

Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo

International Association of Cooperative Law Journal

No. 67/2025

DOI: <https://doi.org/10.18543/baidc672025>

ARTICLES / ARTÍCULOS

Desarrollo histórico y normativo del cooperativismo de vivienda en Uruguay

Historical and regulatory development of housing cooperatives in Uruguay

Santiago Merino Hernández

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.3228>

Recibido: 15.02.2025 • Aceptado: 28.02.2025 • Fecha de publicación en línea: octubre de 2025

Acceso Abierto

El *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* es una revista de acceso abierto lo que significa que es de libre acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de cada número. Se permite su lectura, la búsqueda, descarga, distribución y reutilización legal en cualquier tipo de soporte sólo para fines no comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor, siempre que la obra original sea debidamente citada (número, año, páginas y DOI si procede) y cualquier cambio en el original esté claramente indicado.

Open Access

The *International Association of Cooperative Law Journal* is an Open Access journal which means that it is free for full and immediate access, reading, search, download, distribution, and lawful reuse in any medium only for non-commercial purposes, without prior permission from the Publisher or the author; provided the original work is properly cited and any changes to the original are clearly indicated.

Desarrollo histórico y normativo del cooperativismo de vivienda en Uruguay¹

(Historical and regulatory development of housing cooperatives in Uruguay)

Santiago Merino Hernández²

Letrado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi (España)

doi: <https://doi.org/10.18543/baidc.3228>

Recibido: 15.02.2025

Aceptado: 28.02.2025

Fecha de publicación en línea: octubre de 2025

Sumario: 1. Sobre el pensamiento y obra de Juan Pablo Terra. 1.1. Una introducción a la figura de Juan Pablo Terra. 1.2. La Ley 13728 de Vivienda. 1.3. Más allá de la vivienda. 2. El cooperativismo de vivienda. 2.1. Introducción. 2.2. Antecedentes: Las cooperativas de viviendas a la luz de la Ley 13728 de Vivienda. 2.3. Etapas históricas a partir de la Ley 13728 de Vivienda. 2.4. La Ley 18407 de Cooperativas. 2.5. El Decreto 183/2018, de desarrollo de la Ley de Cooperativas. 3. A modo de conclusión sobre el cooperativismo de vivienda uruguayo. 4. Bibliografía.

Summary: 1. On the thought and work of Juan Pablo Terra. 1.1. An introduction to the figure of Juan Pablo Terra. 1.2. The Housing Law 13728. 1.3. Beyond housing. 2. Housing cooperativism. 2.1. Introduction. 2.2. Background: Housing cooperatives in the light

¹ El presente artículo, debidamente revisado, forma parte de la tesis doctoral defendida por su autor en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea el 21 de marzo de 2024 bajo el título «Cooperativa de Vivienda. De la experiencia internacional a la realidad en España y su particular concreción en la Comunidad Autónoma del País Vasco» y codirigida por las profesoras de esta universidad Aitziber Etxezarreta y Rosa Otxoa-Errarte. El tribunal estuvo presidido por Adoración Mozas, catedrática de la Universidad de Jaén y presidenta de CIRIEC-España; y formado además por los también catedráticos Carlos Vargas (Universidad de Almería), Carmen Marcuello (Universidad de Zaragoza, presidenta del OIBESCOOP y vicepresidenta de CIRIEC-España), y Alberto Empanaza y Aitor Bengoetxea (ambos de la Universidad del País Vasco).

² Doctor en Derecho. Letrado del Consejo Superior de Cooperativas de Euskadi. Miembro del Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social —GEZKI— de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea y director adjunto de la Revista Vasca de Economía Social de este Instituto. Miembro del Consejo Asesor de la Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa de CIRIEC-España. Miembro de número de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo con sede en la Universidad de Deusto. E-mail: smerino@icaalava.com.

of Law 13728 on Housing. 2.3. Historical stages since Law 13728 on Housing. 2.4. Law 18407 on Cooperatives. 2.5. Decree 183/2018, implementing the Law on Cooperatives. 3. Conclusions on the Uruguayan housing cooperativism. 4. Bibliography.

Resumen: En Uruguay, de la mano originalmente de Juan Pablo Terra, la figura seguramente más relevante en la promoción del cooperativismo de vivienda a nivel internacional, se concibe la planificación del sector de la vivienda como parte de un todo económico y social. A través primero de la Ley 13728 de Vivienda, y luego de la vigente Ley 18407, de Cooperativas, así como del Decreto 183/2018, que la desarrolla, se ha realizado una conexión necesaria de la arquitectura y la planificación con la Sociología, la Economía y el Derecho, buscando el objetivo último de coordinar en todo el país una política de acondicionamiento físico de los centros poblados, y armónica con el territorio entero, todo ello a través de los planes de Desarrollo Económico y Social. Hablamos de políticas públicas en colaboración con la voluntad creativa de las personas para de esta forma incidir en la trama urbana, los servicios y las infraestructuras mínimas, y en donde la herramienta de la cooperativa de viviendas, básicamente aquellas que retienen la propiedad del conjunto inmobiliario (por ayuda mutua o de ahorro previo), se convierte en determinante para revertir las desigualdades y enfrentar la pobreza y la exclusión, y avanzar hacia una sociedad más democrática, justa y solidaria. El artículo que se presenta refleja la evolución histórica y normativa de este sector, incidiendo en primer lugar en el pensamiento y obra de Juan Pablo Terra para, a continuación, abordar los antecedentes de las cooperativas de viviendas a la luz de la Ley 13728 de Vivienda y llegar de esta forma a la realidad actual con las normas ya citadas, la Ley 18407 de Cooperativas y el Decreto 183/2018 que la desarrolla. En definitiva, un estudio histórico hasta nuestros días en relación con un cooperativismo que todavía hoy se proyecta a nivel internacional como ejemplo a la hora de garantizar el acceso a una vivienda digna desde una perspectiva social.

Palabras clave: cooperativismo; vivienda; Uruguay.

Abstract: In Uruguay, a pioneering figure in the international promotion of housing cooperativism, the planning of the housing sector has always been integrated into a broader economic and social framework. Initially guided by Law 13728 on Housing and later by the current Law 18407 on Cooperatives, along with Decree 183/2018, which elaborates on it, a vital connection has been established between architecture, planning, sociology, economics, and law. This interdisciplinary approach aims to coordinate a nationwide policy for the physical development of population centres in harmony with the entire territory, all through comprehensive Economic and Social Development plans. These public policies, in collaboration with the collective will of the people, aim to influence the urban fabric, services, and essential infrastructures. Housing cooperatives, particularly those that retain ownership of housing complexes through mutual aid or prior savings, play a crucial role in addressing inequalities, combating poverty and exclusion, and promoting a more demo-

cratic, just, and supportive society. This article traces the historical and regulatory evolution of this sector, beginning with the thoughts and works of Juan Pablo Terra, and examining the background of housing cooperatives under Law 13728. It then moves to the present context, shaped by Law 18407 on Cooperatives and Decree 183/2018. Ultimately, this historical study highlights how Uruguayan cooperativism continues to be an international model for ensuring access to decent housing from a social perspective.

Keywords: cooperativism; housing; Uruguay.

1. Sobre el pensamiento y obra de Juan Pablo Terra

1.1. Una introducción a la figura de Juan Pablo Terra

El cooperativismo de vivienda uruguayo, así como toda la cuestión relativa a la vivienda en Uruguay³, está presente en las preocupaciones, reflexiones, investigaciones y propuestas de Juan Pablo Terra (1924-1991) desde el principio de su obra⁴. Arquitecto de profesión, fue profesor de sociología de la facultad de arquitectura de la Universidad de la República. Antes de su entrada en la universidad ya había participado en los llamados Equipos del Bien Común, contribuyendo a la organización del grupo Economía y Humanismo. A finales de los años cincuenta fundó con otros intelectuales el Centro Latinoamericano de Economía Humana, de marcada inspiración cristiana.

Terra conecta con el ideario del dominico francés Louis Joseph Le-bret y su escuela de Economía Humana que alimentará todas las corrientes democratacristianas de América Latina. Ambos autores coincidirían en sus teorías en la búsqueda del desarrollo de la idea de comunidad y de territorio, y en la idea de la acción pública para su transformación. Lo que no cabe duda es que la figura de Terra está indisolublemente asociada a la propia historia de la democracia cristiana de todo el continente, y particularmente del Partido Demócrata Cristiano en Uruguay. Pero, sobre todo, y en lo que nos ocupa, debemos destacar que, siendo electo diputado por el Partido Demócrata Cristiano en las elecciones de 1966, trabajó en la elaboración de un proyecto de ley destinado a dar impulso a una política de vivienda plani-

³ La República Oriental del Uruguay, nombre oficial de Uruguay, tiene una superficie de 176.220 kilómetros cuadrados y una población de 3.461.734 personas. Se encuentra en la posición 133 de la tabla de población, compuesta por 196 países y presenta una moderada densidad de población, en concreto 20 habitantes por kilómetro cuadrado. Es la economía número 78 por volumen PIB. Su deuda pública en 2020 fue de 32.346 millones de euros, significando el 66,26% del PIB. Su deuda per cápita es de 9.344 euros por habitante. *Fuente: Datos macro Expansión 2021.*

⁴ Hemos tenido la ocasión de revisar toda la obra de Terra, en concreto los estudios sobre la situación de la vivienda en Uruguay; participación en la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico —CIDE— (1961-1966); los escritos sobre la elaboración de la Ley 13728; Plan Nacional de vivienda (1967-1972), sobre el proyecto de creación de un ministerio de vivienda y urbanismo (1973), y sus reflexiones en la última etapa de la dictadura y transición a la democracia (1980-1985). Todos ellos en: INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA (2018): *Vivienda, Familia, Comunidad, Territorio*. JUAN PABLO TERRA, Montevideo. Hay que destacar la introducción que realiza en dicha obra Salvador Schelotto, Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República entre 2005 y 2009, págs. 11-32.

ficada, propuesta que sin duda marcaría el devenir de los siguientes años en este sector.

En diciembre de 1967, y habiendo fallecido de forma inesperada el presidente del país, el general Oscar Gestido, asumió la máxima representación de Uruguay su vicepresidente Jorge Pacheco Areco. Con este cambio se dio origen a la lucha redistributiva, asociada al estancamiento productivo y a la congelación de salarios, incentivándose la confrontación política y social. En esta situación el 23 de junio de 1968 Terra en un conocido discurso emitido por radio y televisión denunciaría la grave crisis que vivía el país, llamando a la unidad de todas las fuerzas democráticas y progresistas en torno a un programa común, antecedente claro de lo que en 1971 supondría el Frente Amplio (el propio Terra fue senador en 1971 por esta opción política). Sin embargo, lo que de alguna forma nos resulta por lo menos extraño, es que, durante este periodo, al tiempo que se alumbraban iniciativas que podemos calificar como claramente progresistas como la Ley de Vivienda, el país se sumía en un dramático enfrentamiento que desembocaría en el golpe de estado de 1973 y la prolongada dictadura cívico-militar que se mantendría hasta 1985.

A finales de los sesenta Uruguay se encontraba en un terreno abonado a la acción política, gracias a un sindicalismo que se unificó en la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), un activo movimiento estudiantil, una iglesia (sobre todo católica, pero también metodista) con una clara sensibilidad social, sin olvidar a la universidad, la cultura, los diferentes movimientos y partidos de izquierda, así como a las influencias que llegaban de Europa. Todos ellos contribuyeron de alguna forma a concienciar a una sociedad que miró, entre otras cuestiones, a la vivienda como uno de los objetivos prioritarios de la citada acción política.

En este contexto se gesta y aprueba a finales de 1968⁵, la Ley 13728, denominada Plan Nacional de Vivienda, o más conocida como Ley de Vivienda, cuyo gestor fue precisamente el propio Terra. Ya anteriormente, y por impulso del jurista Alberto Gallinar Heber, se aprobaría en 1967 la Ley 13640 que crearía la Comisión Honoraria para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). Ambas creaciones corresponderían a las dos formas que desde el catolicismo se atendía a la vivienda: Terra desde un cristianismo comprometido y cuestionador del estado de las cosas, y Gallinar desde la óptica de la conciliación de clases característica del catolicismo conservador.

⁵ La Ley 13728 fue promulgada el 17 de diciembre de 1968, y publicada el 27 de los mismos mes y año.

Terra, tanto en sus intervenciones como en su producción literaria, ahondó en la cuestión del crecimiento poblacional, la distribución geográfica de la población y la composición de los núcleos familiares. En su particular manera de ver el problema, Terra concebía la planificación del sector de la vivienda como parte de un todo económico y social. Dedicó parte de su esfuerzo a intentar determinar la cantidad de viviendas que se construían anualmente, y la evolución del stock, así como el significado económico del esfuerzo de inversión en este sector. Por tanto, la mirada de Terra dista mucho de reducirse a la cuestión social, sino que su investigación va más allá y debe inscribirse en una apreciación valorativa vinculada al productor nacional, a la inversión y, en definitiva, al desarrollo. Una mirada orientada por tanto a una nueva política habitacional estrechamente relacionada con las políticas de desarrollo.

En esta constante preocupación por contextualizar la vivienda social en un mayor marco de planificación y desarrollo, estudió las modalidades de financiamiento, la producción tanto pública como privada, y su relación con las fluctuaciones cíclicas de la industria de la construcción. Incidió específicamente, seguramente con base en su cristianismo militante, en la definición de familia particularmente adecuada a la realidad económica y social, y en su consideración como el elemento fundamental para la política de vivienda, propugnando no una revisión del concepto de familia, más bien lo contrario: una aplicación más fiel a su inspiración original.

Consultor de Naciones Unidas, particularmente durante los años de la dictadura en Uruguay, en materia, entre otras, de vivienda y cooperativismo, además de población, hábitat, infancia, analfabetismo y escolarización, educación y empleo, juventud, políticas sociales, primera infancia y pobreza. En ese marco realiza algunas investigaciones de gran repercusión, que constituyen indudables referencias en el país hasta el día de hoy, y entre la que podemos destacar por su vinculación al hecho cooperativo «Proceso y significado del cooperativismo uruguayo» (1984).

1.2. *La Ley 13728 de Vivienda*

La Ley de Vivienda, hija de su tiempo y tributaria en gran medida del pensamiento planificador desarrollista, así como inspirada en ciertas experiencias de política habitacional europeas (entre las cuales encontramos a las anglosajonas y escandinavas), estableció unos fundamentos conceptuales que han permanecido y son todavía hoy reivindicados.

En efecto, la Ley define el concepto de vivienda adecuada y el mínimo habitacional, declarando el interés general de establecer una política planificada de vivienda que debía expresarse en planes quinquenales, califica a los beneficiarios de las políticas en función de los niveles de ingresos familiares, determina el número de dormitorios a asignar en función de la composición de los núcleos familiares, establece el criterio de valor de tasación de las viviendas (compuesto por el valor de construcción más el del terreno y obras de urbanización necesarias) y crea la unidad reajutable para compensar la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y a la que debía remitirse todo préstamo destinado a vivienda.

Además, define las categorías de vivienda económica, media, confortable y suntuaria, definiendo las dos primeras como de interés social. Establece las condiciones para los préstamos para vivienda (ya sea para construir, reformar, ampliar, complementar o adquirir una de ellas), así como los porcentajes máximos de afectación de los ingresos familiares para el repago de los préstamos y las condiciones para el otorgamiento de subsidios. También, establece condiciones para la participación del sector privado en la construcción y venta de unidades, crea el Fondo Nacional de Vivienda (estableciendo expresamente sus fuentes de financiamiento), la Dirección Nacional de Vivienda y la Comisión Asesora de Vivienda, mandata al Poder Ejecutivo para la elaboración de un índice medio de salarios y un índice de costo de la construcción de edificios destinados a vivienda, implementa el sistema de subsidios a la vivienda con la finalidad de permitir que las familias cuyos ingresos no alcancen el nivel de suficiencia puedan acceder a viviendas adecuadas y determina que el Banco Hipotecario del Uruguay sea el órgano central del sistema financiero de vivienda. Asimismo, instituye el sistema público de producción de viviendas, compuesto por todo organismo de derecho público que construya o promueva la construcción de viviendas, crea los fondos sociales como sistema de aporte solidario gremial integrados a los planes nacionales de vivienda. Y, por último, en el capítulo X instituye las cooperativas de vivienda (en sus dos modalidades: de usuarios y de propietarios), regidas, como expresamente se dice, por los principios del cooperativismo. Seguramente sea este uno de los mayores legados de Terra, no solo en Uruguay sino en todo Latinoamérica.

1.3. *Más allá de la vivienda*

Además de beber de las fuentes de Lebrez y de la Escuela de Economía y Humanismo, Terra fue más allá buscando constantemente en

su obra conexiones necesarias con la arquitectura y la planificación hacia un punto común con la sociología y la economía. En este sentido, no podemos dejar de mencionar el Proyecto de Ley de «Creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo Ley de Pueblos y Ciudades» de 1973, y en el que se retoman algunos de los postulados que el propio Terra ya desarrollaría en su momento en el «Anteproyecto de Ley de Acontecimiento Territorial» preparado por él mismo en el periodo 1964-1965. En esta propuesta se plantean, como cuestiones prioritarias a abordar, la dispersión de los llamados «loteos» y las bajas densidades, así como el exceso de superficies urbanizadas en relación con las necesidades reales y las malas dotaciones de servicios, y la defensa de unas reservas a largo plazo que garantizaran una política de vivienda tendente a construir conjuntos habitacionales significativos y de impacto real en el sector.

Con todo, Terra se preocupa por las obras públicas y las intervenciones urbanas, evidenciando la insuficiencia de estas y que atribuye a la ausencia de planificación, con excepción del caso de Montevideo, a la no existencia de financiamiento para las grandes obras urbanas, a la carencia de instrumentos legales, a la ausencia de vigilancia y a la descoordinación. Su idea de creación de una Dirección Nacional de Urbanismo implicaba el objetivo de coordinar en todo el país una política de acondicionamiento físico de los centros poblados. En definitiva, no hablaba más que de una nueva política urbanística armónica con el acondicionamiento del territorio entero, e integrado en los planes de desarrollo económicos y sociales.

De igual forma, la propuesta de crear el Fondo Nacional de Urbanismo tenía por finalidad exclusiva otorgar préstamos a los Gobiernos departamentales para el pago de expropiaciones, la compra y venta financiada de tierras urbanas y la realización de obras de fraccionamiento, urbanización, remodelación o reconversión, con excepción de la construcción de viviendas u otros edificios financiables con cargo al Fondo Nacional de Vivienda o las inversiones en servicios públicos que dispusieran de fuentes de financiamiento específicas. Este Fondo, a juicio de Terra, debía ser financiado por diferentes fuentes, entre ellas a través de un impuesto adicional a la propiedad inmueble urbana.

El golpe de Estado de 1973 impidió la institucionalización de todas esas políticas vinculadas a la vivienda y el urbanismo. Sin embargo, estas cuestiones volvieron a hacerse cuestión central con la transición a la democracia, y en especial en el periodo 1983-1985. No obstante, habrá que esperar hasta el 2008 para que se retomen a través de la Ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, norma que dio comienzo a un nuevo ciclo planificador.

Lo que no cabe duda es que tanto el pensamiento como la obra de Terra han planteado algunas de las líneas temáticas que claramente convergen en el tiempo con sus preocupaciones: la pobreza infantil y la infantilización de la pobreza y su relación con la vivienda; así como las consideraciones de las condiciones ecológicas, económicas, sociales y culturales de los asentamientos. Juntamente con esto, incorporó nuevas dimensiones de estudio como las formas de la propiedad de la tierra, los ingresos de las familias, las condiciones socioculturales de las comunidades y, sobre todo, la existencia de sociedades duales en las que se confrontan los modos de vida y las normas del país tradicional con las de un país moderno que emerge. Pero lo que sin duda es determinante es su apuesta, a la vista de las dificultades y fracasos de las políticas públicas, por la posibilidad de compatibilizar esas políticas con la voluntad creativa de las personas, es decir por las capacidades de autoconstrucción. De esta forma defendería estos instrumentos a la hora de incidir en la trama urbana, los servicios y las infraestructuras mínimas. Anunciaba Terra, por tanto, la posible colaboración de la planificación pública con los objetivos de la promoción de viviendas bajo parámetros cooperativos, como fórmula de revertir las desigualdades y enfrentar la pobreza y la exclusión, y avanzar a través de esa colaboración hacia una sociedad más democrática, más justa y solidaria.

2. El cooperativismo de vivienda

2.1. Introducción

Además de lo que ha significado el cooperativismo en Uruguay⁶, la experiencia del cooperativismo de vivienda, sobre todo en lo que hace re-

⁶ En general y sobre los motores del cooperativismo uruguayo señala Martí que son varios. A este respecto, respecto a sus orígenes, realiza una especial vinculación con distintos actores sociales y políticos. Así, señala que, en el caso de las modalidades de consumo y producción o trabajo asociado, ha sido muy fuerte la influencia de las organizaciones de los trabajadores, y en las cooperativas de ahorro y crédito, y agrarias, los motores extra cooperativos han sido la Iglesia católica y algunas empresas privadas. Sin embargo, el autor señala que precisamente es en el sector de la vivienda en donde se produce lo que califica como una «combinación muy interesante». En este sentido apunta a que «Si bien el impulso inicial estuvo en una organización privada sin fines de lucro y vinculada en sus orígenes a la Iglesia católica, el desarrollo del cooperativismo de vivienda ha estado fuertemente marcado por la participación de trabajadores que encontraron en las cooperativas una solución para el problema de la vivienda.» Sobre el cooperativismo uruguayo en general, *vid.* MARTÍ, J.P. (2023): «Una propuesta de carac-

ferencia a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, podemos decir sin ningún tipo de dudas que es la materialización de la experiencia habitacional de tipo social y de gestión compartida más importante frente a la idea de que las personas no son capaces de administrar sus propios bienes y que necesitan la intervención del Estado en todos y cada uno de los estadios de dicha gestión o la intervención reguladora del mercado⁷.

La mayor parte de las ciudades uruguayas, y particularmente la capital (Montevideo concentra la mitad de la población del país), fueron creciendo al influjo de la autoconstrucción, algo habitual en toda América Latina. Un continente de auto constructores, de gente que por motivos económicos han podido y tenido que construirse su vivienda con sus propias manos⁸. Dándole continuidad a esa práctica de autoconstrucción, fueron en total noventa y cinco familias las que formaron las tres primeras experiencias organizadas, constituyendo tres cooperativas de consumo en concreto en Salto, Fray Bentos e Isla Mala, y que marcarían el hito fundamental de una experiencia que creció de forma vertiginosa en Uruguay. Estas cooperativas, luego calificadas como de viviendas por ayuda mutua, recogerían toda esa tradición de autoconstrucción que desde la primera mitad del siglo xx fue la que dio el impulso decisivo a las ciudades.

Son varias las vertientes y escuelas científicas las que se han aproximado a las cooperativas de viviendas que estudiamos en este capítulo. Así, este modelo ha sido abordado desde el ámbito de las políticas públicas de vivienda (Lombardi, 1985; Magri, 2002; Terra y Camou, 1983), en cuanto actor social (Guerrini, 1989; Midaglia, 1989 y 1992), comparativamente respecto a otras construcciones de viviendas (Alonso *et al.*, 2012), o en el marco de estudios más generales sobre el cooperativismo (Bertullo *et al.*, 2004; Errandonea y Supervielle, 1992; Instituto Nacional de Estadística-INE, 2010; Terra, 1986)⁹. Pero,

terización del cooperativismo uruguayo», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 21 (El desarrollo del cooperativismo uruguayo), Bilbao, págs.17-43.

⁷ Sobre ello hemos de citar a Elinor Ostrum (1933-2012) y sus trabajos sobre los bienes comunes por ser referencia en el propio movimiento cooperativo, más si cabe desde que en 2009 se le concede el premio nobel de economía. De su amplia producción científica citaremos, por toda ella, OSTRUM, E (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.

⁸ Sobre este momento histórico, y particularmente en Uruguay, *vid.* NAHOUM, B. (1999): «De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras», *Las cooperativas de viviendas por ayuda mutua. Una historia con quince mil protagonistas*, págs. 23-34, Sevilla-Montevideo.

⁹ Líneas de investigación y autores referenciados en el informe «*Incidencia del Cooperativismo en la economía nacional. Elaboración de informes sobre los tres sectores estratégicos: Informe del sector de cooperativas de vivienda*», elaborado en 2014 por los

como ya hemos adelantado, el modelo más analizado, tanto en Uruguay como en el ámbito internacional, ha sido la construcción por ayuda mutua¹⁰. Un cooperativismo de vivienda uruguayo que ha venido a demostrar que en determinadas circunstancias cuando las personas se organizan y se asocian pueden llegar a ser más eficaces. Una experiencia que por otro lado emerge frente a la mayoría de las políticas de viviendas que insisten en el mercado como asignador de recursos y única solución al problema habitacional.

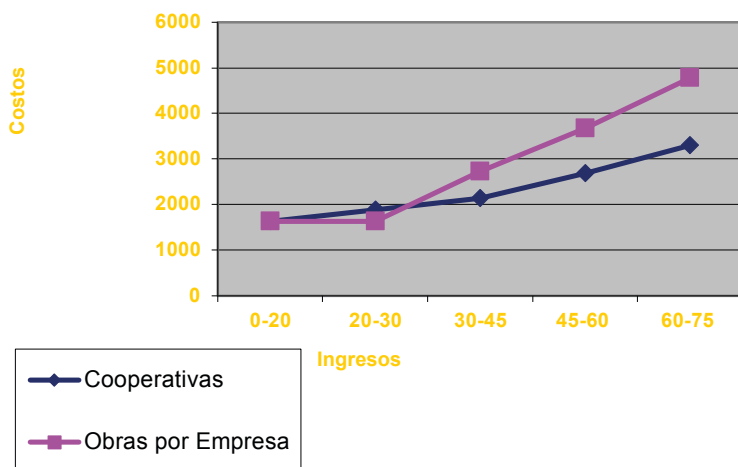
La verdad es que la Ley de vivienda de 1968 hizo posible que los propios interesados pudieran organizar sus recursos a través del marco jurídico y las posibilidades de financiamiento que se establecieron en esa norma. Desde entonces, el modelo más característico ha sido el modelo de la cooperativa en el que se emplea el trabajo de las personas socias para la construcción de las viviendas para una vez terminadas éstas cederles el uso individualizado a estas. Y lo ha hecho incluso a un coste inferior al modelo tradicional. Sobre esta última cuestión:

profesores Milton Torrelli, Carla Assandri, Agustina Marqués y Juan Pablo Martí, todos ellos profesores de la Universidad de la República.

Sobre este particular, ha sido una constante el interés que se le prestado a este cooperativismo desde el ámbito de la arquitectura y el urbanismo en la medida que se ha entendido como un ejemplo de construcción social del hábitat. Al efecto cabe mencionar que el propio Terra era arquitecto y desarrolló su labor docente en la escuela de arquitectura de la Universidad de la República en Montevideo. En otro ejemplo mucho más reciente podemos citar al también arquitecto, MORENO, A. (2018): *Cooperativismo de vivienda. En la construcción de ciudad*, Montevideo. En España han sido varias las miradas que se han realizado desde este ámbito. Entre ellas, y por todas, SOLANAS, M. (2016): *Las cooperativas de vivienda uruguayas como sistema de producción social del hábitat y autogestión de barrios. Del sueño de la casa apropiada a la utopía de la ciudad apropiable*, (tesis doctoral), Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. En esta última tesis, la doctora Solanas señala que, si bien los orígenes de la propuesta cooperativa se anclan en elementos propios del contexto y en las oportunidades que ofrecía el momento, las cooperativas de vivienda por ayuda mutua se han convertido en continuadoras de la sociedad de cercanías y amortiguadora, siendo relevantes en cuanto innovaciones y variantes sobre un modelo de creatividad social. Así mismo, destaca y defiende el modelo como un sistema óptimo para su incorporación a las políticas de vivienda en Uruguay, en el sentido de que puede servir de herramienta para, como señala en las conclusiones de su tesis, concretar una propuesta que emana de un tejido social (el barrio) que existía antes de la construcción de las viviendas. Continúa Solanas señalando que las cooperativas de viviendas uruguayas por ayuda mutua lo que hacen es vehicular el saber, querer y la participación, enlazando la casa con el barrio y la ciudad, a pesar de los bloques que en muchas ocasiones han sufrido por parte de poder.

¹⁰ Juntamente con las cooperativas de viviendas de ahorro previo (CVAP), asociadas a la Federación de Cooperativas de Viviendas de Usuarios por Ahorro Previo (FECovi) en las que las personas socias no participan en la construcción de las viviendas. Sobre FECovi, *vid.*: <https://fecovi.coop/web>

Comparación de Costos(UR)



Fuentes: FUCVAM¹¹ y Cámara de la Construcción (año 2004).

Gráfico 2.1

Coste de la promoción cooperativa con relación a obras de otras empresas en Uruguay

2.2. Antecedentes: Las cooperativas de viviendas a la luz de la Ley 13728 de Vivienda

A fines de la década de 1960 la situación de la vivienda era una de las manifestaciones más claras de la crisis que vivía Uruguay. El déficit de vivienda crecía año a año y las respuestas que se ofrecían tanto desde el ámbito público como privado resultaban insuficientes. Es en este momento histórico cuando nos encontramos con las primeras experiencias, ya citadas, de vivienda cooperativa a través de los proyectos piloto surgidos en el interior del país (en Salto, Fray Bentos e Isla Mala) e impulsados por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU)¹². Estas ex-

¹¹ <https://www.fucvam.org.uy>

¹² Hay autores que han querido ver como antecedente más remoto del sistema cooperativo, y más en concreto del de ayuda mutua, la iniciativa formulada en la ciudad de Salto por los trabajadores ferroviarios de hacer posible uno de los derechos básicos

perencias se constituirán como cooperativas de consumo con sustento legal en la Ley 10761 de Sociedades Cooperativas de 1946¹³. Sin embargo, sería la Ley 13728, la que definiría a las cooperativas de viviendas, cuyo capítulo X se dedicaba expresamente a esta clase de cooperativas.

como lo es el derecho a la vivienda digna. Estos ferroviarios planteaban que los sectores sin capacidad de ahorro pudieran construir sus propias viviendas siempre que fueran apoyados por el sector público. Sobre la historia de la vivienda en Uruguay, así como los antecedentes del cooperativismo de vivienda, *vid.* ARISTONDO, L. (2003): «Cooperativismo, autoayuda y autogestión: Una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social», *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VII, número 146, Barcelona. Además, la autora señala que el cooperativismo de viviendas uruguayo no puede considerarse como algo aislado, sino que necesariamente estuvo enmarcado en lo que fue el movimiento cooperativo internacional de la segunda mitad del siglo xx, y más en concreto por la experiencia cooperativista sueca en materia de vivienda durante el primer cuarto del siglo xx, así como por las legislaciones en la materia de ese país y Chile. La misma autora realiza un repaso al proceso normativo en la materia que abordamos, si bien ampliándola a toda la vivienda social, en ARISTONDO, L. (2005): «La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo xx», *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, núm. 194, Barcelona.

¹³ En relación con la legislación sobre las cooperativas en Uruguay nos remitimos al estudio realizado por Reyes y en donde señala que durante el siglo xx y comienzos del XXI se han ido aprobando una serie de normas de forma fragmentaria y que han abordado con mayor o menor acierto las diferentes clases de cooperativas en el país. De esta forma aborda el autor la evolución de la normativa cooperativa desde la Ley 9526 del año 1935, que creó a la CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche), pasando por la aprobada en 1941, Ley 10008 (sustituida en 1984 por el Decreto-Ley 15.645) relativa a cooperativas agropecuarias; la aprobada en 1946, Ley 10.761, que regulaba las cooperativas de consumo y a las cooperativas de producción; hasta la ya conocida para nosotros la Ley 13728 referida a la materia de vivienda y que incluía un capítulo especial sobre las cooperativas de vivienda. Posteriormente, en 1971 se aprobaría la Ley 13988 reguladora de las cooperativas de ahorro y crédito, y en 1978 el Decreto-Ley 14827 sobre cooperativas agroindustriales. La última clase aprobada por Ley específica fue la reguladora de las cooperativas sociales por medio de la Ley 17978. Y todo ello para llegar a la promulgación, el 24 de octubre de 2008, de la Ley 18407 del «Sistema Cooperativo. Regulación general de su funcionamiento.», comúnmente denominada «Ley General de Cooperativas, norma que ha tenido varias modificaciones, en concreto a través de las Leyes 19181 (2013), 19355 (2015), 19.591 (2018), 19837 (2019), 19924 (2020), 19996 (2021) y 20075 (2022). Por otro lado, esta Ley ha tenido un desarrollo reglamentario a través del Decreto 198/2012 del 26 de junio, el cual fue sustituido por el hoy día vigente Decreto 183/2018 del 15 de junio. Así mismo, el Decreto 208/020 del 23 de julio de 2020 reguló la potestad de que los órganos sociales de las cooperativas realicen sus reuniones en forma virtual. No hace falta insistir en la idea de que en cualquier caso todas estas normas se han ido aprobando sin perjuicio de otras que de alguna u otra forma han ido abordando el hecho cooperativo si bien de forma tangencial. Sobre la normativa en este país, *vid.* REYES, S. (2023): «La legislación cooperativa en Uruguay», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 21 (El desarrollo del cooperativismo uruguayo), Bilbao, págs. 45-82.

También hemos tenido ocasión de exponer el contexto en el que se aprueba la Ley cuando abordábamos el pensamiento y obra de Juan Pablo Terra, si bien es necesario incidir sobre algunas cuestiones para concluir que precisamente la Ley se convirtió en motor de lo que hoy es una referencia internacional. En efecto, el país estaba viviendo un proceso de inflación, estancamiento productivo, déficit público y el Estado presentaba escasa capacidad de respuesta para las distintas problemáticas sociales. Esta realidad no hacía más que generar un importante descontento social y un tensionamiento en la población. A pesar de todo, el Parlamento Nacional discutió y consiguió una Ley que vino a sentar las bases de las políticas de vivienda de los siguientes más de cuarenta años¹⁴.

El objetivo de la Ley era doble. Por una parte, buscaba brindar alojamiento digno a los sectores con menos recursos económicos tras años de déficit habitacional creciente y, por otro, reactivar la economía y generar empleo mediante la construcción en un contexto de crisis estructural. Y para ello crearía la Dirección Nacional de Vivienda (artículo 47) en la órbita del Ministerio de Obras Públicas; que debía formular y presentar sus planes de vivienda al ejecutivo, todo ello con la debida coordinación con el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Habían nacido por tanto los planes habitacionales y la coordinación de políticas en materia de viviendas.

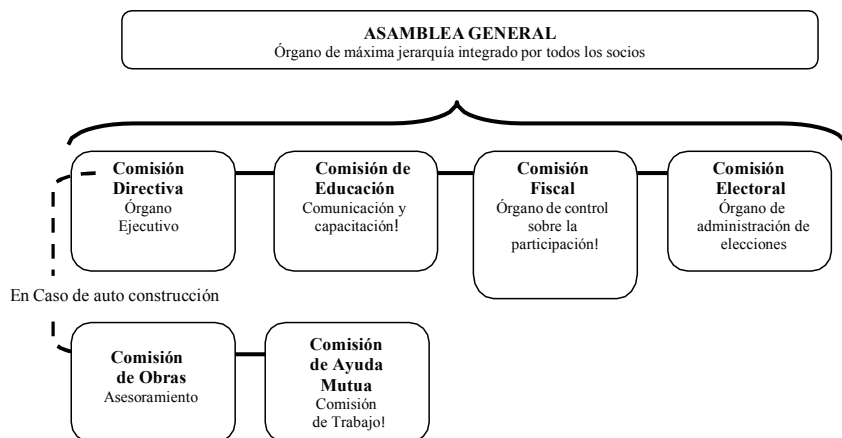
Como también hemos adelantado el capítulo X de la Ley va a ser dedicado en exclusividad a las cooperativas, y más en concreto el art. 130 define a las Cooperativas de Vivienda como «Aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento 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»¹⁵.

En relación con la estructura interna de la cooperativa, esta se vería regulada en el artículo 138. Pues bien, respecto a la referida estructura interna hemos de remitirnos a la denominada norma Torrelli, basada también en las experiencias prácticas, en el que se diferencia, además

¹⁴ Recordemos cómo el principal redactor de la norma fue Juan Pablo Terra, motivo entre otros por el cual le hemos dedicado a su figura y obra un epígrafe diferenciado en el presente artículo.

¹⁵ Sobre la base jurídica del modelo y los diferentes tipos de cooperativas de vivienda en la Ley 13728, *vid.* CAZERES, J.L. (2008): «La base jurídica», *Una historia de quince mil protagonistas. Las cooperativas de ayuda mutua uruguayas*, NAHOUM, B.(coord.), Montevideo-Sevilla, págs. 34-45.

del órgano ejecutivo, una serie de comisiones como son la de educación, fiscal o electoral.



Fuente: Informe Torrelli¹⁶ et al. (2014).

Gráfico 2.2

Propuesta Torrelli estructura de una cooperativa de viviendas

No hace falta decir que las comisiones son de carácter potestativo y no necesario si bien Torrelli las considera como conformadoras del modelo. Así mismo, en lo que hace referencia a las cooperativas de viviendas por ayuda mutua, propone dos comisiones: la de obras, y la de ayuda mutua.

Continuando con el análisis de la Ley, esta definía diferentes tipos de cooperativas dependiendo de la forma de adquisición de la vivienda: cesión de uso o propiedad (art. 143). Por una parte, nos encontramos con las cooperativas de usuarios (arts. 144 y 150 a 160 de la Ley¹⁷). En estas cooperativas se concede al socio el derecho de uso y goce¹⁸ sobre la vivienda, generándose a su vez una serie de obligacio-

¹⁶ TORRETI, M. et al. (2014): «Incidencia del Cooperativismo en la economía nacional. Elaboración de informes sobre los tres sectores estratégicos: Informe del sector de cooperativas de vivienda», Montevideo.

¹⁷ Estos artículos serían posteriormente desarrollados por el Decreto 633/969, de 17 de diciembre de 1969 (arts. 51 a 64).

¹⁸ En la normativa uruguaya se utiliza el término de «goce» que hemos mantenido. En verdad, hubiéramos preferido el término «disfrute» (el «uti frui» del derecho romano) pero hemos querido permanecer fieles a la expresión utilizada.

nes, tanto para aquellas como para éstos. Este derecho de uso y goce no presentaba limitaciones en el tiempo, y se regulaba su transmisión a los herederos pudiéndose ceder por actos inter vivos únicamente en los casos tasados que establecía la norma y, sobre todo, evitando en último término la especulación. Respecto a las obligaciones que se establecieron a las cooperativas encontrábamos la necesaria puesta a disposición del socio de la vivienda adjudicada (art. 158); y el mantenimiento al socio en el ejercicio de sus derechos (art. 158), siendo no obstante de su cargo el pago de las amortizaciones y reparaciones (art. 158 y 159). Por otro lado, entre las obligaciones que se establecían para los socios estaban las de destinar la vivienda a residencia de él y su familia, así como su uso prudente y moderado.

Además, nos encontrábamos con las cooperativas de propietarios (arts. 145, 161 y 162 de la Ley¹⁹). En este caso, la propiedad de la vivienda es de los socios de manera exclusiva e individual. A su vez, las cooperativas pueden diferenciarse entre las de adjudicación inmediata o de adjudicación diferida de acuerdo con el momento en el que se produce la entrega de la vivienda o cuando se cancele la hipoteca (punto 2 del art. 145 y 1 del art. 161 de la Ley, y arts. 66 a 68 del Decreto 633/969).

Respecto a la forma de construcción, el artículo 130 de la Ley distinguía claramente entre las cooperativas que contratan con terceros la totalidad de la obra, y aquellas que utilizan el trabajo de sus socios (arts. 136 y 137 de la Ley y 69 a 71 del Decreto 633/969). Pues bien, en relación con estas últimas, a su vez podemos diferenciar entre las cooperativas de autoconstrucción, en las que el trabajo del socio y sus familiares se utiliza, únicamente, en la construcción de su propia vivienda; y las cooperativas de ayuda mutua, en las que el trabajo del socio y su grupo familiar se aporta en forma comunitaria para construir los conjuntos colectivos. En cualquier caso, han sido estas últimas cooperativas, las cooperativas de viviendas por ayuda mutua (CVAM), las que han tenido un mayor desarrollo, presentan un mayor número de cooperativas en el país y las que han supuesto un referente del cooperativismo de vivienda uruguayo en el mundo y muy especialmente en América Latina.

Este modelo denominado «modelo FUCVAM»²⁰, está basado en la participación, autogestión, esfuerzo propio, el trabajo conjunto,

¹⁹ Este modelo se desarrollaría también por el Decreto 633/969, de 17 de diciembre de 1969 (arts. 65 a 68).

²⁰ Toma su nombre de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua (FUCVAM).

la propiedad colectiva, la formación y la capacitación para la gestión. Supera en la actualidad las 600 cooperativas a lo largo y ancho del país generando soluciones habitacionales a sus personas socias, sobre todo de rentas más bajas²¹. Estas experiencias además no solo se centran en la consecución de vivienda, sino que atienden a los servicios demandados por las personas socias y de toda la ciudadanía que les circunda. Estamos hablando de la creación de centros de salud, de infancia, bibliotecas, equipamientos deportivos, guarderías, etc.

En relación con el modelo de ayuda mutua, la Ley también aclaró la naturaleza de la aportación de los socios a la cooperativa, calificando su naturaleza como económica (art. 137 de la Ley y arts. 31 y 32 del Decreto 633/969), no habiendo lugar por otra parte a aportación alguna a las cajas de jubilaciones y otros organismos de seguridad social. En definitiva, no podemos confundirnos y creer que estamos ante la realización de un trabajo, sino que por el contrario estamos, como se ha indicado, ante una aportación tendente a la adjudicación del uso de la vivienda en cuanto se deriva de su condición de persona socia de la cooperativa.

La financiación de estas cooperativas se convirtió desde un primer momento en cuestión angular de la Ley de Vivienda, estableciéndose un sistema en el que la Dirección Nacional de Vivienda se convertía en la encargada de la planificación y la fijación de objetivos. A su vez, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) tenía como cometido la administración del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) que creaba

²¹ Sin embargo, y para la importancia social que conlleva este modelo, la incidencia en términos reales de mercado debemos decir que es menor de la que en un principio podría pensarse en la medida que suponen tan solo el 3% de las viviendas del país. En datos del 2011 aportados por FUCVAM de los 3.5 millones de personas que viven en Uruguay, lo hacen en 1.2 millones de hogares, de los cuales 38.000 son viviendas cooperativas. La experiencia de alguna forma sigue siendo marginal dentro del sistema en el que el 60% de los uruguayos disponen de una vivienda en propiedad. Y todo ello a pesar de que el coste de construcción a través de una cooperativa es una tercera parte menor del que se deriva de la promoción convencional y mayoritaria. Sin embargo, es unánime la opinión que la calidad de la construcción, así como el mantenimiento es de superior calidad como consecuencia del propio hecho colectivo. Curiosamente, en ocasiones ha incidido a elevar los precios de la vivienda libre en la medida que después de la implantación de una cooperativa en un sector concreto se activan los servicios y se generan movimientos en otros sectores, mucho más al tener la cooperativa esa vocación de interactuar con su entorno. Esa revitalización inevitablemente conlleva la revalorización de la vivienda libre del entorno. Porque, en efecto, las cooperativas mejoran la zona y la calidad de vida de las personas, si bien ello conlleva en ocasiones el aumento de los precios de las otras viviendas, algo sobre lo que la cooperativa poco o nada puede hacer.

la Ley, así como del crédito para la construcción privada de viviendas. De esta forma se otorgaba crédito a personas físicas para la refacción, ampliación o construcción de viviendas o la adquisición de viviendas usadas; o a personas jurídicas como promotores privados, incluyendo a las cooperativas de viviendas. El FNV sería la fuente de recursos para este sistema y los obtenía de la Recaudación por Timbre de Vivienda (2% sobre los salarios), la Emisión de Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR), el Impuesto a créditos del BHU ya concedidos y el rescate de sus propias inversiones. Por otra parte, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) se configuraba como el organismo ejecutor del sistema público de construcción de viviendas. Por último, se creó la Unidad Reajutable (UR) para la concesión y rescate de los Créditos y que se indexaba en base a la variación del Índice Medio de Salarios. Precisamente era en esta unidad en base a la que se concedían los créditos a las cooperativas de viviendas por un plazo de entre 25 y 30 años, y cuyo montante se hizo depender de la categoría de la vivienda que se determinaba en función del área habitable, valor de tasación. así como del sistema y régimen de la propia cooperativa.

Por otro lado, la Ley de Vivienda vino a crear los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), básicos en el desarrollo ulterior de todo el cooperativismo de vivienda. Estos IAT se regulaba que estuvieran compuestos por equipos interdisciplinarios con el fin de asesorar a los grupos cooperativos de vivienda para llevar a cabo su objetivo. La misma Ley establecía la obligatoriedad de contratar a un IAT y establecía el costo del asesoramiento. Se establecía que ofrecerían servicios jurídicos, contables, de educación cooperativa, financieros, económicos, sociales, de proyecto y dirección de obra. Su trabajo abarcaba, todavía hoy, desde la constitución de la cooperativa a la promoción, capacitación para la gestión, y el asesoramiento hasta la finalización de la promoción. Por lo tanto, estos IAT se diseñaron tan solo para la fase promocional de las viviendas²².

En definitiva, la Ley de Viviendas resultó uno de los mayores aportes a la idea de diseñar una política de viviendas planificada ya que

²² Como se señala en el informe Torrelli *et al.* (2014) los IAT y las cooperativas evolucionaron paralelamente. Luego de una etapa inicial en la que se crearon varios IAT y su trabajo se expandió; se pasó a una etapa durante la dictadura en la que muchos fueron cerrados y algunos de sus integrantes perseguidos. Finalmente retomaron su actividad normalizada luego de recuperada la democracia, fundamentalmente a partir de la aprobación de la Ley de Vivienda 16.237 de 1992 que restablecería la vigencia de estos.

hasta entonces estábamos ante un conjunto de normas dispersas referidas a diferentes entidades y que obedecían a otros tiempos históricos. Adicionalmente, aportó desde un punto de vista jurídico una regulación moderna y orgánica de las cooperativas de viviendas, al tiempo que consagraba la vivienda como un bien esencial y un derecho ciudadano, independientemente de los recursos económicos, estableciendo la obligación del Estado de brindar las condiciones necesarias para la efectiva materialización de ese derecho.

Tabla 2.1
Comparativa modelo cooperativo respecto al sistema público
y a la promoción privada en Uruguay

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

Fuente: Informe Torrelli *et al.* (2014)

Con todo, el impacto social de la Ley 13728 fue extraordinario en tanto en cuanto estableció y definió los cauces de participación de los ciudadanos a la hora de acceder a una vivienda, algo novedoso en toda América Latina, al tiempo que fijaba la posibilidad de obtener financiamiento público para la construcción de viviendas por parte del cooperativismo de vivienda²³.

²³ Sobre la importancia de la Ley, considerándola como una excepción en la medida que supone una suerte de contradicción con el momento histórico que la genera, *vid.* CABRERA, M. (2018): «Cooperativas de vivienda: experiencia en Uruguay», *Revista Vasca de Economía Social*, núm. 15, Bilbao, págs. 259-271. Respecto a la ley señala la autora que «Aunque la ley surge con otros intereses vinculados a las clases altas, y el capítulo de cooperativas de viviendas aparece como algo marginal; para los interesados en este modelo (la clase trabajadora), implicó la conquista de derechos.» (pág. 263).

2.3. Etapas históricas a partir de la Ley 13728 de Vivienda

Siguiendo una vez más el informe Torrelli *et al.*²⁴ hemos podido identificar cuatro grandes etapas en las que de alguna forma es posible reconocer características comunes.

El primer periodo hace referencia al establecimiento de las bases y la rápida expansión de las cooperativas de viviendas (1969-1976). No parece apresurado señalar que esta expansión se debió a la aprobación de la Ley de Vivienda y más en concreto a la puesta en funcionamiento de la Dirección Nacional de Vivienda y los IAT. La estructura legal era adecuada, las soluciones habitacionales económicas y eficientes, lo que permitiría a la población de bajos ingresos acceder a la vivienda. Sin embargo, en un primer momento la adhesión a los proyectos cooperativos buscaba básicamente resolver el problema de la vivienda, y no tanto unirse al ideario autogestionario basado en la ayuda mutua. En esta etapa se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social (1974), así como las federaciones de cooperativas de vivienda, siendo la primera en formarse la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOV)²⁵, así como la ya citada FUCVAM.

El segundo momento histórico hemos de situarlo entre los años 1977-1984, cuando se produce una ralentización primero y luego un importante freno a la constitución de cooperativas. En este periodo, la tendencia de crecimiento de las cooperativas de vivienda cambiaría de signo. Así, ya desde 1975 la creación de cooperativas se había ralentizado, pero es a partir de 1976 cuando se va a producir un importante freno a su expansión como consecuencia de los temores, si no abierta animadversión, de la dictadura hacia el modelo.

Veámoslo en el siguiente gráfico, también citado por Torrelli en su informe de 2014, y en el que se puede apreciar la comparativa de cooperativas de viviendas constituidas desde 1969, y su descenso a partir de 1976.

²⁴ TORRELLI *et al.* (2014): *Op. cit.*

²⁵ Durante la dictadura la acción de FENACOV va a desaparecer en el marco de la persecución contra el movimiento cooperativo para renacer en 1984 como Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOV).



Nota: en la información de base no aparece discriminado el período 1969-1972.

Fuente: «Construcción de Viviendas y Reactivación», publicación del BHU (1986), información proporcionada por el Ing. Benjamín Nahoum, citado en el informe Torrelli *et al.* (2014).

Gráfico 2.3

Comparativa constitución de cooperativas
de viviendas (Uruguay)

Después del golpe de Estado de 1973 en Uruguay poco a poco las cooperativas de viviendas fueron disminuyendo su presencia en el país. Y así fue en la medida que fueron las propias cooperativas las que participaron del cuestionamiento al régimen autoritario que acababa de nacer. En este contexto, las cooperativas se convirtieron en verdaderos refugios activistas lo que motivó que fueran vistas por el sistema dictatorial como auténticos espacios proclives a la generación de «inseguridad nacional».

El tercer momento histórico no puede ser otro más que el de la recuperación democrática (1985-2004). En esta etapa, si bien en un principio no supuso un impulso automático de las cooperativas de viviendas, a raíz de las propuestas aprobadas en la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) a la salida de la dictadura, sí que serían satisfechas de alguna forma muchas de las pretensiones del cooperativismo de vivienda. Y decimos de alguna forma porque como bien señala Torrelli *et al.* (2014) «la política de vivienda no cambiaría sustantivamente. Las prioridades del BHU pasaron por la finalización de los programas iniciados por la dictadura (viviendas de categoría media) y la adquisición de viviendas usadas. Las cooperativas no solo no formaban parte de las prioridades del nuevo gobierno democrático, sino que eran vistas con desconfianza y se las acusaba de colectivismo y falta de

pluralismo»²⁶. Tanto es así que, en 1987, por primera vez desde 1968, no se escrituró ningún préstamo para cooperativas.

En 1989 se produjo el triunfo del Frente Amplio en el gobierno departamental de Montevideo lo que abrió un nuevo escenario para las cooperativas, sobre todo al acordar juntamente con otros Departamentos del interior del país el otorgamiento de una cartera de tierras para construir nuevas viviendas. En 1990 el gobierno de Montevideo crearía la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda a través del Decreto n.º 24654 que implementó normas y dispuso recursos para adjudicar tierras a familias de bajos ingresos, entre ellas a las agrupadas en cooperativas. Cabe destacar como aspecto destacable de este periodo histórico las nuevas modalidades que surgieron en el cooperativismo de vivienda y vinculados a los programas de reciclaje de viviendas de los centros históricos. El gobierno del Partido Nacional, que asumió el gobierno del país en 1990, mostró algunas señales de apertura y cambios en la política de vivienda a pesar de que las cooperativas seguían sin ser una de sus prioridades. Esta situación no varió sustancialmente en el gobierno 2000-2004.

La última etapa a la que haremos referencia es la comprendida desde 2005 hasta prácticamente el presente y caracterizada por la asunción del gobierno nacional por parte del Frente Amplio²⁷ que, en lo que hace referencia a la cuestión que nos ocupa, se caracterizó por la aprobación en 2008 de la Ley 18407 o Ley General de Cooperativas. Además, y siempre analizando este periodo histórico, no podemos dejar de mencionar la Ley 19848 de Economía Social y Solidaria del Uruguay aprobada el 10 de diciembre de 2019²⁸. Esta norma establece en su artículo 4 los principios que deben respetar las entidades del sector de la economía social y solidaria (entre las que se encuentran las cooperativas de viviendas), señalando el primero que la persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía sobre el capital. La lista de principios sigue con referencias al compromiso con el medio ambiente, la inclusión social, la equidad de género o la gestión democrática.

²⁶ TORRELLI *et al.* (2014): *Op. cit.*

²⁷ El Frente Amplio, coalición de partidos liderada por Daniel Martínez, perdió en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales el 25 de noviembre de 2019 contra el candidato del Partido Nacional o blanco, Luis Lacalle Pou.

²⁸ . Sobre la Ley, *vid.* GUERRA, P. & REYES LAVEGA, S. (2020): «Ley de Economía Social y Solidaria en Uruguay: texto y contexto», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 37, págs. 53-80.

2.4. La Ley 18407 de Cooperativas²⁹

El principal valor de la Ley 18047 es recoger la legislación cooperativa que se encontraba dispersa y fragmentada de acuerdo con las distintas clases o tipos. Y lo hace siguiendo el modelo normativo europeo regulando en un Título I los aspectos generales de las sociedades cooperativas para en el segundo establecer el régimen de las diferentes clases de cooperativas. Las cooperativas de viviendas ocupan el capítulo V de la norma que toma como base el Capítulo X de la Ley 13728, y en el que se separan por secciones la regulación sobre las disposiciones generales, las unidades cooperativas de vivienda, los usuarios, los propietarios, las cooperativas matrices de vivienda, y los Institutos de Asistencia Técnica (IAT).

La sección primera del capítulo, como decimos, establece el marco general para las cooperativas de viviendas. Define a las cooperativas de vivienda (artículo 117) como aquellas que tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda³⁰. Los «servicios complementarios» a los que se refiere este artículo hacen referencia en la práctica a escuelas, polí-clínicas, centros sociales y deportivos, bibliotecas, centros de actividades para personas de la tercera edad, etc.³¹.

Además, estas cooperativas (todas las de viviendas) deberán observar los siguientes principios (art. 119):

1. Suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa.
2. Consagrarán que los excedentes no serán capitalizables en las partes sociales de los socios, ni podrán ser objeto de reparto entre los mismos.
3. En una misma cooperativa podrán existir socios titulares únicos de la participación social y el derivado derecho de uso y goce sobre la vivienda y socios con titularidad compartida de la participación social con derecho de uso y goce sobre una misma vivienda.

²⁹ Para ver el texto actualizado de la norma, incluyendo tanto el texto original como las normas de actualización, *vid.* <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>

³⁰ Nótese que la primera forma de construcción de las viviendas para proveer de alojamiento a las personas socias es el esfuerzo propio y la ayuda mutua, señal inequívoca de la importancia de este tipo de cooperativas de viviendas.

³¹ Así se interpreta en REYES, S. (2023): *Op. cit.*, pág. 67.

Respecto a la titularidad, se diferencia entre titularidad única y compartida. Así, tendrán la categoría de titulares únicos, las personas que habiten la misma en forma permanente y estén a cargo individualmente del núcleo familiar que habite la vivienda. Sin embargo, serán simultáneamente socios titulares, las personas del hogar destinatario de una vivienda que habiten la misma en forma permanente, estén a cargo del núcleo familiar y constituyan matrimonio, unión concubinaria reconocida, o unión concubinaria sin declaración judicial de reconocimiento con independencia de su género y estado civil, constituyendo a todos los efectos, una titularidad compartida. Matiza a continuación la norma que, en las cooperativas de usuarios, ambos socios cotitulares ejercerán conjuntamente el derecho de uso y goce sobre la misma vivienda y asumirán las obligaciones correspondientes, no pudiendo participar ambas personas socias en el Consejo Directivo y en la Comisión Fiscal ni simultáneamente en ambos organismos³².

El artículo 120 establece el contenido mínimo de los estatutos, obviamente además del general que como cooperativa se obliga, en cuanto en esta ocasión como cooperativa de viviendas. Así, los estatutos deberán contener necesariamente los criterios de adjudicación de las viviendas, la referencia de la mayoría de dos tercios de socios presentes para la modificación de los estatutos y para la aprobación o reforma de los reglamentos internos, o el principio de representación proporcional. En la Asamblea General, máximo órgano de la cooperativa, los socios podrán hacerse representar por otro socio o por un miembro del núcleo familiar, mediante poder escrito (art. 121).

Particular mención debemos hacer a lo establecido en el artículo 122, que señala que las cooperativas inscriptas en el Registro tendrán derecho de retener de los sueldos, jornales, remuneraciones o pasividades de los socios, hasta el 20% de los conceptos referidos, si

³² Fruto del conocimiento de la problemática habida en estas cooperativas, sobre todo en las de usuarios, el legislador uruguayo señala que el caso de la conformación de un núcleo familiar que habite la vivienda, a partir de la constitución de un matrimonio, o de una unión concubinaria posterior al ingreso de un socio titular individual, se ingresará al régimen de cotitularidad, debiendo considerarse al efecto del cálculo del valor de las respectivas partes sociales la fecha de inicio de dicha situación, debidamente acreditada por ambos socios a la cooperativa. Así mismo, establece que para el caso de la salida de los socios de una cooperativa se requerirá el consentimiento de ambos y la cooperativa efectuará el reembolso de la totalidad de las partes sociales a ambos socios conjuntamente, sin perjuicio de las compensaciones o la distribución de cuotas que entre sí legalmente corresponda. Cuando se produzca la salida de uno solo de los cotitulares debido a la disolución del vínculo matrimonial o concubinario, continuará el otro como socio titular único de la participación social, sin perjuicio de las compensaciones económicas que entre ambos puedan corresponder.

la liquidación que realizase la cooperativa fuera conformada por la Dirección Nacional de Vivienda, calificándose dicha liquidación en consecuencia como un título ejecutivo.

Respecto a la participación patrimonial, el artículo 123 señala que corresponden a la cooperativa las sumas que ésta perciba de parte de los socios como compensación por cuota de administración, cuota de mantenimiento de las viviendas y servicios comunes³³. A estos efectos, se entiende por cuota de administración aquella suma de dinero que mensualmente aportan los socios a efectos de satisfacer los gastos que la administración y desarrollo que la cooperativa requiera en sus diferentes etapas³⁴. También les corresponderá a las cooperativas los subsidios de capital y las quitas que hayan sido otorgados por los organismos financiadores, y no serán objeto de restitución en el caso de salida de un socio ni de reparto entre los mismos.

En lo que nos interesa respecto a las cooperativas de viviendas por ayuda mutua, la norma diferencia que la prestación del trabajo de los socios en la construcción de las viviendas (art. 124) puede hacerse bajo efectivamente los parámetros de la ayuda mutua, esto es a través del trabajo comunitario adoptado por los socios para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa; o, por el contrario, a través del trabajo del futuro propietario o usuario y sus familiares en la construcción. Tanto en uno o en otro de los casos, deberán establecerse parámetros de valoración y no darán derecho alguno respecto a los organismos de previsión y seguridad social.

La sección primera termina remitiéndose para los supuestos de disolución a la mayoría cualificada de dos tercios de la asamblea (artículo 125).

El artículo 126 anuncia las dos clases que se establecen dentro del cooperativismo de vivienda. A saber: las unidades cooperativas de vivienda y las cooperativas matrices de vivienda.

Las unidades cooperativas de viviendas (artículo 127) son aquellas que, constituidas por un mínimo de diez socios³⁵, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos, construyendo con ese objeto un inmueble o un conjunto habitacional

³³ Una vez más, se regula con carácter general las cooperativas de usuarios, ampliamente mayoritarias en Uruguay.

³⁴ El artículo 123 se refiere a estos conceptos como «fondo de gestión».

³⁵ Para el caso en el que el objeto de la cooperativa sea la realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente el número mínimo de socios se fija por la Ley en seis.

o adquiriéndolo a tal efecto. Definidas las unidades, establece el artículo 128 una subclasificación, estableciendo que estas pueden ser de usuarios (artículo 129), en las que se atribuyen a los socios el derecho de uso y goce sobre las viviendas sin limitación de tiempo; y las de propietarios (artículo 130) en las que se atribuyen la propiedad exclusiva e individual de la propiedad horizontal, sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disponibilidad y uso limitadas³⁶. En estas cooperativas se puede retener la propiedad de las viviendas, otorgando el uso a los futuros propietarios, mientras éstos amortizan el costo de la vivienda. Así mismo, y como prevé el artículo 131, las unidades cooperativas de usuarios podrán adquirir inmuebles o conjuntos habitacionales ya construidos, pero condicionados a unos suuestos determinados³⁷.

Por otro lado, la Ley posibilita para estas cooperativas, y buscando la operativa en la gestión, que las unidades cuyo número de socios sea inferior a veinte puedan reducir sus órganos al Consejo Directivo y a la Asamblea General. De la misma manera, y en lo que hace referencia a su personalidad jurídica, estas cooperativas deberán inscribirse, según en el artículo 133, en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, precisamente en el mismo Registro en el que también encuentran su ubicación los IAT.

De particular importancia encontramos lo regulado en el artículo 134, relativo a las licitaciones y programas habitacionales, cuando señala que las cooperativas podrán presentarse a estas licitaciones y programas que realice el sistema público de vivienda, siempre que se hagan acompañar por un IAT. De la misma manera, para ser adjudicatarios de un programa habitacional financiado por el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, así como para obtener alguno de

³⁶ Respecto a las cooperativas de propietarios, la norma las regula escasamente tan solo en dos artículos específicos: 146 y 147, frente a una amplia regulación de las de usuarios porque, como señala Reyes, desde que se le asigna la propiedad individual a cada uno de los socios rige el régimen general de propiedad horizontal, el cual tiene una profusa regulación en el Derecho Común. Es por ello por lo que los operadores jurídicos se han encontrado con no pocas dificultades motivadas por esa escasa regulación, principalmente relacionadas con el paso del hecho cooperativo a propiedad horizontal. Vid. REYES, S. (2023): *Op. cit.*, pág. 69.

³⁷ En concreto cuando trate de un inmueble o conjunto habitacional construido por uno de los organismos de derecho público a que hace referencia el artículo 112 de la Ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968, siempre que el proyecto de estatuto sea sometido a la aprobación del mismo; o cuando se trate de una cooperativa formada por inquilinos de un inmueble construido según permiso aprobado con anterioridad a la vigencia de la Ley 13.728 con la finalidad de adquirir dicho inmueble según el régimen establecido por el artículo 128 de la Ley 18407.

los préstamos de vivienda de los previstos en la Ley 13728, o en otras disposiciones legales, se establecen los siguientes requisitos: que todos los socios deben cumplir con los topes de ingreso, situación familiar y otros requisitos que determine el organismo financiador o quien llame a licitación; que la propuesta u oferta se ajuste estrictamente y en todos los términos a las condiciones de la convocatoria; y que la propuesta técnico-arquitectónica, el plan de obras y el plan de financiación serán ratificados además por el IAT que se hace corresponsable de los mismos. Lleva esto a concluir la absoluta dependencia de estas cooperativas del sistema público de viviendas. Precisamente la vocación de estas cooperativas cuando se constituyen es la de resultar adjudicatarias de uno de los programas habitacionales, financiados por el FNV, y obtener así un préstamo en condiciones ventajosas, sin olvidar los controles tanto jurídicos (necesidad de registro) como técnico (necesidad de ratificación de las propuestas por el IAT).

La sección tercera del capítulo se dedica al estatuto de las personas usuarias³⁸, definiendo en el artículo 135 el documento de uso y goce (así se califica por la Ley). A tal efecto, se establece que la cooperativa deberá suscribir con cada uno de los socios adjudicatarios y con carácter previo a la adjudicación de las respectivas viviendas un «documento de uso y goce» que tendrá una duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones. Este documento se otorgará en instrumento público o privado con certificación notarial de su otorgamiento y suscripción.

Respecto a este derecho de uso y goce, este finalizará por alguno de los siguientes motivos: por el retiro voluntario del socio o de sus herederos mediante renuncia, por expulsión del socio a consecuencia del incumplimiento del pago de las correspondientes amortizaciones o por falta grave a sus obligaciones de socio³⁹; por disolución de la so-

³⁸ Se regula con especial detalle el régimen jurídico de las personas usuarias frente a lo que ocurre por ejemplo en el derecho español en el que esta realidad no ha hecho más que llegar.

³⁹ El procedimiento de expulsión de una persona socia, cuando esta incurra en falta grave o en reiteradas faltas medianas, se establece en el artículo 140 de la Ley, y al que nos remitimos. En todo caso, citaremos entre los posibles incumplimientos el no materializar las aportaciones que corresponden a la amortización de la vivienda, el capital social, los fondos legales y reglamentarios y de toda otra suma que deba abonarse a la cooperativa por el socio. Este incumplimiento dará lugar al procedimiento de desalojo, según lo dispuesto por la normativa uruguaya sobre arrendamientos urbanos para el arrendatario mal pagador. No obstante, cuando el socio afronte dificultades para el pago de la correspondiente cuota de amortización, debido a causas que no le sean imputables, la cooperativa procurará resolver el problema ya sea gestionando el subsidio oficial si correspondiere o mediante un fondo de socorro, destinado a cubrir las mo-

ciudad; o por la sentencia ejecutoriada que declara rescindido el contrato de uso y goce. La Ley establece que concurriendo alguno de estos supuestos, los socios deberán abandonar la vivienda dentro de los noventa días de ocurrido el hecho. Por el contrario, la cooperativa dispondrá un plazo de doce meses, desde la restitución de la vivienda, para hacer efectivo el pago del 50% del reintegro a que tuviera derecho el socio renunciante. El otro 50% restante deberá hacerse efectivo en el plazo no mayor a los cuarenta y ocho meses desde el momento de la nueva ocupación. Para el caso de que el nuevo socio que lo sustituya hubiera abonado al contado el montante establecido para el ingreso a la vivienda, la cooperativa deberá hacer el pago en un plazo no mayor a treinta días. Todo ello no busca más que evitar que se generen situaciones de capitales injustas tanto para la cooperativa como para el socio saliente con el consiguiente enriquecimiento injusto por algunas de las dos partes. Por último, debemos reseñar que los socios (artículo 136) deberán destinar la respectiva vivienda adjudicada para residir con su familia y no podrán arrendarla o cederla, perdiendo la condición de tales si así lo hicieran.

En relación con la baja en la cooperativa (el retiro, así es calificado por la Ley), señala el artículo 138 que este, desde el ingreso a la cooperativa y hasta los diez años de adjudicada la vivienda, deberá solicitarse ante el Consejo Directivo, con la fundamentación correspondiente. Si el retiro se considera justificado, el socio tendrá derecho a un reintegro equivalente al valor de tasación de su parte social, menos los adeudos que correspondiera deducir y menos un 10% del valor resultante. Si el retiro no se considera justificado, el reintegro será equivalente al valor de tasación de su parte social, menos los adeudos que correspondiera deducir y menos un 25%. El Consejo Directivo tendrá un plazo de treinta días para pronunciarse sobre la solicitud de retiro justificado. Vencido el mismo se considerará aceptada la solicitud. Los retiros posteriores a los diez años de adjudicación de la vivienda no podrán considerarse no justificados. Nótese que se habla de «solicitar» y no de «comunicar» en lo que a todas luces podría parecer una clara limitación del principio de puerta abierta. Sin embargo, en realidad en estas cooperativas rige dicho principio y la solicitud en realidad es una comunicación condicionada a la resolución sobre la calificación de la baja y su posible afección en cuanto detracción de sus aportaciones, pero

mentáneas dificultades financieras de los socios y que podrán constituir las cooperativas de vivienda. En ambos casos, establece la Ley que solo se atenderán las situaciones en las que el amparo hubiese sido solicitado a la cooperativa por el socio con anterioridad a la acción promovida.

nunca puede derivar a un impedimento del eficaz ejercicio de la baja. En cualquier caso, quizás hubiera sido deseable una mejor redacción. Al objeto de determinar debidamente la oportuna liquidación, las partes sociales (artículo 139), se integrarán con la aportación del trabajo de las personas socias (ayuda mutua o autoconstrucción) o el ahorro previo, según la modalidad adoptada y lo abonado por concepto de amortización del préstamo hipotecario. En ningún caso se considerará capital lo pagado por concepto de intereses del préstamo obtenido.

La devolución de las aportaciones a las personas socias que causan baja se recoge también para otros supuestos (artículo 141) como el fallecimiento de esta, la disolución de matrimonio o para casos de violencia de género. Respecto al primero (fallecimiento del socio), 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, debiendo designar a uno de ellos como socio titular; o, en cambio, podrán retirarse de la cooperativa recibiendo el valor de sus partes sociales. Este criterio se aplicará también en caso de fallecimiento de uno de los socios que ejerzan la situación de titularidad compartida, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieran al cotitular. En caso de disolución de matrimonio⁴⁰ tendrá preferencia para continuar en el uso y goce de la vivienda aquel cónyuge o concubino que conserve la tenencia de los hijos, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren. Por último, en caso de situaciones de violencia doméstica o de género y en general de toda violencia que pueda causar daño físico, psicológico o patrimonial a uno o más integrantes del núcleo familiar, tendrá preferencia para continuar en el uso y goce de la vivienda el o los integrantes que no causaron la agresión. Así mismo, será motivo de expulsión de un socio titular único o de titularidad compartida los casos de violencia doméstica o de género en los que se hayan producido lesiones graves, tentativa de homicidio, homicidio, tentativa de femicidio, todo ello sin perjuicio de las compensaciones por el concepto de devolución de capital social que correspondieran.

Siguiendo el artículo 142, diremos que en caso de que la cooperativa mantenga deudas por concepto de préstamos para la constitución de sus fines, durante el plazo de su amortización los socios aportarán mensualmente, las cuotas correspondientes a la amortización de la vivienda actualizadas en la moneda del préstamo, debiéndose, en forma

⁴⁰ No solo se hace referencia al matrimonio también a la unión concubinaria reconocida judicialmente, o incluso de la disolución de la unión concubinaria sin declaración judicial de reconocimiento. La norma se refiere al concubinato, entendiendo este como el hecho convivencial.

preceptiva, capitalizar a cada socio lo abonado por concepto de amortización destinado a pago de capital. Esta cantidad, por tanto, deberá constar en el pasivo de la cooperativa como una deuda en favor del socio aportante («cuenta con socios»). Sin embargo, los socios aportarán igualmente, en forma mensual, una suma adicional destinada a constituir los fondos de administración y demás servicios que suministre la cooperativa a los usuarios, de mantenimiento y conservación de las viviendas; así como para la educación cooperativa. Esta suma adicional no integra la parte social y, en consecuencia, no es reintegrable como ya hemos señalado. El atraso reiterado en el pago de estos fondos será considerado como causa suficiente para expulsar al socio de la cooperativa o para la rescisión del contrato de uso y goce, según corresponda.

La sección tercera se cierra con una remisión en todo lo no regulado a las disposiciones del código civil relativas al arrendamiento, no sin antes establecer en el artículo 143 que es una obligación de la cooperativa mantener a los socios en el uso pacífico de las unidades de vivienda adjudicadas en uso, o en el acceso a la propiedad en su caso. En lógica consecuencia de ello se deriva la obligación de la cooperativa de hacerse cargo de todas aquellas reparaciones que derivan del uso normal de la vivienda y que no se producen por culpa del usuario.

La sección cuarta de la Ley, compuesta por los artículos 146 y 147, establece en el primero de estos la posibilidad de que la cooperativa pueda retener la propiedad de las viviendas mientras dure la amortización de los créditos si así lo establecen los estatutos. A partir del momento en que se efectúe la novación del préstamo, si este se produjera, los socios podrán o no continuar integrando la cooperativa, según lo establezcan sus estatutos, pero serán deudores directos por los créditos hipotecarios que se les hubieren otorgado. El segundo de estos artículos obliga a los propietarios a destinar la vivienda como residencia propia y de su familia y no podrán arrendarla o enajenarla, salvo con causa justificada y previa autorización del organismo financiador.

La sección quinta del capítulo, regula las otras cooperativas de viviendas, más allá del modelo mayoritario y más característico de Uruguay, como son las denominadas por la Ley como cooperativas matrices de vivienda. El artículo 148 las define como aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aportes sistemáticos de ahorro y con la finalidad de asistirlos en la organización de unidades cooperativas de vivienda, en la decisión y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas. En este sentido también ejercerán las funciones que en ellas deleguen, a esos

finés, las unidades cooperativas filiales. Estas cooperativas, siguiendo el artículo 149, deberán actuar limitadas a un gremio o a un ámbito territorial determinado. Además, no podrán superar el número de mil socios sin vivienda adjudicada, salvo que la Dirección Nacional de Vivienda lo autorice en consideración al interés general y siempre que se encuentren garantizados los derechos de los socios. Respecto a estas cooperativas, la Ley resulta mucho menos exhaustiva, remitiéndose en muchas ocasiones a la reglamentación interna, como por ejemplo a la hora de fijar los criterios generales que regularán el derecho de los socios a recibir viviendas (artículo 151) y entre los cuales deberán tenerse en cuenta la antigüedad del socio, así como sus cargas familiares y su situación habitacional.

La norma aclara de alguna forma el modelo en el artículo 152 cuando señala que, por cada inmueble o conjunto habitacional cuya construcción decida, la cooperativa matriz deberá organizar con los destinatarios de las viviendas una unidad cooperativa, unidades que en todo caso permanecerán ligadas a la cooperativa matriz en calidad de filiales y hasta la adjudicación de las viviendas y, sobre todo, hasta la cancelación de las deudas. Por ello, nos encontramos con estructuras para la captación de socios, los cuales van distribuyéndose en unidades cooperativas, según resultan ser adjudicatarios, sirviéndose de la matriz para la asistencia técnica y financiera. Estas matrices, si promovieran grandes conjuntos habitacionales deberán establecer un único proyecto urbanístico (artículo 153) que necesariamente deberán cumplir las unidades cooperativas filiales⁴¹. En relación con la categoría de los diferentes tipos de socios, existe una diferenciación entre los socios que podemos denominar como expectantes (los que aún no tengan vivienda adjudicada) que tienen derecho a elegir a los representantes de la cooperativa (artículo 155), frente al derecho también a ser elegido que en esta ocasión se determina para todos los socios que permanezcan vinculados a la cooperativa, directamente o a través de las unidades cooperativas filiales.

Frente a lo que en un principio podría pensarse, la norma aclara que estas cooperativas pueden participar en licitaciones que realice el sistema público en representación de sus unidades cooperativas. Si bien, a la vista de la normativa expuesta y la experiencia práctica, este modelo parece destinarse más a los proyectos privados, el legislador

⁴¹ Nótese que estamos ante un modelo más vinculado al hecho puramente promocional. Entendemos estas sociedades, desde nuestra perspectiva jurídica, como sociedades de promoción de cooperativas en la medida que reciben socios, articulan el sistema en sus diferentes posibilidades para finalmente crear las unidades cooperativas de vivienda.

no ha querido que las licitaciones públicas sean en exclusiva para las cooperativas de viviendas por ayuda mutua, posibilitando que también puedan presentarse a las citadas licitaciones.

Los IAT vienen regulados en la sección sexta, y última, de la Ley (artículos 156 a 161). Así, son los destinados a proporcionar al costo servicios arquitectónicos que incluyen proyecto y dirección de obras, servicios jurídico-notariales, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro (artículo 157). Se configuran bajo formula societaria, cooperativa o asociativa (artículo 158) y con unos estatutos en los que necesariamente se dispondrá denominación y domicilio; servicios que prestan a las cooperativas; así como su organización interna. El coste de los servicios que proporcionen los IAT no superará en ningún caso el 10% más IVA del valor total de las obras (artículo 159) y cualquier otro servicio que la cooperativa contrate con el IAT o con otro profesional independiente será objeto de otro contrato y su costo será a cargo de la cooperativa. Estos IAT no podrán distribuir excedentes si los obtuvieran, debiendo emplearlos exclusivamente en la realización de su objeto social. Además, todas las retribuciones que paguen estarán sujetas a la reglamentación y control de la Dirección Nacional de Vivienda. (artículo 160). El artículo 161 establece las más amplias facultades de investigación e intervención sobre la actuación de los IAT en favor del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente⁴². Por último, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá aplicar multas a los citados IAT cuando se comprueben apartamientos respecto de las normas que regulan su actuación, siendo los socios, directores y administradores de estos, así como los técnicos que hubieren tenido intervención directa en los hechos objeto de sanción, solidariamente responsables en el pago de las multas. Sin

⁴² Por lo tanto, se podrá disponer la inhabilitación para la suscripción de nuevos contratos, la suspensión de su personalidad jurídica por un plazo que no podrá exceder de un año, así como en su caso la pérdida de la misma, en los casos en que se constate alguna de las siguientes causas: Por exceder los topes fijados legalmente en la percepción de las retribuciones de sus servicios; por insolvencia técnica determinada por técnicos de dicho Ministerio; por realizar o respaldar actividades contrarias a la finalidad cooperativa o actuar en cualquier forma al servicio de terceros, en perjuicio del interés de las cooperativas asistidas; por omisiones incurridas en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la reglamentación a los servicios que obligatoriamente deben prestar a las cooperativas que contraten sus servicios; por no presentar la documentación que le sea requerida por el citado Ministerio en los plazos que este determine, siempre que tenga relación con la competencia legal del mismo; o por presentar la documentación contable sin cumplir con las normas legales o reglamentarias correspondientes.

perjuicio de ello, además el Ministerio podrá disponer la inhabilitación de los responsables directos.

La Ley 18407 se desarrolló por el Decreto 198/2012, de 18 de junio; a su vez derogado por el Reglamento de la Ley 18407 de Cooperativas (Decreto 183/2018, de 15 de junio de 2018). Posteriormente, se aprobó, motivado por la situación generada por la pandemia, el Reglamento de la Ley 18407 de Cooperativas, relativo al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación para el funcionamiento los órganos de las cooperativas (Decreto 208/2020, de 23 de julio de 2020).

2.5. *El Decreto 183/2018, de desarrollo de la Ley de Cooperativas*⁴³

Las cooperativas de viviendas se abordan en el Reglamento de desarrollo de la Ley en el capítulo tercero del título segundo dedicado este último a las clases de cooperativas, y una vez desarrollado los aspectos generales a todas en el primero. Y se hace en una amplia regulación (artículos 42 a 91) que constituye a nuestro juicio, juntamente con los 44 artículos que dedica a esta clase de cooperativas la Ley 18407, uno de los cuerpos normativos de referencia en relación con las cooperativas de viviendas sobre todo desde una perspectiva del derecho latino.

Destaca el Reglamento de 2018 por su minuciosidad y concreción, y así se hace por la experiencia habida en el país en relación con el cooperativismo de vivienda. Y lo hace desde el propio artículo 42, regulador de los cometidos de estas cooperativas, entre los que se incluye además de los habituales de esta clase de cooperativas⁴⁴, otros de evidente plasmación de los principios cooperativos como aquellos que, buscando el fin comunitario, se traduzcan en la elevación del nivel de vida material, moral e intelectual del socio y de su núcleo familiar (letra

⁴³ Para ver el texto actualizado de la norma, incluyendo tanto el texto original como las normas de actualización, *vid.* <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/183-2018>.

⁴⁴ Entre otros: adquirir tierras, construir y adquirir inmuebles a los efectos de proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios; administrar en forma permanente los servicios de interés general y asegurar el mantenimiento de los espacios, edificios y bienes comunales de la cooperativa; asegurar en la forma que preverán los estatutos o la reglamentación interna, el mantenimiento en buen estado de conservación de las viviendas, comprendiendo la reparación y mejoras de las mismas; y gestionar y obtener de los organismos habilitados a esos efectos, los recursos necesarios para la realización de sus fines.

b); proyectar y construir los locales y espacios libres destinados a cumplir los fines comunitarios, coordinar con los organismos públicos competentes la planificación y construcción de edificios para uso común afectados al desarrollo de servicios sociales, culturales y recreativos tales como: escuelas, jardines de infantes, sala de actos, bibliotecas, policlínicas, salas de recreo, campos de juegos y toda otra dependencia que se estime necesaria a los preindicados fines comunitarios y asimismo unidades comerciales o de producción artesanal o agraria cuando corresponda (letra c); fomentar la cultura general y prácticas del cooperativismo (letra f); o la necesaria existencia de un local de uso comunitario con dimensiones adecuadas para el funcionamiento de las asambleas de la cooperativa (letra h).

Además de las menciones necesarias recogidas en la Ley, señala el Decreto que los estatutos deberán contener conjuntamente con aquellas el sistema y régimen para la adopción de acuerdos, la localidad de constitución y ámbito geográfico de actuación (que no podrá exceder los 50 kilómetros de radio de la mencionada localidad), el porcentaje de deducción de las partes sociales establecido para los casos de bajas no justificados y expulsiones (con los límites legales), el modo de distribución entre los socios de las partes sociales, y el procedimiento para el ingreso de los nuevos socios⁴⁵. Para este fin, se debe adjuntar el padrón social con información sobre la composición y tipo del núcleo familiar del asociado, los ingresos nominales de todos los integrantes de este, así como su situación habitacional. Esto último nos lleva a pensar que necesariamente hay una labor previa a la constitución por una entidad promotora, que en el caso que nos ocupa casi en exclusividad es desarrollada por las Federaciones de Cooperativas de Vivienda. Una vez admitido el socio en la cooperativa se despliegan toda una serie de de-

⁴⁵ Las condiciones para ser socios se detallan en el artículo 44:

Artículo 44 (Condiciones para ser socios). Además de los requerimientos previstos en las disposiciones generales del Decreto, son condiciones para ser socio de una cooperativa de vivienda: a) ser persona física capaz, mayor de 18 años o menor habilitado por matrimonio; en el caso de tratarse de incapaces o menores de edad no habilitados actuarán por medio de su representante legal; b) no ser propietario único, en el momento de solicitar el ingreso, ni el aspirante, ni ninguno de los integrantes del núcleo familiar, de una casa habitación para residencia permanente que satisfaga las necesidades del mismo, en un radio menor a 100 kilómetros de la localidad de constitución de la cooperativa; c) no tener intereses contrarios a la cooperativa ni pertenecer a otra que persiga los mismos fines; d) estar en condiciones de cumplir regularmente sus obligaciones para con la cooperativa; e) el número de socios de una cooperativa deberá ser igual a la cantidad de viviendas a construir o de propiedad de la cooperativa.

rechos y obligaciones que se recogen los artículos 45 y 46 del Reglamento⁴⁶.

Respecto a este modo de distribución de las partes sociales, se podrá ajustar a una de las dos modalidades siguientes: o igual cantidad de partes sociales para cada uno de sus socios de acuerdo con el valor del conjunto de viviendas de propiedad de la cooperativa y con independencia del valor de la vivienda otorgada en régimen de uso y goce al socio; o, en su caso, que partes sociales de cada socio se corresponderán al valor de la vivienda otorgada en uso y goce al socio. Esto es, se establece que la proporcionalidad respecto a la actividad cooperativizada en cuanto materialización del hecho cooperativo pueda realizarse en función del todo del conjunto inmobiliario o respecto a cada una de las viviendas de forma diferenciada.

En relación con los subsidios (artículo 47), las cooperativas de vivienda, en tanto se mantenga serán responsables de la solicitud y del traslado de estos a sus socios, si bien los subsidios de capital serán de beneficio de la cooperativa, no pudiendo integrarse en las partes sociales de los socios. Estos serán reintegrados de acuerdo con el momento de la venta de las viviendas por parte de sus propietarios. Además, los subsidios de amortización de cuotas, o de intereses de préstamo serán trasladados por la cooperativa a las familias que hubieran sido adjudicatarias de estos por parte de los organismos competentes. Podrá integrar el capital social de los socios así adjudicados, la cuota parte de di-

⁴⁶ Artículo 45 (*Deberes de los socios*). Además de los deberes establecidos en el artículo 21 de la Ley, los socios deberán: a) asistir a todas las asambleas y demás reuniones para las cuales sean convocados, salvo impedimentos debidamente justificados a juicio del Consejo Directivo; b) cumplir con el plan relativo al aporte en trabajo o ahorro previo a que refiere el artículo 139 de la Ley, en la redacción dada por el artículo 3° de la Ley N° 19.591 de 28 de diciembre de 2017; c) votar en la elección de los distintos órganos de la cooperativa; d) permitir las inspecciones de las viviendas que el Consejo Directivo determine.

Artículo 46 (*Derechos de los socios*). Los socios tendrán, además de los establecidos en el artículo 22 de la Ley, los siguientes derechos: a) en las asambleas y reuniones para las que sean convocados los socios, independientemente del número de partes sociales de la que sea titular, tendrán derecho a un solo voto; b) podrán hacerse representar en las asambleas por otro asociado o por su cónyuge, concubino u otro integrante del núcleo habitacional siempre que sea mayor de edad, mediante mandato expreso otorgado por escrito, bastando al efecto una carta simple. La representación solo podrá ejercitarse, en cada oportunidad, respecto de un único asociado. No podrán asumir la calidad de representantes quienes revistan la calidad de funcionarios de la cooperativa o dependan en cualquier forma de ella, ni los integrantes del Consejo Directivo y de la Comisión Fiscal; c) derecho a solicitar la convocatoria a la Asamblea General Extraordinaria en los casos específicamente señalados en los estatutos y a proponer a los distintos órganos y comisiones especiales, cualquier asunto necesario o conveniente al interés cooperativo.

cho subsidio que se compute a la amortización del capital de préstamo, pero no al pago de interés de préstamo, no existiendo obligación de devolución de estos al momento de la venta de la vivienda.

Los artículos siguientes hacen referencia al empoderamiento de la cooperativa, también en esta ocasión en el marco de los principios cooperativos, como es la prohibición de la delegación ni total ni parcialmente de la administración incluyendo en esa prohibición a los IAT (artículo 48); así como a la obligatoriedad de ser asistido técnicamente por estos últimos (artículo 49) no solo en materia jurídica, financiera, económica, social, proyecto arquitectónico y dirección de obra, sino también en educación en valores y en los propios principios cooperativos.

Respecto a los aspectos generales a todas las cooperativas de viviendas relativos a la contabilidad, y ejercicios económicos⁴⁷ (artículos 51 a 53) cabe destacar la remisión a la normativa de general aplicación a todas las sociedades cooperativas, si bien con la particularidad de que se deberá considerar la depreciación del activo fijo y la amortización de los préstamos obtenidos para financiar la construcción de las viviendas. La depreciación del activo fijo obligatoriamente deberá reflejarse en una disminución del valor de las partes sociales. Por otra parte, las cuotas de administración, mantenimiento de las viviendas, servicios comunes y del fondo de gestión, lo mismo que los subsidios de capital y quitas que hayan sido otorgados por los organismos financieros no integran las partes sociales del cooperativista.

Por último, en cuanto a estos aspectos generales, el Reglamento sigue la Ley cuando señala que podrán integrar las partes sociales mediante el procedimiento de retenciones de haberes de salarios y pasividades de sus socios o exsocios que mantuvieran deudas con la cooperativa hasta en un 20% (veinte por ciento) de la remuneración nominal o, en su caso, de la pasividad nominal. La retención podrá ser aplicada para el pago de las deudas contraídas por los socios, en concepto de amortización de créditos de construcción o compra de sus viviendas, integración de los fondos especiales, suscripción de cuotas de ahorro y cualquier otro propósito establecido por los órganos competentes de la cooperativa.

El artículo 54 diferencia las cooperativas de viviendas atendiendo a su modalidad de construcción. Y lo hace diferenciando en primer lu-

⁴⁷ En todo caso, señala el artículo 52 que el Consejo Directivo de las cooperativas de vivienda deberá presentar la información de la situación a la fecha del préstamo obtenido para la financiación de la construcción de las viviendas (capital inicial, tasa, vencimientos, amortizaciones, etc.).

gar las que califica como de autoconstrucción individual, que podrán ser por ayuda mutua o de ahorro previo, definiendo lo que se entiende por cada uno de ellos. Así, el Reglamento señala que: «Se consideran cooperativas de autoconstrucción aquellas en las que el trabajo aportado por el socio y sus familiares se destina a la construcción de la vivienda del núcleo familiar.». Para la consecución de su vivienda, los socios suscribirán en forma individual un convenio de trabajo personal o de sus núcleos familiares, estableciéndose la forma de aplicación del trabajo, tiempos y valor adjudicado al mismo.

Las de ayuda mutua son aquellas «en las que el trabajo aportado por los socios y sus familiares se realiza en forma comunitaria para la construcción del conjunto de las viviendas de los socios», pudiendo además operar en régimen de propietarios o de usuarios (estas últimas como ya venimos diciendo ampliamente mayoritarias). En este caso, los socios suscribirán un convenio comprometiéndose colectivamente frente a la cooperativa a trabajar personalmente en las construcciones, estableciéndose en el mismo la forma en la que se organizará el trabajo de los socios y eventualmente de sus familias, tiempo y valor adjudicado al mismo⁴⁸. Dicho convenio deberá establecer la forma de compensación de aquel socio que no haya cumplido sus compromisos de aportación de trabajo pactado y no ejecutado. Para ser calificada como de ayuda mutua (como también ocurre en las de autoconstrucción) la aportación de trabajo de los socios no podrá ser menor al 10% del valor de tasación⁴⁹. Establecida la necesidad de la existencia de aportación de trabajo, resulta evidente que estas cooperativas (en los dos supuestos) no podrán contratar los servicios de empresas constructoras para la construcción total del conjunto de viviendas, salvo para casos especiales y con autorización expresa del Departamento de Vivienda, Ordenamiento, Territorial y Medio Ambiente.

Por último, el artículo 54 define el tercero de los supuestos, las de ahorro previo, como «aquellas en que, para la construcción de las viviendas, el aporte de sus socios se realice en dinero por un valor mínimo de un 10% del valor de tasación de las viviendas»⁵⁰. También en

⁴⁸ Surge la pregunta relativa a la forma de cuantificar la aportación al trabajo, cuestión ésta que es resuelta al remitir el artículo 60 del Reglamento a la categoría de peón establecida para la industria de la construcción. No cabe duda de que en este marco de actuación, y para estas cooperativas, habrá que establecer programas de adiestramiento técnico bajo la supervisión de los IAT.

⁴⁹ El Reglamento en cuanto al valor de tasación nos remite a los artículos 23 y 24 de la Ley 13728 de 17 de diciembre de 1968.

⁵⁰ *Ibidem*.

este modelo constructivo opera la diferenciación, en cuanto al régimen de teneduría de las viviendas, entre el régimen de usuarios o de propietarios; regímenes que son especificados en los artículos 55 y siguientes. En estas cooperativas se atribuye a los socios, a través del denominado por el Reglamento «documento de uso y goce»⁵¹ el derecho de uso y goce sobre las viviendas sin limitación de tiempo de conformidad con las estipulaciones normativa e internas de la cooperativa, reteniendo para la cooperativa la propiedad de las viviendas; derechos y obligaciones que en cualquier caso serán transmitidos a sus herederos.

Particular mención debemos hacer al derecho que el Reglamento establece (artículo 59) para el resto de los socios a acceder a la vivienda vacía, sea por baja voluntaria o por expulsión del socio, antes de resolver el ingreso de un nuevo socio⁵². La cooperativa deberá atender para posibilitar el cambio, a la situación del núcleo familiar en relación con la vivienda que le fue adjudicada en su día, antigüedad, pago de cuotas de amortización y aportaciones a los fondos especiales, así como en general al cumplimiento del resto de las obligaciones del socio, y, por último, a las posibilidades de pago del diferencial que le pudiera corresponder en base a la nueva vivienda que se le adjudicara. En caso de empate entre varios socios aspirantes al cambio de vivienda no queda más opción que la del sorteo recogida también en el propio Reglamento.

Los artículos 61 y siguientes del Reglamento atienden a los criterios para la admisión de socios, así como sobre la renuncia de estos y las consecuencias derivadas de estas bajas, cuestiones todas ellas en las que debemos detenernos. Así, respecto a la primera de las cuestiones se diferencia la situación derivada cuando no existe proyecto ni construcción de viviendas de aquellas en la que efectivamente sí lo hay. Respecto a la primera, habrá que estar a la normativa aplicable al caso para los núcleos familiares, así como a la cantidad de socios activos en base al número de viviendas que se contemplen en los estatutos. Cuando efectivamente sí lo hay se atenderá a la adecuación del núcleo

⁵¹ En dicho documento, que se firmará en el plazo de 30 días desde la finalización de la obra, se dejará constancia de los derechos y obligaciones de los socios que lo suscriban. En este sentido, y como consecuencia de este, el socio adjudicatario tendrá derecho al uso y goce de la vivienda adjudicada, los espacios libres que se establezcan de uso exclusivo de la vivienda y los espacios de uso comunitario.

⁵² Se prima sobre todo de esta forma el compromiso histórico, muchas veces desde la constitución, de aquellos socios que han participado en el proyecto. Con todo, y como venimos diciendo, la cooperativa prima sobre todo los intereses de sus propios socios antes que el de los ajenos en el marco, claro está, de los principios cooperativos.

familiar a la vivienda potencialmente adjudicable, así como a las condiciones establecidas por el organismo financiador de las viviendas. Admitido como socio el aspirante deberá suscribir las partes sociales que pudieran corresponderle, primando el principio de igualdad respecto al resto de socios si se realizara sin sustitución de un socio anterior. Si se diera este último caso, la suscripción deberá concretarse en el mismo montante que el reintegrado por la cooperativa al socio saliente, sin consideración de las deducciones establecidas en su caso⁵³.

Para los casos de renuncia, esta deberá ser comunicada al Consejo Directivo que también «deberá» aceptarla, disponiendo de un plazo de 45 días para pronunciarse teniendo en cuenta el interés primordial de la cooperativa. Esta resolución del Consejo Directivo podrá ser recurrida en cualquier caso a la Asamblea General. Dicho lo que antecede, pensamos que la redacción del Reglamento podía haber sido más afortunada porque de alguna forma parece que puede impedirse la salida del socio, lo que sin duda iría en contra del principio de puerta abierta, cuando en verdad el Consejo Directivo tan solo podrá no aceptar la baja del socio cuando entienda que este incurrió en alguno de los motivos que pudieran derivar en la expulsión del socio. Respecto a esto, se consideran como bajas justificadas el cambio de lugar de radicación del socio y su núcleo familiar; la variación sustancial en el número o conformación del citado núcleo; la pérdida o disminución relevante de ingresos que implique dificultades para hacer efectivo el pago de sus obligaciones; así como cualesquiera otras de similar naturaleza que entienda el Consejo Directivo que imposibilite la permanencia del socio en la cooperativa. La baja justificada tendrá como consecuencia el derecho del socio saliente a un reintegro equivalente al valor de tasación de sus partes sociales, menos los adeudos que correspondiera deducir y menos un 10% del valor resultante; porcentaje este último que se eleva hasta el 25% para los supuestos de baja no justificada.

En este momento de la exposición, hemos de atender a los tipos de infracciones de los socios, sobre todo porque de las graves se puede derivar la expulsión del socio. Pues bien, el artículo 70 del Reglamento establece que las infracciones se graduarán en leves, medianas o graves, teniendo en cuenta las siguientes circunstancias: entidad intrín-

⁵³ Estas deducciones, de conformidad con la Ley 19591, de 28 de diciembre de 2017, se destinarán a un Fondo Especial orientado a facilitar el ingreso de nuevos socios, en caso de que se produzca durante el proceso de amortización del préstamo de construcción. En caso contrario, se aplicarán al Fondo de Mantenimiento y Administración.

seca del hecho u omisión imputable; reiteración; importancia de la tarea asignada al socio; y el nivel cultural del socio⁵⁴. Pues bien, solo se considerarán faltas graves (y motivo por ende de expulsión) el cambio del destino de la vivienda adjudicada; el alquiler de la misma; su no uso por parte del núcleo familiar del socio por un tiempo mayor a los seis meses; el incumplimiento grave de los deberes del socio⁵⁵; el incumplimiento injustificado y reiterado en el pago de las obligaciones sociales⁵⁶; así la obstaculización en las inspecciones de la vivienda adjudicada que determine el Consejo Directivo. Como decimos, tan solo estas últimas se sancionarán con la expulsión, mientras que las leves lo harán con el apercibimiento y las medianas con la suspensión de los derechos sociales hasta el término máximo de noventa días, salvo los inherentes a la calidad de usuario de una vivienda que en cualquier caso se mantienen⁵⁷.

En caso de fallecimiento de un socio (artículo 75 del Reglamento) sus derechos y obligaciones de contenido patrimonial pasarán a los herederos. Las personas que convivían con él constituyendo su núcleo familiar, así como los herederos que pasen a formar parte de este, propondrán, de común acuerdo, aquel que de entre ellos asuma la calidad de socio titular en representación del resto, en un plazo no mayor al año de acaecido el fallecimiento referido. De no hacer uso de este derecho, el Consejo Directivo quedará legitimado para iniciar las acciones judiciales tendentes a la recuperación de la vivienda para la cooperativa.

A la hora de determinar las aportaciones necesarias que todo socio debe hacer a la cooperativa, además del pago de las cuotas de

⁵⁴ Interesante referencia la realizada al nivel cultural del propio socio a la hora de atemperar la gravedad de la acción de este. No cabe duda de que estamos no solo ante la responsabilidad objetiva sino al conocimiento, y comprensión, que el propio socio pudiera tener sobre el hecho punitivo.

⁵⁵ Salvo que se configuren alguna de las siguientes situaciones: razones de salud debidamente justificadas por el socio; autorización expresa de la cooperativa para no ocupar la vivienda por un plazo mayor a los seis meses, siempre que dicho plazo no sea superior a dos años (art. 74 del Reglamento).

⁵⁶ A estos efectos se entenderá que existe atraso reiterado cuando se incurre en la falta de pago de tres cuotas mensuales consecutivas o cuando la impuntualidad en el pago de las cuotas se repita seis veces en el curso del año civil (artículo 73 del Reglamento).

⁵⁷ El procedimiento que dispone la exclusión del socio se concreta en el artículo 72 del Reglamento, destacando que para el caso de que el socio recurriera a la asamblea general ésta deberá adoptar una decisión final por el voto conforme de los 2/3 de presentes, mayoría reforzada que se justifica por el carácter y consecuencias del acuerdo recurrido.

amortización de los eventuales préstamos que se hubieren recibido para la construcción de las viviendas, los socios de la cooperativa de usuarios deberán realizar una serie de aportaciones a los siguientes fondos (artículo 77 del Reglamento): Fondo de Fomento Cooperativo (destinado al cumplimiento de los fines de educación, difusión y práctica cooperativa); Fondo de Socorro (destinado a cubrir dificultades transitorias de los socios que les impidan hacer frente regularmente al pago de las obligaciones periódicas a favor de la cooperativa), Fondo de Mantenimiento y Administración destinado a asegurar el correcto estado de conservación, mantenimiento, mejoras y reparación de las viviendas, los servicios, espacios y locales comunes y la administración del conjunto de viviendas de la cooperativa. Estos fondos se dotarán en la forma y condiciones que determine la Asamblea General de la cooperativa a propuesta del Consejo Directivo⁵⁸.

Por último, y en lo que hace referencia a las cooperativas de usuarios, éstas serán responsables de la solicitud y del traslado de subsidios a sus socios, debiéndose señalar que los subsidios de capital serán en beneficio de la cooperativa, no pudiendo integrarse el montante las partes sociales de los socios; y que dichos subsidios serán reintegrados de acuerdo con los organismos que los adjudiquen en los casos de disolución y liquidación de la cooperativa. Sin embargo, los subsidios de amortización de cuotas, o de intereses de préstamo serán trasladados por la cooperativa a las familias pudiendo integrar el capital social de los socios la cuota parte de dicho subsidio que se compute a amortización de capital de préstamo, pero no al pago de intereses de este (artículo 78 del Reglamento).

Las unidades cooperativas de propietarios son tratadas en el Reglamento en el artículo 79 y siguientes, definiendo las mismas por aquellas que en sus estatutos atribuyen la propiedad exclusiva e individual sobre la vivienda adjudicada a sus socios, así como el derecho sobre los bienes comunes, con la limitación de la obligación de destinar la unidad a residencia propia del adjudicatario y de su núcleo familiar; y la prohibición de enajenar la unidad sin causa justificada o darla en arrendamiento. Estas cooperativas podrán establecer partes sociales diferenciadas para cada uno de sus socios en función del valor de tasación de

⁵⁸ En lo que respecta a las aportaciones al Fondo de Mantenimiento y Administración, estas podrán ser elevadas directamente por decisión del propio Consejo Directivo con las limitaciones de que no podrán ser superiores a las cantidades necesarias para cubrir los aumentos de las erogaciones (distribución de bienes o caudales); y que deberán ser sometidas a consideración de la Asamblea General más próxima.

las viviendas adjudicadas⁵⁹. En realidad, no estamos más que a la remisión a la proporcionalidad a la actividad cooperativizada que en este caso, sobre todo por la adquisición de la propiedad, debe hacerse sobre valores tasados de las viviendas.

En relación con este tipo de cooperativas, presenta a nuestro entender singular interés la diferenciación que el propio Reglamento hace en su artículo 82. Por una parte, posibilita constituir estas cooperativas bajo el concepto de entrega inmediata y en donde se adjudica la propiedad en el momento de la habilitación municipal y la constitución de la propiedad horizontal, en cuyo caso se produce la novación del préstamo, a nombre de cada uno de los socios. Por otra, las cooperativas de propietarios de entrega diferida que difieren la entrega de la propiedad de la vivienda a sus socios durante un plazo no mayor al que correspondiere a la amortización del préstamo que se hubiere solicitado para la construcción o adquisición de las viviendas. Durante este tiempo, la cooperativa operará con las mismas condiciones generales establecidas para las cooperativas de usuarios.

Continuando con la descripción de este modelo, podrán resolver la disolución y liquidación de la cooperativa una vez entregada la propiedad de las viviendas a cada uno de sus socios (artículo 83 del Reglamento) o en cambio podrán continuar en régimen de cooperativa (artículo 84 del Reglamento), para cuyo supuesto deberá constituir los Fondos Especiales y regular vía estatutaria el ingreso y salida de socios, así como la devolución e integración de partes sociales de conformidad con lo previsto para las cooperativas de usuarios. Por otro lado, el artículo 85 establece una limitación para proceder a la venta de las viviendas dentro de los diez años a partir de la adjudicación en la medida que para hacerlo los propietarios deberán solicitar autorización de los organismos financiadores, acreditando causas justificadas para esa enajenación, considerándose que así lo son las establecidas para la baja justificada de los socios de las viviendas en las cooperativas de usuarios (artículo 86 del Reglamento) y a las que ya hemos hecho referencia.

Por último, diremos que el Reglamento se ocupa de las cooperativas matrices (artículo 87 hasta el final del capítulo), señalando que son aquellas que adquieren terrenos en forma continuada y permanente para satisfacer la demanda de sus socios organizándolos en unidades cooperativas de vivienda. Así mismo, se ocupan de la organización y fomento del ahorro sistemático entre sus socios; de prestar

⁵⁹ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 13728 de 17 de diciembre de 1968 y normas concordantes.

apoyo organizativo y jurídico a las unidades cooperativas en formación para el logro de sus fines; y de la realización de los trabajos de urbanización necesarios y administrar los terrenos adquiridos para la construcción de conjuntos de viviendas y servicios a la vivienda establecidos en las letras b) y c) del artículo 42 del Reglamento.

Necesariamente determinarán el gremio⁶⁰ o el ámbito territorial⁶¹ al cual estarán limitados (artículo 88 del Reglamento), no pudiendo ser el número de socios fundadores inferior a 50, remitiéndose el Reglamento a lo por la Ley regulado para estas cooperativas, sin perjuicio de matizar en su artículo 89 que la asamblea general tendrá los mismos cometidos y potestades que las establecidas para las cooperativas de vivienda en general y que se integrará con representación indirecta en la siguiente proporción: unidades cooperativas ya constituidas cuyos socios no tengan vivienda adjudicada: un delegado por cada 20 socios, más uno adicional por cada una de ellas; afiliados que no integren unidades cooperativas: un delegado cada 20 de ellos⁶²; unidades cooperativas ya constituidas cuyos socios tengan vivienda adjudicada y continúen siendo filiales de la cooperativa matriz: un delegado por unidad cooperativa. Dichos delegados no podrán participar en la elección del Consejo Directivo ni de la Comisión Fiscal de la cooperativa matriz de acuerdo con lo establecido en el artículo 155 de la Ley.

Estas unidades deberán cumplir con todos los requisitos generales necesarios para la constitución y funcionamiento de una cooperativa (artículo 90 del Reglamento). Además, las partes sociales integradas como capital de la matriz podrán ser total o parcialmente transferidas a

⁶⁰ A estos fines se entiende por gremio el conjunto organizado o no de trabajadores unidos por la comunidad de intereses derivada del ejercicio de un mismo oficio, profesión o servicio público. Estas cooperativas podrán reunir trabajadores provenientes de uno o más sectores gremiales siempre que exista afinidad laboral entre ellos. Igualmente podrán admitirse, a los efectos de la integración social prevista en el artículo 114 de la Ley 13728 de 17 de diciembre de 1968, trabajadores provenientes de otras actividades hasta un 25% del total de los socios unidos por un vínculo gremial, así como familiares y pasivos de la misma actividad.

⁶¹ Se considerará ámbito geográfico de una localidad determinada el territorio comprendido dentro de una circunferencia cuyo centro esté ubicado en la plaza principal de la localidad de fundación, siendo su radio máximo de 100 kilómetros.

⁶² Los estatutos establecerán el régimen de elección de los delegados y el modo como ejecutarán la representación que les esté cometida. Preverán, asimismo, un sistema de amparo eficaz del derecho a obtener la vivienda por aquellos a los que aún no les haya sido adjudicada, otorgándoles para el caso de que quedaran en minoría y el pronunciamiento de la Asamblea General fuere contrario a la satisfacción del reclamo de la vivienda, el derecho de recurrir dicha decisión denegatoria en forma fundada y por escrito ante la Dirección Nacional de Vivienda a cuya resolución se estará, en definitiva.

las unidades cooperativas de acuerdo con lo que en cada caso determinen los estatutos. En todo caso, se deberán determinar en los estatutos de las cooperativas las relaciones administrativas y de fiscalización que existirán entre sociedad filial y matriz. Esta última podrá realizar determinados servicios como la administración, mantenimiento, educación cooperativa, complementarios de la vivienda o cualquier otro compatible con los fines cooperativos. Por último, parece lógico, como señala el artículo 91 del Reglamento, que los socios de la cooperativa matriz tendrán prioridad para el ingreso en las unidades cooperativas organizadas a su amparo o filiales, en caso de vacantes, frente a otras personas físicas no integrantes de la cooperativa matriz. Los procedimientos que garanticen estos derechos deberán contemplarse en el estatuto de la cooperativa matriz.

3. **A modo de conclusión sobre el cooperativismo de vivienda uruguayo**

Analizados el pensamiento de Juan Pablo Terra, así como la evolución normativa y la realidad actual, no cabe duda de que nos encontramos en Uruguay con un modelo que responde a la idea de dar una solución colectiva al problema de la vivienda, reinventando el acceso a la misma desde los parámetros de la autogestión. Y lo hace posibilitando de forma eficaz el acceso a la vivienda a un precio inferior al mercado, eliminando intermediarios y garantizando su uso indefinido, por lo menos cuando la propiedad de las viviendas recae en la propia cooperativa. Un modelo que hunde sus raíces en la participación y en la autogestión, a través de las cuales las personas partícipes diseñan de forma democrática y personalizada sus viviendas. Pero al mismo tiempo, estos proyectos crean hábitat en la medida de que si por algo se caracterizan es por el diseño de espacios comunes y servicios sociales. En este sentido, la cooperativa debe ser considerada como un actor urbano, en la medida que las cooperativas han construido barrios «completos», con sus espacios verdes, de recreación, de socialización y han aportado a la infraestructura de la ciudad constituyendo un aporte a la comunidad.

Hablamos, como también hace Cabrera, de un cooperativismo en cuanto cosmovisión, como ideología que trasciende la satisfacción puntual de una necesidad como puede ser el acceso a la vivienda⁶³. Esta-

⁶³ Señala Cabrera: «Cuando hablamos de cooperativas debemos incluir la idea de transformación, con una lógica antagónica a la del beneficio o la simple resolución de necesidades específicas. La propia definición de cooperativa nos habla de necesidades que

mos de esta forma en un punto de confluencia entre las personas y el Estado no solo en lo que hace referencia al acceso a la vivienda sino también en la construcción de la ciudad. El modelo uruguayo de cooperativismo de vivienda si de algo nos sirve, a pesar de sus limitaciones, es a pensar en la ciudad en términos más amplios, en la participación en la construcción de los espacios colectivos, en la sostenibilidad de la vida de las personas, de las relaciones entre ellas; en suma, del derecho de las personas a la construcción de la ciudad. Como señala Harvey: «La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede separarse del tipo de personas que queremos ser, el tipo de relaciones sociales que pretendemos, las relaciones con la naturaleza que apreciamos, el estilo de vida que deseamos y los valores estéticos que respetamos. El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos y a nuestras ciudades es (...) uno de los más preciosos, pero más descuidados de nuestros derechos humanos.»⁶⁴.

Del mismo modo, estas cooperativas han desarrollado viviendas para las familias adaptando tecnologías y soluciones arquitectónicas. Han constituido verdaderas escuelas de ciudadanía fomentando la participación y la asunción de responsabilidades de forma individual y colectiva. Sin embargo, y más allá de los recursos y apoyos volcados en los últimos años, siguen siendo insuficientes y aún hay muchos grupos cooperativos esperando obtener el crédito y comenzar a construir por lo que es necesario continuar en el análisis sobre el nivel de satisfacción de las necesidades habitacionales y las formas de convivencia generadas tendente todo ello a conseguir que la experiencia se consolide incluso en mayor escala.

van más allá de lo económico, y se sustentan también en lo social y lo cultural, como herramientas útiles para transformar nuestra realidad, una sociedad que claramente no está basada en los principios que se puedan promover desde el cooperativismo. Así, el cooperativismo logra esta impronta cuando, aun teniendo su origen de conformación en base a necesidades concretas, logra problematizar y politizar las mismas, para desentrañar y transformar la realidad que las engendra. Y desde esta perspectiva y entendimiento estamos hablando del cooperativismo como cosmovisión, como ideología que trasciende la satisfacción puntual de una necesidad.». Vid. CABRERA M. (2018): *Op. cit.*, pág. 269.

⁶⁴ HARVEY, D. (2012): *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid, pág. 20.

La verdad es que hubo que esperar a la Ley de Vivienda de 1968 para que una norma previera que una de las formas de construcción de viviendas lo fuera por medio de cooperativas de vivienda. Y como también hemos apuntado, el sistema cooperativo se presentaba prácticamente como tangencial ya que el verdadero motivo de la norma era dar satisfacción a los grupos de empresarios que propulsaban la construcción de viviendas por el régimen de promoción en el que el Estado proporcionaba créditos a inversores privados para construir viviendas que luego serían vendidas en el mercado. Pero a la vez que se propició este sistema de regulación de las inversiones y garantía de recursos esta norma supuso la eclosión del cooperativismo de vivienda como tal, gracias en gran parte a Juan Pablo Terra, convirtiéndose rápidamente en referencia para importantes segmentos de la población respecto a todos los sistemas que la Ley preveía para acceder a la vivienda. El cooperativismo de vivienda uruguayo ha venido a demostrar que en determinadas circunstancias cuando las personas se organizan y se asocian pueden llegar a ser más eficaces. Y esta experiencia emerge frente a la mayoría de las políticas de viviendas que insisten en el mercado como asignador de recursos, políticas que durante décadas han caracterizado la acción de los poderes públicos.

Como decimos, es a partir de la Ley de Vivienda de 1968 cuando se hizo posible que los propios interesados pudieran organizar sus recursos a través del marco jurídico cooperativo y las posibilidades de financiamiento que se establecieron en esa norma. Desde entonces, el modelo más característico, si bien no el único, ha sido el modelo de cooperativa en el que se emplea el trabajo de las personas socias para la construcción de las viviendas para una vez terminadas estas, cederles el uso individualizado a sus personas socias. Un modelo que aúna esfuerzos entre las personas autoorganizadas en cooperativas y el propio Estado que las financia y controla el proceso de construcción; y que encontraría una regulación más concreta hasta su realidad actual con la Ley 18407 de Cooperativas de 2008 y el Decreto 183/2018 que la desarrolla.

Por último, no podemos terminar la referencia al cooperativismo de vivienda uruguayo sin mencionar que la llegada al gobierno de Uruguay del Frente Amplio generó grandes expectativas en el movimiento cooperativista, y ello trajo consigo que el número total de viviendas cooperativas financiadas aumentara de manera importante, aunque se mantuvo no obstante muy por debajo de las cifras previas a la dictadura. Sin embargo, el gobierno no atendió a muchas de las reclamaciones de FUCVAM y FECOVI en relación, por ejemplo, a mayores posibilidades de acceso al suelo, la necesidad de mayores recursos para el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización; la revisión de la forma

de cálculo del ajuste a las cuotas, el financiamiento estatal para acceder a cupos libres en cooperativas de usuarios ya habitadas, subsidios tendentes a la permanencia, revisión de topes para poder participar en el Plan Nacional de Vivienda, etc. En 2020, y después de 15 años de gobierno del Frente Amplio en el país, el Partido Nacional ha vuelto al poder, momento en el que han resurgido en el propio movimiento cooperativo gran parte de las dudas que las políticas de este partido les suscitaban en sus épocas anteriores de gobierno.

4. Bibliografía

- AA.VV. 2008. *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, NAHOUM, B.(coord.), 2.ª edición (1.ª edición, 1999), Montevideo-Sevilla.
- ARISTONDO, L. 2003. «Cooperativismo, autoayuda y autogestión: Una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social», *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. VII, número 146, Barcelona.
- ARISTONDO, L. 2005. «La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo xx», *Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, vol. IX, núm. 194, Barcelona.
- BUDUSSIAN, P. & GONZÁLEZ, M. 2015. *Cooperativas de vivienda de ahorro mutuo. Aproximación a las lógicas de integración y gestión para su inserción urbana — Estudio de casos (tesina)*, Universidad de la República.
- CABRERA, M. 2018. «Cooperativas de vivienda: experiencia en Uruguay», *Revista Vasca de Economía Social*, núm. 15, Bilbao, págs. 259-271.
- CAZERES, J.L. 2008. «La base jurídica», *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, NAHOUM, B.(coord.), 2.ª edición (1.ª edición, 1999), Montevideo-Sevilla, págs. 34-45.
- CENTRO COOPERATIVISTA URUGUAYO. 2016. *Dinámica Cooperativa*, n.º 126 (monográfico dedicado al cooperativismo de vivienda de vivienda), Montevideo.
- GONZÁLEZ, G. 2013. *Una historia de FUCVAM*, Montevideo.
- GONZÁLEZ, G. 2016. «Un ejemplo de cooperación Sur-Sur. A trece años de la expansión del 'Modelo FUCVAM' en Centroamérica», *Vivienda Popular*, n.º 28 (Cooperativismo de vivienda: de un medio siglo al siguiente), Montevideo, págs. 40-47.
- GUERRA, P. & REYES LAVEGA, S. 2020. «Ley de Economía Social y Solidaria en Uruguay: texto y contexto», *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, núm. 37, págs. 53-80.
- HARVEY, D. 2012. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Madrid.
- HENRIQUE, F. 2017. *Cooperativismo de moradia em montevidéu e autogestão habitacional no Rio de Janeiro. As bases sociais, políticas e econômicas da produção social do hábitat na América Latina* (tesis doctoral), Universidade Federal do Rio de Janeiro.

- INSTITUTO HUMANISTA CRISTIANO JUAN PABLO TERRA. 2018. *Vivienda, Familia, Comunidad, Territorio*. JUAN PABLO TERRA, Montevideo.
- MARTÍ, J.P. 2023. «Una propuesta de caracterización del cooperativismo uruguayo», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 21 (El desarrollo del cooperativismo uruguayo), Bilbao, págs. 17-43.
- MERINO, S. 2024. *Cooperativa de vivienda. De la experiencia internacional a la realidad en España y su particular concreción en la Comunidad Autónoma del País Vasco* (tesis doctoral), Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.
- MORENO, A. 2018. *Cooperativismo de vivienda. En la construcción de ciudad*, Montevideo.
- NAHOUM, B. 2008. «De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras», *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, NAHOUM, B.(coord.), 2.ª edición (1.ª edición, 1999), Montevideo-Sevilla, págs. 23-34.
- OSTRUM, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge.
- REYES, S. 2023. «La legislación cooperativa en Uruguay», *Deusto Estudios Cooperativos*, n.º 21 (El desarrollo del cooperativismo uruguayo), Bilbao, págs. 45-82.
- SOLANAS, M. 2016. *Las cooperativas de vivienda uruguayas como sistema de producción social del hábitat y autogestión de barrios. Del sueño de la casa apropiada a la utopía de la ciudad apropiable*, (tesis doctoral), Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.
- TORRETI, M. ET AL. 2014. *Incidencia del Cooperativismo en la economía nacional. Elaboración de informes sobre los tres sectores estratégicos: Informe del sector de cooperativas de vivienda*, Montevideo.

Páginas web

- Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas <http://www.cudecoop.coop>
- Instituto Nacional del Cooperativismo <https://www.inacoop.org.uy/>
- Federación de Cooperativas de Viviendas <https://fecovi.coop>
- Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua <https://www.fucvam.org.uy>