencia de los equipos técnicos se puede sistematizar en principio de la siguiente manera:

1. Estudio y relevamiento del grupo.
2. Tipificación del grupo cooperativo.
3. Discusión y análisis grupal de las bases orgánicas de la Cooperativa: Estatutos y Reglamento Interno.
4. Gestiones para la obtención de la Personería Jurídica.
5. Constitución de los órganos cooperativos.
6. Obtención del terreno.
7. Estudio, análisis y aprobación del anteproyecto de las viviendas.
8. Análisis y aprobación del Proyecto.
9. Pre-obra: análisis del Reglamento de Trabajo y funciones de la Comisión de Obra.
10. Obra: organización de la ayuda mutua en turnos de trabajo, controles de horas y gestión administrativo-contable de la obra.
11. Convivencia e integración barrial.
12. Pos-obra.⁽⁴⁾

Las etapas que se describen precedentemente (algunas internas a la Cooperativa y otras que implican una relación con agentes o instituciones externas a ella) requieren de un proceso de capacitación permanente, en la organización, administración, planificación, evaluación y control, para lograr la autogestión de la cooperativa con los niveles de eficacia y eficiencia necesarios.

En las tareas de capacitación participan diferentes integrantes del equipo técnico: trabajadores sociales, comunicadores, abogados, escribanos, arquitectos, contadores, etc. Cada uno con sus propios perfiles, transfieren y recrean el conocimiento me-

dante técnicas participativas en talleres, cursillos, jornadas educativas y en el asesoramiento permanente a los órganos de decisión cooperativa. Además de abordar toda la temática referida a los principios cooperativos, la organización y el funcionamiento de los órganos cooperativos, se trabaja la enseñanza básica de técnicas de diseño de programas y definición de roles, técnicas de comunicación, planificación y programación; dinámica de grupos, etc.

Cada etapa presenta diferentes desafíos, tanto en los factores externos como internos al grupo. Los factores externos corresponden a las gestiones ante los organismos públicos para el logro de la vivienda. Ellos son menos controlables para los grupos, por su misma externalidad y porque los tiempos no siempre conjugan de igual modo la aprobación de los trámites con las necesidades de la gente. En cambio los problemas ligados a factores internos (conflictos, desintegración grupal, dificultades en la comunicación, etc.) se pueden superar o mitigar por medio del proceso educativo permanente y el apoyo técnico, especialmente a nivel social.

En las primeras etapas la Cooperativa vive un proceso de integración grupal, donde se ponen a prueba los intereses, necesidades, identidades y objetivos sobre el proyecto, en el que se asumen compromisos, se perfilan potenciales dirigentes y el grupo se prepara para la gestión colectiva.

La movilidad en la composición del grupo suele ser permanente hasta que se inicia la etapa de pre-obra, en la que se visualiza más claramente la posibilidad de concreción de las viviendas, lo que contribuye a consolidar el grupo. Si esta etapa no se extiende demasiado en el tiempo, es positiva, porque se templa la capacidad organizativa del colectivo para la concreción de la obra. Si en cambio se prolonga excesivamente, conduce a un desgaste que puede comprometer seriamente el desarrollo del grupo⁽⁵⁾.

El trabajo de ayuda mutua y la gestión cooperativa son encarados como un proceso de aprendizaje

(4) A partir de 1984, fundamentalmente, se dio un importante proceso en el que se promovió la formación de Cooperativas directamente por FUCVAM. En esa situación, se agrega una etapa más a las descritas (que debería ser previa a la obtención del terreno): la elección del IAT que asesorará al grupo. FUCVAM realiza las tareas de promoción por medio de una Comisión en la que trabajan cooperativistas con importante experiencia en el tema y técnicos de diferentes disciplinas. (N. del C.)

(5) En un larguísimo período, que fue de 1976 a 1989, no se otorgó ninguna Personería Jurídica a Cooperativas de Vivienda (de ningún tipo) y la concesión de préstamos estuvo severamente restringida. Esta situación, que se debió a decisiones políticas ajenas a la eficacia y validez del sistema, congeló prácticamente el desarrollo del movimiento cooperativo durante ese lapso. Su vitalidad es tan grande, sin embargo, que en cuanto esas restricciones fueron levantadas, al menos parcialmente, se formaron decenas de nuevas Cooperativas. (N. del C.)

colectivo y de afianzamiento organizativo, que habilitará a la Cooperativa para la etapa de convivencia, una vez construidas las viviendas. Es una herramienta difícil y de un alto costo social para las familias cooperativas, ya que requiere una importante dedicación de tiempo, adicional al que demandan sus fuentes laborales y que no sólo se insume en la construcción sino en todo el funcionamiento organizativo.

La etapa de obra es muchas veces vivida como un filtro, puesto que es un importante desafío para los socios, que precisa, para vencerlo, de una firme convicción sobre lo que se quiere. Quizá el mejor ejemplo en este sentido sean los trabajos iniciales de cimentación, en los que generalmente se vea un gran esfuerzo físico sin que se vean en lo inmediato los resultados. La historia de las Cooperativas muestra casos de grupos que en estas etapas han cambiado más del cincuenta por ciento de sus asociados.

La movilidad en el padrón, que existe en todas las etapas y particularmente en las iniciales, como ya se ha dicho, exige hacer un énfasis permanente por parte de los equipos técnicos en la capacitación y la educación cooperativa. Sólo así se puede conseguir que todo el grupo pueda realizar un proceso de integración con las mismas oportunidades.

A su vez, una vez terminadas las viviendas es común que exista un “repliegue” de las familias cooperativas en cuanto a su participación en las instancias colectivas, fruto del proceso de desgaste sufrido⁽⁶⁾. Tendrá que pasar un buen período para que se incorporen nuevamente en forma activa a la organización y a su relacionamiento con el entorno. Cualquier programa de pos-construcción que se encare por parte de los equipos técnicos, deberá tener en cuenta necesariamente esta variable.

Todo proceso de grupo -y las cooperativas de vivienda no escapan a esta constante- pasa por distintos momentos, donde actúan dialécticamente las variables de democratización o concentración

del poder, cohesión grupal y pérdida de identidad. A cada una de estas variables corresponden determinadas dimensiones e indicadores, que orientan la acción de los técnicos sobre el desarrollo de esos procesos. Son elementos de diagnóstico y medición de los resultados de su acción, que posibilitan establecer las correcciones o ajustes a operar en los niveles y modalidades de intervención que están llevando a cabo.

3. Conclusiones

Ya se han construido miles de soluciones habitacionales por el sistema de ayuda mutua: desde los grandes conjuntos hasta los grupos más reducidos, en Montevideo y en el Interior del país. En el asesoramiento técnico a esos programas se han aplicado metodologías de trabajo diferentes, según su ubicación, su escala y las características del grupo social involucrado, pero siempre con un mismo objetivo: el de la construcción de espacios urbanos que contribuyan al crecimiento de la ciudad, desarrollando una concepción de la vivienda en un sentido amplio, que abarca no sólo los soportes materiales sino el equipamiento social, y atendiendo además al crecimiento de los grupos como colectivo.

Ésta ha sido y es, tanto para los cooperativistas como para los equipos técnicos, una larga experiencia de aprendizaje mutuo. Como todo proceso, ha tenido luces y sombras, que abren interrogantes a las que creemos es tiempo de intentar dar respuesta.

La relación de horizontalidad de los IAT con los grupos cooperativos abrió un nuevo perfil de trabajo profesional, en la medida que no se depende de un solo saber, sino del de un equipo, que pretende que sus conocimientos puedan ser apropiados por los cooperativistas, sin que por ello cada uno de los integrantes de aquél pierda especificidad en su función.

(6) Téngase en cuenta que, en condiciones favorables, un programa cooperativo por ayuda mutua tiene una duración no menor a tres años desde que el grupo se forma (aproximadamente un año de constitución y gestión del préstamo, y dos años de obra). En condiciones desfavorables -que han sido casi la norma desde 1973- ese tiempo puede ser varias veces mayor. Justamente, uno de los aspectos en que el sistema puede ser indudablemente mejorado es la reducción de estos plazos, mediante la simplificación de los trámites y la innovación y adecuación tecnológica. (N. del C.)

El relacionamiento Cooperativa-IAT se construye sobre la base de un contrato, donde se establecen los derechos y obligaciones de ambas partes, incluidas las económicas. Pero, aún con este marco, esa relación no es lineal sino que se desarrolla en una interacción constante, con momentos donde predominan los conflictos: porque el equipo no cubre las demandas de los grupos, porque los trámites ante los organismos públicos se demoran y la Cooperativa tiende a buscar responsabilidades en los técnicos, o por otras causas análogas. Estas tensiones encuentran solución en la medida que la Cooperativa tiene el control de toda la gestión y el equipo técnico la capacidad de autoevaluación y corrección permanente de su tarea.

La multidisciplinariedad, indiscutiblemente enriquecedora y que también cumple una función pedagógica cuando el grupo percibe a los técnicos como un equipo, no siempre en la práctica funciona con la fluidez deseada. Fundamentalmente porque los IAT están formados por distintas profesiones, diferenciadas por su enfoque específico y por las jerarquías que sus propios perfiles crean entre los mismos profesionales.

Quienes tienen un relacionamiento más permanente en el proceso con las cooperativas son los trabajadores sociales, y a partir de la etapa de obra los arquitectos, en tanto los demás técnicos tienen contactos más puntuales. El trabajo social con el grupo y el de la Dirección de Obra, son dos variables interrelacionadas (aún con su fuerte especificidad profesional), que no pueden dissociar sus objetivos. Si ello sucede se genera una tensión hacia los grupos, que se convierte en un importante obstáculo para el desarrollo del proceso de la Cooperativa.

Una dificultad en esa interrelación es que si bien los tiempos de la gestión y sobre todo de la construcción, pueden ser estimados con cierta precisión, los procesos educativos y sociales son más largos y difíciles de pautar, y presentan asimismo mayores com-

plejidades para medir sus resultados. Ello crea desfases que pueden ser causa de tensiones importantes.

Los trabajadores sociales cumplen en los equipos un rol articulador desde su especificidad. Sin embargo, su tarea profesional con los grupos tiene cierta “invisibilidad” y por ello no siempre es captada y valorada desde la perspectiva de los demás técnicos, debido a ciertas deformaciones profesionales y a la dificultad que señalábamos: que no siempre es posible realizar un balance social, con indicadores objetivos, aunque hay que destacar que en los últimos años se ha avanzado en torno a estos temas.

Es necesario, entonces, generar procesos de evaluación permanente de la labor desarrollada, para ayudar a la construcción de un lenguaje común entre los diferentes perfiles técnicos, así como ser escuchas atentos de las demandas de los grupos, respetando sus procesos de autogestión.

Consideramos también que es tiempo de revisar el sistema mismo de ayuda mutua, para adaptarlo a las nuevas realidades sociales en las que trabajamos. Dado que la ayuda mutua no es sólo un medio de bajar los costos de la vivienda sino también una herramienta para generar niveles de organización y capacitación en la gestión del hábitat, es responsabilidad de los técnicos encontrar caminos que conviertan estas experiencias en positivas y viables, potenciando sus aspectos positivos y minimizando los negativos.

Hoy se incorporan a este sistema sectores sociales insertos en la economía informal, que no tienen las mismas características de los grupos cooperativos de la década del 70, que contaban con una importante capacidad de organización por su propia experiencia laboral y gremial. Deberíamos preguntarnos, entonces, si es posible aún mantener el mismo volumen de horas de ayuda mutua, la misma organización cooperativa y las mismas tecnologías constructivas de hace treinta años. Y aún dentro de los sectores con trabajo “formal”,

(7) Algunas de las respuestas a las preguntas formuladas, sin duda decisivas, están en el Capítulo 4. Esas respuestas son prueba de la capacidad de adaptación y evolución del sistema. Ello sin perjuicio que haya aún, incuestionablemente, mucho camino que hacer al andar. (N. del C.)

resulta imprescindible tener en cuenta la condición de multiempleo (o, inversamente, la de desempleo) de los socios de la cooperativa: de lo contrario el propio sistema se desvirtúa y no se cumplen sus objetivos, que consideramos siguen siendo válidos.

No estamos, sin embargo, en punto cero: en los últimos años se han realizado experiencias no tradicionales, tanto en materia de sistemas tecnológicos como de organización de la ayuda mutua, experiencias que se deberían divulgar y analizar en profundidad⁽⁷⁾.

Es tiempo, por otra parte, después de largos años de experiencia, de generar conocimiento teórico sobre la misma. Que ella sea abordada a niveles académicos y de investigación, lo que permitirá contar con insumos que posibiliten mejorar la práctica profesional y encontrar elementos de medición de los procesos en las cooperativas, que hoy faltan o no son suficientemente eficientes, sobre todo en cuanto a aspectos como los niveles de participación o la integración al entorno.



La organización de obra

págs 98 - 111

[*] JOSE DURAN

02.6

José Durán, capataz de obra, ha trabajado en ese carácter desde 1989 hasta la fecha en once obras de cooperativas de ayuda mutua, con diferentes equipos técnicos; tiene formación como ayudante de arquitecto e ingeniero, adquirida en la Universidad del Trabajo del Uruguay; fue socio de la cooperativa COVIBAZA, construida en la década del 80 y actualmente lo es de la cooperativa “La Barca”, inaugurada a fines de 2005 y de la que fue presidente durante el período de obra. Ha tenido también actuación como constructor en obras privadas y desde 2001 integra el Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM como aporte militante.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

1. Una obra de ayuda mutua es totalmente distinta de una “tradicional”, precisamente por las particularidades que le imprime la propia gente construyendo sus viviendas. Y esto no solamente porque debe organizarse con la base de personas en la mayoría de los casos sin experiencia previa en esa tarea y que no hacen los horarios regulares de los trabajadores contratados. Quizá más importante que eso sea que la participación de los propios usuarios permite, en la medida que los técnicos estén abiertos a la incorporación de sus intereses y aspiraciones, que el proyecto sea compartido con ellos y no solamente una idea intelectual, porque esa participación de la gente le va incorporando su propia identidad.

El trabajo en la obra hace que los cooperativistas se interioricen más de lo que son los procedimientos constructivos, sus dificultades y puntos críticos, y conozcan mejor lo que se está haciendo, aunque en la mayoría de los casos se enfrenten por primera vez con esas cosas. Eso hace que comprendan mejor la dificultad de alcanzar el producto esperado y le den un mayor valor a lo que se consigue, mucho más que si sólo pagaran una cuota para comprar una casa. Por el contrario, lo que se logra tiene no solamente el sentimiento del sacrificio hecho, sino un conocimiento cabal de *cómo* está hecho y sobre eso no van a existir dudas. Esto, claro está, siempre que dentro del proceso



constructivo haya habido un buen asesoramiento y verdadera participación.

2. La realización de la obra utilizando ayuda mutua -pero no sólo ayuda mutua- implica que gente que no conoce nada de obra, que nunca ha tenido una experiencia de ese tipo, se enfrente a ella por primera vez. Eso obliga a que los diferentes técnicos y en particular el Capataz⁽¹⁾, que en esto juega un rol fundamental, hagan una verdadera docencia en su tarea, no solamente indicando *qué* hay que hacer, sino explicando *por qué* hay que hacerlo. Y cuando es así, se da el hecho -que puede parecer curioso- de que a veces se tenga mejor respuesta en la gente que no tiene experiencia que en la propia gente del gremio, porque ésta supone que ya sabe, y por eso puede encontrarse que pone mayor interés -y en definitiva, puede llegar a hacer mejor las cosas- alguien ajeno al oficio que otro de la propia construcción.

En la medida que se pueda despertar interés en la gente sobre lo que es el procedimiento constructivo y por qué las cosas se hacen de determinada manera, eso le da mayor importancia al trabajo que hace cada uno, y con ello al cuidado que se pone. Así por ejemplo, las mujeres, cuando realizan el armado de los estribos de acero para la estructura -tarea tradicionalmente femenina en estas obras- suelen ser mucho más meticulosas que los propios trabajadores de la construcción: tienen un criterio más fino, mayor prolijidad, se enojan cuando el trabajo les sale mal y ese empeño se debe a que están haciendo algo nuevo y a que lo sienten importante.

El que no conoce cómo se desarrolla una obra de ayuda mutua, se sorprende a menudo de que las tareas se realicen con un buen nivel de eficiencia, cuando están hechas por gente que no tiene experiencia previa. En eso son fundamentales el Director de Obra y el Capataz, que deben generar dentro del grupo el interés en lo que es la participación y el trabajo colectivo. Se logra una buena

construcción en la medida que se capacita, se informa y a su vez los grupos plantean sus interrogantes y éstas son respondidas, porque también la buena ejecución surge del cuestionar y preguntar.

Aunque todos enseñan -los técnicos, los trabajadores contratados, los cooperativistas que saben algo más- esa responsabilidad es fundamentalmente del Capataz y por eso es muy importante que éste esté visualizando las etapas bastante antes de llegar a ellas. Eso le permite preparar las tareas con tiempo, no sólo en lo que respecta a realizar las actividades previas y contar con los materiales necesarios, sino también en la organización de los recursos humanos, capacitando a la ayuda mutua cuando dispone de ella o reemplazándola con personal contratado cuando es mejor dedicarla a otras tareas.

3. La importancia de la ayuda mutua en el programa es que cuanto más se tenga y más calificada sea, menos necesidad habrá de contratar, no sólo peones, sino incluso personal especializado, y entonces esos recursos se pueden volcar a mejorar la calidad del producto terminado. En cualquier caso, una de las claves del éxito de un programa de ayuda mutua es que ésta pueda asumir todas las tareas no calificadas, de modo de contratar solamente personal especializado.

En la medida que se puedan descubrir habilidades dentro del grupo y formar equipos que aprendan a hacer bien un cierto número de tareas, la experiencia ha mostrado que la ayuda mutua puede encarar casi cualquier actividad. Lo que sucede es que la obra no puede estar dependiendo exclusivamente de la ayuda mutua, porque el tiempo que ésta dedica no permite sostener los ritmos necesarios para un desarrollo adecuado del trabajo: con las veintiuna horas semanales que normalmente realizan los núcleos familiares, aún cuando los cooperativistas estuvieran capacitados para hacer cualquier tarea, ese tiempo no alcanzaría para acompañar el resto de la obra. Por eso siempre hay

(1) El Capataz, a quien en otros países se denomina Maestro de Obra, es el responsable de la organización de la misma y de la ejecución de las tareas planificadas. (N. del C.).

que contratar personal especializado, aunque se logre conseguir gente capacitada dentro de la ayuda mutua, ya que ese personal es el que imprime ritmo a la obra.

De todos modos es importante señalar que la experiencia ha mostrado que alguien que no sabe hacer nada al comenzar la obra, puede llegar a desempeñar casi cualquier tarea, si quiere aprender y si existe voluntad de los técnicos y del Capataz para enseñar y, naturalmente, si posee un mínimo de destreza manual e intelectual.

En esto juega también cómo se da la presencia en la obra: el que está ocupado de lunes a viernes y sólo va a la obra los fines de semana, cuando no está el Capataz y cuando se organizan las tareas que exigen mayor cantidad de gente y un trabajo más colectivo, como el llenado de hormigones, va a participar más de trabajos grupales y no tanto de tareas específicas, que requieren una mayor continuidad y una presencia más permanente en la obra. Y por lo tanto, posiblemente aprenda menos. En cambio, el que acude a la obra en los días hábiles tendrá mayores posibilidades de apoyo para aprender y mayor oportunidad de abordar tareas más especializadas.

El trabajo en equipo y la división de tareas también influyen de modo importante en el aprovechamiento de la ayuda mutua y en su eficiencia. Eso permite reducir los costos, y con ello que la vivienda pueda ser mejor, en la medida que dichas economías se utilizan con ese fin, porque para esta “empresa” la ganancia consiste en que las viviendas sean mejores. A veces cosas que el proyecto no puede contemplar, porque el dinero no alcanza, se llegan a hacer porque el rendimiento de la ayuda mutua genera economías que lo permiten.

La ayuda mutua debe, fundamentalmente, complementar la tarea del personal contratado, de manera que éste, que es el que se paga, rinda más. Por eso es importante que la mayor cantidad posible de horas de ayuda mutua se haga durante el tiempo que

está presente en la obra el personal contratado. Se trata que los cooperativistas asistan al personal contratado, de modo que éste se aboque exclusivamente a las tareas especializadas: que no tenga que bajar del andamio para ir a buscar el balde de material o los ladrillos, porque eso le hace perder rendimiento y encarece su trabajo, lo cual se evita si la ayuda mutua cumple esas funciones. El aporte más valioso de la ayuda mutua puede ser éste: optimizar el rendimiento del personal especializado.

El número de trabajadores contratados que requiere una obra de ayuda mutua está muy vinculado a los tiempos proyectados. En la experiencia que tiene el movimiento cooperativo en Uruguay, se ha llegado a que el plazo de veinticuatro meses es el más adecuado para que la ayuda mutua tenga el tiempo necesario para acompañar a un plantel de contratados que, por ejemplo en una cooperativa de cincuenta viviendas, puede oscilar entre las quince y veinte personas en el momento de mayor apertura de tareas.

4. El plazo de obra es un elemento crítico en este tipo de programas y por ello debe definirse con mucho cuidado. A veces las cooperativas se proponen reducir drásticamente los plazos, para evitar el desgaste de los socios y economizar costos fijos; pero entonces el aporte de ayuda mutua que se realice también será menor (porque no es fácil aumentar la dedicación semanal) y por consiguiente habrá que contratar no solamente personal especializado sino también peones, para poder realizar en un tiempo adecuado las distintas tareas. Y entonces el ahorro que supuestamente se había hecho quedará compensado por el mayor costo de los contratados. Por eso los veinticuatro meses y las veintiuna horas semanales constituyen un equilibrio adecuado en ese balance.

También existen cooperativas que se van al otro extremo, apuntando a no contratar personal y hacer todo por ayuda mutua. Esto tiene la dificultad,



en primer lugar, de que la obra se prolonga excesivamente, porque falta el trabajo de todos los días que le da ritmo, que es el que hacen los contratados. Y, además, hasta que la gente aprende, puede generar vicios de construcción que también significan costos, porque las tareas no bien realizadas y planificadas presentan errores que cuestan dinero, ya que hay que reparar -e incluso a veces rehacer- cosas que ya fueron hechas.

Un ejemplo típico de esto es el de los muros mal levantados, o el olvidarse de los pases para las canalizaciones de eléctrica y sanitaria. Esto es muy frecuente, por ejemplo, cuando se empieza la obra sin capataz, para ahorrar su sueldo en el comienzo, siendo que el capataz es justamente el que planifica y prevé esos detalles y entonces eso después se paga en costos y tiempos.

5. La obra se organiza sobre la base del trabajo conjunto y coordinado del Director de Obra, el Capataz y la Comisión de Obra, integrada por cooperativistas. El organigrama adjunto corresponde a una organización típica de una cooperativa en etapa de obra.

El Director suele realizar una o dos visitas semanales, según la importancia de la obra y las dificultades que se puedan estar planteando. Eso le permite realizar la supervisión general de los trabajos y planificar las nuevas tareas. La presencia del Capataz, en cambio, es permanente o semipermanente, salvo que la obra sea muy pequeña o se esté en las etapas iniciales o finales, en las que puede hacer medio horario. Es por ello que el Capataz está al tanto de todo lo que sucede en la obra y esa es la mejor garantía de correcta ejecución para la cooperativa⁽²⁾. Pero es en las reuniones entre los tres estamentos que se realiza la planificación de las tareas y que se logra una mejor coordinación, y por ello esas reuniones son el corazón de la cooperativa en cuanto a la obra.

Un aspecto clave de la planificación es la apertura de

rubros, que permite avances sustantivos en la obra, lo que no se lograría con un desarrollo puramente lineal, en que se espera que cada tarea termine para comenzar la siguiente. Por el contrario el solape de tareas permite progresar más rápidamente. Pero para que así sea deben estar muy bien coordinados la realización de las tareas previas, la incorporación de personal contratado o la capacitación de la ayuda mutua, y la compra de los materiales necesarios.

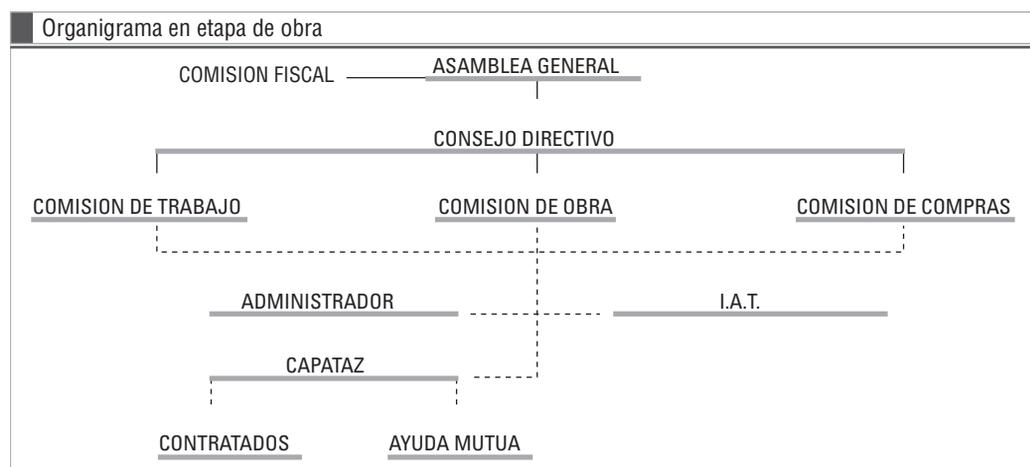
El gráfico adjunto es un ejemplo de planificación física de una obra, que ilustra sobre este aspecto. En él se ha simplificado la apertura de rubros, que admite un desglose mayor, a efectos de su más fácil percepción. Asimismo se presenta un cronograma de inversiones, sobre la base del presupuesto proyectado, que es el correlato de aquél, ya que las mismas se irán produciendo de acuerdo con el avance físico de las obras.

El tema de las compras es muy importante y a la vez complejo, porque para obtener el mejor rendimiento del dinero que se dispone y a la vez para un manejo transparente de los recursos, es preciso recurrir a mecanismos como el llamado a precios o la licitación, lo que lleva su tiempo. Por ello en muchas cooperativas se forma una comisión específica para las

compras, que implica la participación de otros socios que colaboran en la investigación de los precios y la calidad de los materiales, y en el análisis de alternativas según calidades y costos, para que luego el Consejo Directivo pueda tomar las decisiones correctamente. En algunos casos, sin embargo, sobre todo en cooperativas con pocos socios, esta tarea es asumida también por la Comisión de Obra.

Desde dicha Comisión, a su vez, se plantean las diferentes tareas para los fines de semana, cuya organización es complicada, porque se produce una gran afluencia de ayuda mutua en un momento en que no hay en obra personal experiente. Por ello es más necesario que nunca pensar bien qué tareas se van a hacer, que se cuente con los materiales necesarios y con las herramientas y equipos suficientes, porque de lo contrario se perdería la posibilidad de que ese trabajo tuviera un resultado eficiente.

6. En algunas cooperativas -casi siempre pequeñas- los técnicos proponen que el Capataz trabaje también como oficial, haciendo tareas de albañil, por ejemplo, en el tiempo que le dejan libre sus restantes funciones. Suele decirse entonces que se tiene, no un Capataz sino un *Encargado* de Obra.



(2) Debe advertirse que en los programas de ayuda mutua es la cooperativa la que actúa como empresa constructora, y como tal tiene la responsabilidad sobre la ejecución de los trabajos, en tanto las del proyecto y la supervisión recaen en los técnicos. (N. del C.)

Si bien esto puede parecer un ahorro, porque se obtiene un mayor rendimiento del tiempo del responsable de la ejecución de la obra, debe advertirse que los momentos en que éste se dedica a otras tareas, los distrae de las de control y planificación. Pierde así de vista lo que están haciendo los demás contratados, deja de pensar en qué provisiones hay que hacer y pierde de vista también a la ayuda mutua y la posibilidad de capacitarla. Está haciendo otras tareas, sí, pero está dejando de hacer aquellas en las que nadie lo sustituye. Porque al que “agarrar la cuchara” se lo puede sustituir por otro que también agarre la cuchara, pero al que piensa la obra no se lo puede sustituir, y esto es más importante que agarrar la cuchara.

La necesidad de que la obra tenga un *sobrestante*, a su vez, está ligada a la dimensión de la misma: para obras medianas a grandes (más de sesenta-setenta viviendas), ello puede ser conveniente, porque aparece una diversidad de tareas que el Capataz solo no puede cubrir y a veces también la gran cantidad de cooperativistas genera muchas interrogantes que deben ser respondidas y en eso ayuda la presencia del sobrestante. Éste puede tener además varias funciones, aparte de las tradicionales de control de calidad de materiales y procedimientos: puede ser liquidador de jornales, colaborar en los pedidos de precios y otras actividades que, en cooperativas más chicas, el Capataz puede absorber solo, siempre que tenga colaboración de la ayuda mutua.

Cronograma físico de Avance de Obras																									
RUBRO	MESES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Implantación y replanteo		■																							
Prep. del terreno y fundaciones		■	■																						
Hormigón Armado			■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Muros y revoques				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Impermeabilizaciones																									
Contrapisos y pisos																									
Revestimientos																									
Carpintería																									
Herrería																									
Eléctrica																									
Sanitaria																									
Pintura y vidrios																									
Leyes Sociales																									
Conexiones y Permisos																									
Honorarios IAT y escritura																									

Cronograma de inversiones																										
Rubro	Tot (URs)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	
Implantación y Replant	245	245																								
Terreno y fundaciones	1952	1049	903																							
Hormigón Armado	7481		182	1147	1147	1147	965	965	965	965																
Muros y revoques	7622				834	834	834	834	834	834	941	107	107													
Impermeabilizaciones	2078											94	1039	946												
Contrapisos y pisos	2461					85	85	85	85																	
Revestimientos	1087																									
Carpintería	1749																									
Herrería	1247																									
Eléctrica	1798																									
Sanitaria	2371					67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	67	
Pintura y Vidrios	615																									
Leyes Sociales	4218	174	146	154	266	226	262	262	262	192	188	177	169	218	186	176	157	147	161	186	151	149	118	52	41	
Conexiones y Permisos	1261	132																								
Honorarios IAT y escrit	4578	2950	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	
TOTAL CONSTRUCCION	41361	4550	1302	1372	2317	2430	2283	2283	2283	2372	1510	760	2486	2267	1643	1484	1321	1311	1432	1641	1322	1027	463	191	1309	
Obras infraestructura	2431	43	43	43											179	179	179	349	170	170	170	288	221	245	127	24
TOTAL DE OBRAS	43792	4593	1345	1415	2317	2430	2283	2283	2283	2372	1510	760	2486	2447	1822	1664	1670	1481	1602	1810	1610	1248	708	318	1333	
% sobre el total	100	10.5	3.1	3.2	5.3	5.5	5.2	5.2	5.2	5.4	3.4	1.7	5.7	5.6	4.2	3.8	3.8	3.4	3.7	4.1	3.7	2.9	1.6	0.7	3.0	

7. El uso y cuidado de los equipos y herramientas y el manejo del Pañol⁽³⁾ son de las cosas que han traído más dificultades en las obras de ayuda mutua, porque a veces la gente no se percibe como propietaria de ellos y no los cuida en consecuencia, sino que lo toma como algo que es “de la obra” y no de ellos mismos. Igual cosa puede pasar con las herramientas de los contratados, que a veces al llegar los lunes, cuando se reintegran al trabajo, encuentran todo desordenado o que se ha usado sus herramientas sin cuidado.

Para que la obra funcione correctamente, sin embargo, es necesario que el Pañol esté ordenado de lunes a domingo, lo que requiere que se contrate a alguien para esa función o, si se encara con ayuda mutua, que exista una persona para cubrir todo el horario o se coordine muy bien los turnos de los pañoleros, para que dominen que es lo que está pasando con las herramientas y equipos.

La cooperativa, en definitiva, como en todos los aspectos de la gestión, es la que debe definir cómo se llevará a cabo esta tarea (muchas veces utilizando compañeros que tienen dificultades físicas para realizar otras), pero es fundamental que se cubra toda la jornada y que los encargados de ella sean extremadamente responsables.

8. Un momento muy importante de la organización de la obra es la preobra, o sea toda la etapa de entrenamiento que se realiza en los meses inmediatamente previos al comienzo de aquella, sin que el reloj esté marcando el tiempo, porque todavía no comenzó a contarse el plazo de obra. Eso permite dar los primeros pasos sin la premura de que ese plazo esté corriendo, por lo cual se puede tomar tiempo para planificar mejor, ensayar, corregir, lo que habilita a trabajar con cierta tranquilidad, dando espacio a los momentos de discusión que después en obra van a ser más difíciles.

En esta etapa es necesario asimilar bien el reglamento de ayuda mutua, el tema de los cumpli-

mientos, los horarios de participación, el amoldarse a las exigencias de la obra, pero puede hacerse a un ritmo más amable, porque se hacen menos horas (la mitad generalmente de las de obra) y sin la premura de que las fichas del taxímetro estén cayendo. Esa gimnasia después da muy buenos resultados al comenzar la obra.

9. Nunca se insistirá demasiado -en cualquier programa, pero sobre todo en uno de ayuda mutua- sobre la importancia de la planificación de la obra y la apertura de tareas. Justamente éste es uno de los cometidos prioritarios que la Dirección de Obra, Capataz y Comisión de Obra deben plantearse como objetivo: ensamblar las tareas de tal forma que nunca se avance demasiado para “apretar” a otra tarea ni se endentezca para que no pueda ingresar una nueva.

Y esto requiere estar permanentemente pensando en los recursos: la incorporación de nuevo personal, los suministros, el ritmo que lleva la obra. Como la cooperativa en general no dispone desde el principio de dinero para contratar mucho personal (porque éste se va recibiendo justamente, contra el avance de la obra), se empieza, por ejemplo, con un carpintero y un medio oficial, que le van dando cierto ritmo a la obra, unidos a la ayuda mutua.

Después, en función del avance necesario, se van armando equipos para terminar los rústicos, para avanzar con las instalaciones, para los acabados, siempre combinando de la mejor manera posible, personal especializado y ayuda mutua. Lo ideal es encadenar las tareas: mientras en las primeras casas al año de obra ya se está trabajando en terminaciones, en las últimas se está quizá todavía en los cimientos. Este escalonamiento, como ya se dijo, hace que se tenga la apertura de rubros adecuada, ya que no es bueno esperar a terminar una tarea para empezar con la siguiente, porque eso alarga los tiempos.

(3) En el Uruguay se designa con este término al almacén o depósito de herramientas así como a la administración de las mismas. (N. del C.)

10. Como cualquier actividad, un programa de ayuda mutua presenta nudos críticos, aquellos por los cuales pasa la concatenación de las diferentes etapas y la posibilidad de llegar a los objetivos planteados. Quizá el más importante de esos nudos sea la relación Comisión de Obra-Comisión de Compras-Consejo Directivo. Esto hace a la ejecutividad de la obra, y si no se acepta bien, el aparato de relojería que la misma debe ser, no funciona bien y se retrasa.

Lo primero es definir bien qué es lo que se va a hacer y qué se necesita, tarea de la Comisión de Obra con el Arquitecto Director y el Capataz, para que Compras salga a averiguar precios y el Consejo Directivo tenga claro qué inversiones tiene que hacer. Si falla alguna de las patas de ese trípode, se generan atrasos que no es fácil recuperar, porque el rubro que no se hace al tiempo debido, atrasa a los otros.

Un ejemplo: la tarea de colocación de las aberturas (puertas y ventanas) se debe prever con dos o tres meses de anticipación para tener el tiempo suficiente para analizar calidades, obtener precios de diferentes proveedores, distintos tipos de materiales, hacer comparativos con el presupuesto que se dispone. Pero para determinada fecha las aberturas tienen que estar, porque a partir de ahí se abren los rubros de revoques interiores, revoques exteriores, revestimientos, que si la colocación de las aberturas se demora, también se atrasarán. Por eso el principal nudo crítico del programa es la ejecutividad y la coordinación del trabajo de esas comisiones.

De todos modos, en obra siempre se van a producir atrasos en la ejecución de ciertas etapas, porque la exacta coincidencia de la planificación con la realidad sólo puede ser casual, ya que en una obra hay cantidad de imprevistos. La cuestión está en cómo se manejan esos atrasos parciales para que no redunden en un atraso general.

Para eso hay que analizar qué rubros se atrasaron y porqué, para aplicar los correctivos necesarios, pe-

ro al mismo tiempo estar viendo en qué otros rubros se puede avanzar que no dependan de los atrasados, ya que si bien todos están interrelacionados, es claro que hay algunos menos dependientes: si no sale rápido determinada decisión, que demora una tarea, se encara otra que permita seguir avanzando, a veces recurriendo a rubros que se dejen normalmente para el final, como la construcción de los muros de fondo o la caminería.

11. Ya en el momento de planificar es posible identificar tareas cuya posibilidad de concreción es más riesgosa, y éstos son también nudos críticos: por ejemplo, en nuestras tipologías se usa comúnmente para el revestimiento ladrillo visto, por razones estéticas y para evitar los altos costos de mantenimiento que tienen otras soluciones. Si, por el mes en que se comenzó la obra, parte de esa tarea debe hacerse en invierno, ya se sabe que va a ser muy difícil conseguir en esa época ladrillos adecuados y entonces hay que acopiarlos previamente, si se dispone de recursos para ello, o armar la planificación para poder avanzar con ese rubro detenido, de repente durante todo el invierno.

Claro que no siempre se pueden salvar los atrasos, por ejemplo los provocados por el clima. Si no se pudo trabajar por lluvia, por ejemplo, ese atraso no se puede dejar para recuperarlo al final, porque ahí ya no va a haber tiempo, sino que hay que tratar de hacerlo al mes siguiente, pues de lo contrario esas horas van a faltar.

Lo mismo sucede cuando el desfase se genera por la no realización en tiempo y forma de la ayuda mutua: las horas que no se hicieron cuando se necesitaban, se pueden hacer después, pero lo que no se puede hacer es recuperar el atraso que causaron.

12. Otro aspecto que es interesante analizar es en qué medida el empleo de la prefabricación y la construcción en serie se adapta a los programas de ayuda mutua. La experiencia muestra que hasta



ahora no se ha logrado desarrollar procedimientos integrales, alternativos a la construcción tradicional, que sean sensiblemente más económicos. Se han utilizado diferentes alternativas⁽⁴⁾, pero cuando se llega a los costos finales, ellos no son inferiores a los de la construcción tradicional, y siendo así a la gente le cuesta correr el riesgo de innovar, cuando la ventaja no es clara⁽⁵⁾. Si hay una alternativa tecnológica, pero el costo es el mismo y el plazo no demasiado diferente, la gente prefiere lo tradicional. Hay que tener en cuenta que la inversión que están haciendo, en tiempo y en dinero, es demasiado grande para que se arriesguen a experimentar.

La prefabricación hecha en obra, a su vez, puede ser valiosa, pero tiene que ajustarse al ritmo general de los trabajos, porque si para lograr esto hay que contratar personal, la ventaja desaparece. Por eso la prefabricación en obra es importante cuando ayuda a sistematizar algo que pueda quedar a cargo de la ayuda mutua: ahí es toda ventaja.

También es muy importante la coordinación del proyecto con el procedimiento constructivo: por ejemplo, si se quieren ahorrar pilotes en una ci-

mentación, porque son caros, ello lleva a alejar los puntos de apoyo y con ello se aumenta la armadura de las vigas de cimentación, complicando su llenado, que generalmente se hace con ayuda mutua. Quizá falte en un ejemplo como éste, una adecuada ubicación de parte del calculista, que tenga en cuenta que la vivienda es de carácter social, que es muy económica, pero que además se hace fundamentalmente por ayuda mutua. A veces también en el técnico influye que proyecta desconfiando de la ayuda mutua y por tanto tomándose mayores coeficientes de seguridad.

13. Otra pregunta que se hace frecuentemente es si cualquier procedimiento constructivo es apto para ser realizado con ayuda mutua o si, por el contrario, hay algunos que presentan dificultades importantes. En nuestra experiencia personal, hemos probado diferentes procedimientos en obras de ayuda mutua y en general todos funcionan, salvo que sean tan sofisticados que no dejen lugar a la ayuda mutua: a veces los que fallamos somos los que debemos cuidar la ejecución, y eso puede pasar con cualquier sistema pero más en aquellos en que, por no ser habi-

(4) Ver al respecto el capítulo 2.3. (N. del C).

(5) Un estudio del Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, que evalúa desde el punto de vista físico, económico y social, seis experiencias con procedimientos alternativos realizadas por cooperativas de ayuda mutua y promovidas por la Intendencia Municipal de Montevideo, llega a parecidas conclusiones. (N. del C.).

tuales, no se conocen bien sus puntos críticos.

Eso ha llevado a que se estropee la imagen de algún producto o procedimiento porque no se ha cuidado suficientemente la ejecución: por ejemplo las experiencias en Montevideo con el sistema “FC2” cordobés, en el que quizá no se tuvo un buen cuidado de la ejecución y eso deterioró su imagen. En cualquier alternativa, si se logra que se ejecute bien, no hay problemas: pasa por ejemplo con la azotea inundada o azotea de agua, que si se ejecuta bien funciona a la perfección, pero mal realizada puede ser fuente de muchos problemas.

14. Igualmente, siempre hay que tener presente que una obra de ayuda mutua es una obra especial, que requiere un tratamiento especial. Por ejemplo, son obras en las que participan mujeres, adultos mayores, personas impedidas, que también tienen problemas de vivienda -y quizá los tienen en mayor medida- y también tienen derecho a solucionarlos con su esfuerzo. Esto no pasa en las obras “comunes”, realizadas por empresa con personal profesional, y esa circunstancia plantea una situación atípica, que debe manejarse como tal.

Lo primero que se necesita es que haya una asunción colectiva de las dificultades que ofrece una obra, a partir de reuniones grupales: que todos se den cuenta que se van a enfrentar -lo que no hacen en sus actividades cotidianas- con hierros que sobresalen, con zanjas, aparatos eléctricos, instrumentos de corte, objetos que caen desde lo alto y otras cosas que para un obrero experto son el pan de todos los días. Por eso es importante el rol de la comisión de seguridad, asesorada por el prevencionista⁽⁶⁾, efectuando permanentemente análisis colectivos sobre las dificultades que están apareciendo y las que van a venir al incorporar nuevos materiales y tareas, y los riesgos que van a existir.

Cuando se hace así -y generalmente se hace así en las obras de ayuda mutua- las posibilidades de accidentes disminuyen y por eso las obras realizadas

por empresa terminan siendo, paradójicamente, más peligrosas que las de ayuda mutua, como lo muestra el número de accidentes que se producen en unas y otras. Esto es así porque se toma en las obras de ayuda mutua un conjunto de precauciones que a veces no se tienen, por exceso de confianza, en las realizadas por empresa y de ahí que haya tantos accidentes en esta industria.

También el riesgo se reduce cuando se le da a cada persona tareas adecuadas a sus posibilidades físicas e intelectuales. No todos los cooperativistas tienen que pasar por las mismas tareas, por un falso concepto de igualitarismo, cuando las posibilidades de todos no son iguales. Tampoco debe evaluarse el rendimiento de la ayuda mutua con el mismo criterio que el de un trabajador contratado, que es idóneo en la tarea, y entonces se trata de medir cuánto produce.

Lo importante en la ayuda mutua es con qué disciplina y dedicación la enfrenta cada persona o aún cada núcleo familiar. No tanto cuánto más hace, sino qué dedicación le da, cuánto se preocupa por la tarea. No si la hace más rápido, sino fundamentalmente que cumpla con la labor que tiene asignada y que, aunque le cueste, se interese por ella, pregunte, trate de hacerla mejor. No se trata de que haga muchos metros de manera desprolija, sino que se integre al trabajo programado, que es la mejor forma de producir.

En esas condiciones, una obra de ayuda mutua brinda oportunidades de trabajo para todos: el armado de hierro, por ejemplo, permite estar en un lugar de pie, manejando solamente las manos, y siempre existe la posibilidad de enseñar a hacerlo. O la importante función del pañolero, que es el custodia de las herramientas con que todos deben trabajar, las imprescindibles tareas de cocina y comedor, o la higiene periódica de baños y vestuarios. El picado de muros para la colocación de los ductos de la instalación eléctrica, el enhebrado de los cables, el corte de ladrillos, son también tareas

(6) La reglamentación de la construcción en el Uruguay exige que toda obra de cierta importancia cuente con un asesor en seguridad (técnico Preveccionista). (N. del C.).

que no exigen un especial esfuerzo físico y que pueden ser aprendidas sin problema.

Lo importante es que no se trata de mandar a todos a la misma tarea, sino de ir marcando funciones en base a lo que se va conociendo de la capacidad de cada cooperativista, preguntándole además si se siente cómodo y bien con la tarea que se le encargó. Debe haber un diálogo constante y permanente de modo que la persona se sienta a gusto y útil con el trabajo que está haciendo. En eso el Capataz, que es el que se asigna las tareas, es fundamental y la preobra le ayuda mucho a conocer al grupo.

15. El colectivo debe prepararse asimismo para las tareas de posobra, porque probablemente habrá cosas que queden para hacer, complementaciones, y en cualquier caso siempre estará la indispensable tarea del mantenimiento de las viviendas.

Esto se complica si la etapa de obra ha sido conflictiva: si bien es la más corta de la vida de la cooperativa, es una etapa muy intensa, en la que a veces el nivel de discusión es muy fuerte, incluso ríspido, y eso para la posobra causa dificultades porque es imprescindible encararla colectivamente.

Por eso se necesita ir preparando esto durante la obra, limando animosidades por cosas como la diferencia de rendimiento o de las tareas asignadas, porque a veces se piensa que todos tienen que rendir igual o hacer las mismas tareas, cuando lo que importa es que cada uno haga lo que le corresponde lo mejor que pueda. Muchas veces la posobra arrastra estos problemas, que deben ser prevenidos en la etapa de obra, para que no se formen grupos enfrentados. Aquí también el papel del Capataz puede ser muy importante, porque puede contribuir a solucionar -o a crear- esos problemas.

