



Hábitat y Sociedad

ISSN 2173-125X



Factores cruciales del cooperativismo de vivienda uruguayo: aportes para el diseño de políticas públicas de vivienda social

CRUCIAL FACTORS IN URUGUAYAN HOUSING COOPERATIVISM:
CONTRIBUTIONS TO THE DESIGN OF PUBLIC POLICIES ON SOCIAL HOUSING

Recibido: 01-08-2024

Aceptado: 07-01-2025

Egeu Gómez Esteves
Psicólogo Social. Docente e investigador (PhD) del Instituto de las Ciudades
Universidade Federal de São Paulo, Brasil
egeu.esteves@unifesp.br
 0000-0002-2482-4421

Gustavo Javier Machado Macellaro
Asistente Social. Docente e investigador (PhD) del Departamento de Trabajo Social
de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, Uruguay
gustavo.machado@cienciassociales.edu.uy
 0000-0002-3000-5895

Resumen La experiencia uruguaya con las cooperativas de vivienda ha sido reconocida por construir y mantener viviendas sociales de calidad a bajo costo para una parte importante de la población del país. El objetivo de este estudio fue identificar y analizar los factores que producen estos resultados. Para ello, se llevó a cabo un análisis de la política pública de vivienda social mediante una combinación de métodos: revisión bibliográfica, investigación documental, análisis de datos secundarios y observación participante. Los resultados muestran los factores que contribuyen al éxito de las cooperativas, datos sobre su participación en el parque de viviendas, su trayectoria histórica y los diferentes modelos de cooperativas de vivienda. La discusión sugiere que las cooperativas de vivienda, especialmente las de usuarios, constituyen un sector apartado del mercado inmobiliario, ya que evitan la especulación con las viviendas. Se concluye que la experiencia es exitosa debido a la existencia, en el marco de una consistente legislación de vivienda y de un activo movimiento social cooperativo, de una eficaz y peculiar modalidad de acción pública, de carácter autogestionado, que concreta la actuación directa y organizada de los ciudadanos para garantizar el derecho a la vivienda.

Abstract The Uruguayan experience with housing cooperatives has been recognised for building and maintaining quality low-cost social housing for a significant part of the country's population. The objective of this study was to identify and analyze the factors that have led to these results. To this end, an analysis of public policy on social housing was carried out using a combination of methods: literature review, desk research, secondary data analysis and participant observation. The results show the factors that contribute to the success of cooperatives, data on their share of the housing stock, their historical development and the different models of housing cooperatives. The discussion suggests that housing cooperatives, especially user co-operatives, constitute a sector apart from the housing market, as they avoid housing speculation. It concludes that the success of this experience is due to the existence, in the context of a consistent housing legislation and an active cooperative social movement, of an effective and specific modality of public action, of a self-governing nature, which concretises the direct and organized action of citizens to guarantee the right to housing.

Cómo citar:

Gómez Esteves, Egeu y Machado Macellaro, Gustavo Javier (2025). Factores cruciales del cooperativismo de vivienda uruguayo: aportes para el diseño de políticas públicas de vivienda social. *Hábitat y Sociedad*, (18), 167-188. <https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2025.i18.08>

Palabras claves Hábitat, cooperativas de vivienda, participación política, transformación social, políticas públicas.

Keywords Habitat, housing cooperatives, political participation, social transformation, public policies.

1. Introducción

Vivienda, trabajo, educación, alimentación, transporte, ocio, salud y protección social son derechos que prometen los pactos sociales de nuestros países, expresados en sus constituciones nacionales. No obstante, hacer reales los derechos sociales ha sido una ardua lucha para los movimientos sociales y no es diferente en relación con el derecho a una vivienda adecuada, tal como se expresa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de la ONU, 1948, art. 15).

Por cierto, garantizar el derecho social a la vivienda adecuada supone un enfrentamiento entre modelos opuestos de producción, gestión y uso de la vivienda. Esto conlleva buscar *modelos colectivos* (contrahegemónicos) que se opongan al *modelo mercantil* (hegemónico) como alternativa viable, pero el enfrentamiento entre ambos modelos es profundamente desigual. Mientras que los movimientos sociales tienen dificultades para que sus modelos colectivos de producción, propiedad, gestión y uso de la vivienda se tomen en cuenta en la formulación de leyes y políticas públicas, los agentes del mercado inmobiliario consiguen una amplia aceptación para modelos que mantienen la mercantilización de la vivienda en el centro del proceso de producción del espacio urbano (Huguenin, 2021).

Si en varios países de Latinoamérica garantizar el derecho a una vivienda adecuada requiere la difusión de referencias internacionales que puedan subsidiar el diseño de políticas públicas, el interés por la experiencia cooperativista uruguaya se justifica precisamente por la oportunidad que brinda de conocer y aprender de una sólida política de vivienda social que, innegablemente, ha demostrado su eficacia para posibilitar el acceso y uso permanente de la vivienda.

Además, uno de los factores que dificultan la consideración de los *modelos colectivos* (asociativos y cooperativos) es la necesidad de presentar resultados que demuestren capacidad para producir viviendas de alta calidad y bajo costo a la escala necesaria para hacer frente a un déficit cuantitativo aún creciente en la mayoría de los países de la región. Tal vez por eso, en varios países de Latinoamérica, los movimientos que componen la lucha por la vivienda han recurrido, durante muchos años, a la quincuageneria experiencia cooperativista uruguaya.

Un ejemplo de la difusión del “modelo uruguayo” es la existencia, desde 1990, de la Secretaría Latinoamericana de Vivienda y Hábitat Popular (SelViHP), una articulación latinoamericana de organizaciones y movimientos socioterritoriales que actúan en el sector de la vivienda popular de Argentina (Movimiento de Ocupantes e Inquilinos; Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat), Brasil (União Nacional por Moradia Popular),

Chile (Red Hábitat Popular), Panamá (Movimiento Comunal Nacional Federico Britton) y Venezuela (Movimiento de Pobladores y Pobladoras). La SelViHP ha promovido el modelo de vivienda colectiva (cooperativa o asociativa) basada en los conceptos de “autogestión, propiedad colectiva, ayuda mutua e integralidad” (SelViHP, 2023).

Un caso concreto es la actuación de la União Nacional de Moradia Popular (UNMP) de Brasil, que toma como referencia la experiencia uruguaya para proponer el Proyecto de Ley de Vivienda Autogestionada. En la página web en la que reivindica una “Ley de Autogestión Ya”, el movimiento afirma que:

El ejemplo más famoso y exitoso de vivienda autogestionada en América Latina, y quizás en el mundo, es la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua (FUCVAM). Basándose en los principios de solidaridad, participación democrática, autogestión, ayuda mutua y propiedad colectiva, este modelo demuestra el potencial para la proliferación de viviendas de alta calidad, perpetuamente asequibles y gestionadas democráticamente. (UNMP, 2021, [traducción propia])

La elección de la experiencia uruguaya como referencia e inspiración del movimiento se debe, sobre todo, al éxito de las cooperativas de vivienda, no solo en la construcción, sino también en la provisión y el mantenimiento a perpetuidad de viviendas populares de alta calidad y bajo costo para una parte importante de la población del país. Esto se debe al protagonismo del movimiento social que lidera la autogestión de todo el proceso. Raquel Rolnik (2011), desde Brasil, explica que:

El cooperativismo uruguayo es una referencia internacional, no solamente en términos de la calidad de las viviendas de interés social producidas, sino también por su proceso de producción: la autogestión, expresión máxima de la participación de la gente como sujeto –y no objeto– de la política pública. (p. 7)

Conviene hacer ahora algunas ponderaciones sobre Uruguay, un país de 3,4 millones de habitantes situado en la orilla oriental del río Uruguay, cuya población está muy concentrada en la capital y en las ciudades del Área Metropolitana de Montevideo (AMM), donde viven algo más de 1,9 millones de personas, es decir, más de la mitad de la población del país. La concentración de la población en la capital es un indicador de la centralidad de la capital en la vida del país:

A nivel territorial, Uruguay se distingue del resto de América Latina y del mundo por su alto nivel de concentración de población. La primacía urbana de Montevideo es una expresión concreta de un fenómeno que establece relaciones muy particulares con el resto de las áreas urbanas del país que se expresan a través de la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva. (Castro, 2009, p. 15)

Aunque la población se concentra en la capital, el déficit de viviendas adecuadas en Uruguay es bajo en comparación con el resto de la región. Según información de la Agencia Nacional de Vivienda, actualmente el déficit se encuentra alrededor de 60 mil viviendas adecuadas en el país (Presidencia de Uruguay, 2021), lo que representa el 5%

del total, una cifra baja para la mayoría de los países de la región (ONU-HABITAT, 2015). A modo de comparación, el déficit habitacional de Brasil llegó a seis millones de viviendas en 2022, lo que representa el 8,3% del total de viviendas ocupadas del país (Fundação João Pinheiro [FJP], 2024).

Así, en Uruguay, la combinación de una alta concentración urbana y un bajo déficit de viviendas adecuadas atrae, desde hace décadas, la atención del movimiento de vivienda, de investigadores en el campo de los estudios urbanos, de técnicos dedicados a la provisión de vivienda social y también de gestores públicos que necesitan modelos probadamente eficaces para orientar la mejora de las políticas habitacionales. En 1992, Nabil Bonduki (1992), otra vez desde Brasil, dijo que:

La influencia del cooperativismo uruguayo en el surgimiento de propuestas autogestionadas en la lucha por la vivienda fue enorme, tanto por los excelentes resultados alcanzados en términos de cantidad, costos y participación popular, como por apuntar a una propuesta habitacional alternativa en un momento en que se buscaban nuevas soluciones. (p. 35, [traducción propia])

Como se nota, el reconocimiento internacional de la experiencia uruguaya es antiguo y se refleja en la literatura de estudios urbanos, que vincula las buenas condiciones de la vivienda en el país a la trayectoria de un movimiento cooperativo que, en más de medio siglo de lucha por el suelo urbano, ha conseguido leyes y ha construido viviendas populares de calidad. Sin embargo, actualmente el interés académico por la autogestión de la vivienda en Uruguay se ha renovado, ya que la producción, el uso y la gestión de parques residenciales cooperativistas han alcanzado una importante participación en el parque de viviendas del país.

En ese contexto de reciente redescubrimiento del cooperativismo de vivienda uruguayo, esta investigación¹ se enmarca en el campo de los estudios urbanos y versa sobre la producción, gestión y uso de vivienda social por parte del movimiento cooperativista. Para ello, utiliza las nociones de autogestión, acción pública y participación política como categorías para producir un análisis de la política pública de vivienda social en este país.

2. Marco teórico

“Sin la intervención activa de la clase obrera revolucionaria, no hay movimiento” (Lefebvre, 2017, p. 135, [traducción propia])². Es afirmando el protagonismo y la intención

1. Se trata de una investigación realizada en 2023 en el marco de la cooperación internacional promovida por la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM), financiada por la Universidade Federal de São Paulo (Unifesp, Brasil) y desarrollada en el Espacio de Formación Integral Cooperativismo de Vivienda e Interdisciplina de la Universidad de la República (Udelar, Uruguay).

2. La revisión bibliográfica se realizó en varios idiomas, con especial atención al portugués y al español, lenguas de los autores. Cuando se utilizó una versión en otro idioma, se optó por traducirla para facilitar la lectura del texto. En estos casos se utilizó la expresión [traducción propia] junto a la cita.

de la clase obrera como Henri Lefebvre comienza el texto *Problemas teóricos de la autogestión*, subrayando que “la transformación de la sociedad es una serie de reformas más la eliminación de la burguesía como clase que gestiona los medios de producción”. Pero ¿cómo podría la clase obrera asumir la gestión de los medios de producción? “Pues bien, la forma adoptada hoy por el espontaneísmo revolucionario ya no es el anarcosindicalismo, sino la autogestión” (*ibid.*, p. 137, [traducción propia]).

Cabe señalar que el concepto adoptado por Lefebvre es el de una revolución que tiene lugar en los intersticios de la estructura de poder en el corazón de las sociedades capitalistas contemporáneas, dirigida por la autogestión con el fin de promover la subsunción del Estado en la sociedad. En cuanto a la primacía de la sociedad sobre el Estado, Lefebvre (2017) desarrolla que:

La sociedad real es un conjunto concreto de trabajo y producción. Más allá del aparato del Estado, a la sombra de las instituciones políticas, la sociedad produce lenta y silenciosamente su propio organismo, su constitución económica o incluso sociopolítica. (p. 137, [traducción propia])

Con esto sostiene que el Estado emana y emerge de la sociedad. También justifica el hecho de que la soberanía popular, que elige a sus gobernantes y representantes, es la misma que revoluciona la sociedad cuando produce nuevas instituciones.

La experiencia demuestra que las asociaciones de gestión —en su forma más clara e interesante, denominada autogestión— aparecen en los puntos débiles de la sociedad existente. En toda sociedad podemos ver los puntos fuertes, el conjunto que constituye su contexto, su estructura [...]. El Estado existente se basa en estos puntos fuertes [...]. En cuanto estos puntos fuertes se consolidan, se refuerzan, no pasa nada. Entre ellas hay zonas débiles, e incluso lagunas. Y ahí es donde ocurren cosas. Iniciativas y fuerzas sociales actúan e intervienen en estas brechas, ocupándolas y transformándolas en fortalezas o, por el contrario, en “otra cosa” distinta de lo que existe de forma consolidada (Lefebvre, 2017, p. 138, [traducción propia]).

¿Cuáles son las áreas débiles, las lagunas en las que se desarrolla actualmente la autogestión? Cualquiera que busque la palabra “autogestión” en Internet, la encontrará relacionada con el trabajo (sociedades laborales), la vivienda (cooperativas de vivienda), la salud (asociaciones mutuales) y la educación (escuelas comunitarias). Aunque muy diferentes, en todos los casos la palabra expresa una autonomía colectiva —conseguida a través de sociedades, asociaciones o cooperativas— relacionada directamente con los derechos sociales (trabajo, vivienda, salud y educación).

La autogestión puede tener diferentes motivaciones y adoptar distintas formas institucionales, en función de los casos. En los ámbitos de la educación y la salud, la autogestión llevada a cabo por los consumidores compite con la educación y la salud estatales. Ya en el ámbito laboral, la autogestión llevada a cabo por los trabajadores tiene lugar ante un Estado omiso en construir un sistema que garantice el “derecho al trabajo” (Nespolo y Esteves, 2022). En cambio, en el ámbito de la vivienda, la autogestión se entrelaza con la acción estatal y pretende modificar las políticas de vivienda para

garantizar el protagonismo de la población en la provisión y gestión de la vivienda. Esto parece indicar que la autogestión aparece para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos a través de la acción colectiva, mediada por asociaciones de gestión que actúan ante el Estado, en su ausencia o contra él.

Por su parte, el concepto de acción pública nos recuerda que el Estado no es el único generador del espacio público ni de las políticas públicas, sino que interviene como uno de los agentes que conducen los procesos de transformación social. Recuperar la primacía de la sociedad ante el Estado es fundamental en situaciones en las que es necesario garantizar un derecho, y debe ser planteada

[...] en términos de una construcción colectiva, una cogestión en la que convergen diversos actores no sólo en la definición del problema sino en la implementación de soluciones. En ese sentido, el concepto de acción pública resulta un instrumento útil para analizar esta forma de gestión, ya que se refiere a la manera en que se construye una acción colectiva organizada, con la participación de actores tanto gubernamentales como no gubernamentales. (Amaya Ventura, 2010, p. 38)

Esta noción se basa en los trabajos de Jean-Claude Thoenig, e indica que:

[...] se podría caracterizar la acción pública como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado. (Thoenig, 1997, p. 28)

Definición corroborada por la de participación política de Alessandro Pizzorno (2019), según la cual “la participación política es la acción solidaria con otros, en el marco de un Estado o de una clase, con vistas a preservar o cambiar la estructura (y, por tanto, los valores) del sistema de intereses dominante”, teniendo en cuenta que “Los valores son la medida con la que se evalúan los resultados de las acciones en función de los intereses” (p. 44 – [traducción propia]).

Ambas definiciones concuerdan en que las transformaciones sociales ocurren con la participación política colectiva en la solución de problemas cuyas respuestas implican determinados intereses. También coinciden en que el Estado no es, ni debe ser, el protagonista de las transformaciones, pues:

En primer lugar, el Estado no actúa solo, sino con otros interlocutores. En segundo lugar, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos, entre los cuales, la esfera pública sólo representa una de las posibilidades. (Thoenig, 1997, p. 28)

Por lo tanto, la acción pública puede entenderse como un proceso social que conduce a la construcción de políticas públicas completas –o sistemas de garantía de derechos– en las que se incluyen: las denuncias y demandas de los movimientos sociales para el reconocimiento de problemas específicos; la inclusión y legitimación de estos problemas en el debate público; la elaboración y aprobación de leyes, normas y procedimientos que establecen políticas públicas capaces de atender y resolver

estos problemas; y la participación social en la gestión y control de las políticas públicas implementadas.

No obstante, según Enrique Cabrero Mendoza (2001), entendemos que estudiar la acción pública en las ciudades (un espacio social y territorial específico) supone un reto metodológico nada desdeñable, ya que se trata de analizar la acción gubernamental local, pero también intergubernamental (niveles de gobierno), la acción colectiva de los diversos actores sociales y grupos específicos locales, coaliciones y conglomerados de intereses, además de sus incidencias en el espacio urbano.

Así, en el marco teórico abarcado de la autogestión y de la acción pública, el objetivo de esta investigación fue analizar los factores cruciales que producen los resultados de las cooperativas de vivienda uruguayas. Para ello, recopilamos datos secundarios sobre la participación de las cooperativas de vivienda en el parque habitacional uruguayo e identificamos los factores históricos, institucionales, organizativos y estructurales decisivos para los resultados exitosos de las cooperativas de vivienda en este país. Esperamos contribuir al desarrollo de políticas públicas de vivienda que, con la participación de los movimientos sociales, puedan garantizar el acceso, la gestión y el uso continuado de una vivienda adecuada, es decir, puedan hacer efectivo el derecho a la vivienda.

3. Metodología

Adoptar el marco teórico-metodológico del materialismo histórico-dialéctico significa, ante todo, suscribir una teoría de la historia en la que “los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen según su libre albedrío; no la hacen en circunstancias elegidas por ellos mismos, sino en aquellas con las que se ven confrontados directamente, legadas y transmitidas por el pasado” (Marx, 1852, [Obra original publicada en 1852], [traducción propia]).

La proposición marxiana lleva a la pregunta: ¿cómo pueden transformarse las circunstancias? Y la adopción de la perspectiva lefebvriana nos lleva a formular otra pregunta: ¿dónde encontrar las circunstancias?

Si la creación de lo nuevo (la invención) apenas puede surgir de los intersticios de lo viejo (la obra), podemos admitir que entre el *legado del pasado* (Marx, 2011) y los *presentimientos del futuro* (Bosi, 1994) existen *continuidades y discontinuidades* (Lefebvre, 2001) en las que hay huecos, fisuras, que hoy albergan las circunstancias para que suceda lo nuevo. En “El derecho a la ciudad”, Henri Lefebvre (2001) escribió sobre la *realidad urbana*:

Los actos o acontecimientos que “producen” esta realidad, como formación y obra social, han escapado al conocimiento. Producir, en este sentido, es crear: sacar a la luz “algo” que no existía antes de la actividad productora. El conocimiento ha vacilado durante mucho tiempo ante la creación. O bien parece irracional, una espontaneidad

que surge de lo desconocido y de lo que no se puede conocer. O bien se niega y se reduce a lo que nace, a lo preexistente. (p. 57, [traducción propia])

No es que la ciencia tradicional sea reacia a conocer lo nuevo, sino que vacila ante la imposibilidad de aprehender *la invención*, el proceso, ya que fue desarrollada para verificar *la obra*. Se han creado otros métodos científicos para evitar que la producción de la realidad, la historia, vuelva a escapar al conocimiento (Selister-Gomes et al., 2019); la investigación participativa es uno de ellos y, aunque no se sabe con certeza dónde se originó, ciertamente ha encontrado en Latinoamérica un terreno fértil para desarrollarse, convirtiéndose en parte integrante del *pensamiento social latinoamericano* (Blanco y de la Corte, 2003).

En cuanto al diseño de la investigación, se trata de un análisis de la política de vivienda social en Uruguay, que combina procedimientos metodológicos con el objetivo de identificar y analizar los factores cruciales para los resultados obtenidos por las cooperativas de vivienda del país.

En primer lugar, se realizó una revisión de la literatura de los estudios con una perspectiva histórica (Chávez y Carballal, 1998; González y Nahoum, 2011) y/o analítica sobre el cooperativismo de vivienda desarrollado en Uruguay (Huguenin, 2021; Machado, 2020, 2022), lo que permitió describir la trayectoria histórica de las cooperativas de vivienda e identificar previamente algunos de los factores productores de sus resultados.

Luego se llevó a cabo una *investigación documental* (Sá-Silva et al., 2009) para relevar y caracterizar el marco institucional —tales como leyes, reglamentos, ordenanzas, organismos (República Oriental de Uruguay, 1968, 2007, 2008, 2017)— en el que se desarrolla la experiencia de las cooperativas de vivienda en Uruguay, lo que fue fundamental para comprender los cuatro tipos de cooperativas de vivienda vigentes en el país.

A continuación, se realizó un *análisis de datos secundarios* sobre la participación de las cooperativas en la oferta de vivienda del país, incluyendo su participación en la producción anual, la financiación de la vivienda y el parque de viviendas de Uruguay. Para ello, se utilizaron datos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT), principalmente del “Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024” (MVOT, 2020), de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y del Anuario Estadístico Nacional de Uruguay (INE, 2023), lo que posibilitó reunir los datos sobre la participación de las cooperativas de vivienda en el parque de viviendas.

Durante todo el proceso se llevó a cabo una *observación participante* que incluyó conversaciones con dirigentes cooperativistas e investigadores con el fin de recabar información e informes, además de sus ideas y percepciones sobre el proceso organizativo del movimiento, lo que proporcionó una intensa discusión sobre el éxito y los desafíos actuales del cooperativismo de vivienda en el país.

4. Resultados

Los resultados de la investigación se organizan en tres secciones: una trayectoria histórica de las cooperativas de vivienda; los cuatro tipos vigentes de cooperativas de vivienda y sus federaciones; datos sobre la participación de las cooperativas de vivienda en el parque de viviendas del país.

4.1. Una trayectoria histórica de las cooperativas de vivienda en Uruguay

A partir de la observación participante y de la revisión de la literatura se elaboró una trayectoria de las cooperativas de vivienda uruguayas, que es diversa y, en poco más de 56 años, ha tenido por lo menos cuatro períodos (fundación, represión, recuperación y expansión) y ha producido diferentes configuraciones socioespaciales de cooperativas de vivienda.

La década de 1970 mostró al mundo un “modelo uruguayo” de cooperativas de vivienda. Se difundieron por Latinoamérica imágenes de grandes conjuntos habitacionales cooperativos construidos mediante ayuda mutua, denominados mesas o zonas, lo que rápidamente llevó la propuesta a varios países. La Mesa 2 (Figura 1), construida en el primer período (1968-1973: fundación), con sus centenares de viviendas, es un ejemplo de la configuración socioespacial como un “conjunto de edificios horizontales”.

Sin embargo, desde el principio también se construyeron decenas de cooperativas más pequeñas, de hasta 50 viviendas, con una configuración socioespacial distinta, un “círculo de casas”, con una plaza y/o un salón comunitario en el centro. Estas cooperativas, generalmente ubicadas en las afueras de Montevideo, marcaron un hito en la calidad

FIGURA 1
Complejo Intercooperativo de Viviendas “General Artigas”. Fuente: Elaboración propia





FIGURA 2

COVIMT 1 - Cooperativa de Vivienda de Matriz Textil.
Fuente: Elaboración propia

de la vivienda cooperativa y también caracterizaron un “prototipo”, repetido a menudo en las décadas siguientes. La Cooperativa de Vivienda de Matriz Textil 1 (Figura 2) es una de las primeras cooperativas de vivienda en Uruguay regidas por la ley de vivienda, construida por trabajadores textiles e inaugurada en 1973, por lo que fue una cooperativa pionera de esta segunda configuración.

A continuación, las cooperativas se organizaron en la Federación de Cooperativas de Viviendas de Usuarios por Ahorro Previo (FECOVI), en 1969, y en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), en 1970. Pero esto fue solo el principio de toda la institucionalización que hubo que resistir y reconstruir tras la dictadura militar que asoló el país de junio de 1973 a finales de 1985.

La Cooperativa Tebelpa (Figura 3), construida a principios de la década de 1980 ya en el segundo periodo, (1973-1985: represión), es también un ejemplo de la configuración de “círculo de casas”.

Quizás el acontecimiento más importante del tercer periodo (1985-2010: recuperación) haya sido la creación de la cartera municipal de tierras de Montevideo en 1990, ya que ésta posibilitó la adquisición por parte de la municipalidad de terrenos e inmuebles en zonas céntricas de la ciudad, lo que supuso un cambio cualitativo en el modelo. Aunque la tasa de cooperativas financiadas cada año en los años 90 y 2000 se mantuvo estancada alrededor de 15 nuevas cooperativas al año, justo por encima del nivel de décadas anteriores, la ubicación más céntrica, el menor tamaño y el reciclaje de edificios antiguos cambiaron considerablemente el aspecto de las cooperativas de vivienda.

Desde entonces, muchas cooperativas nuevas han empezado a recuperar edificios antiguos del casco viejo de Montevideo o a ocupar terrenos en el centro de la ciudad. Esta política de regeneración urbana y reciclaje de edificios ha dado lugar a la aparición

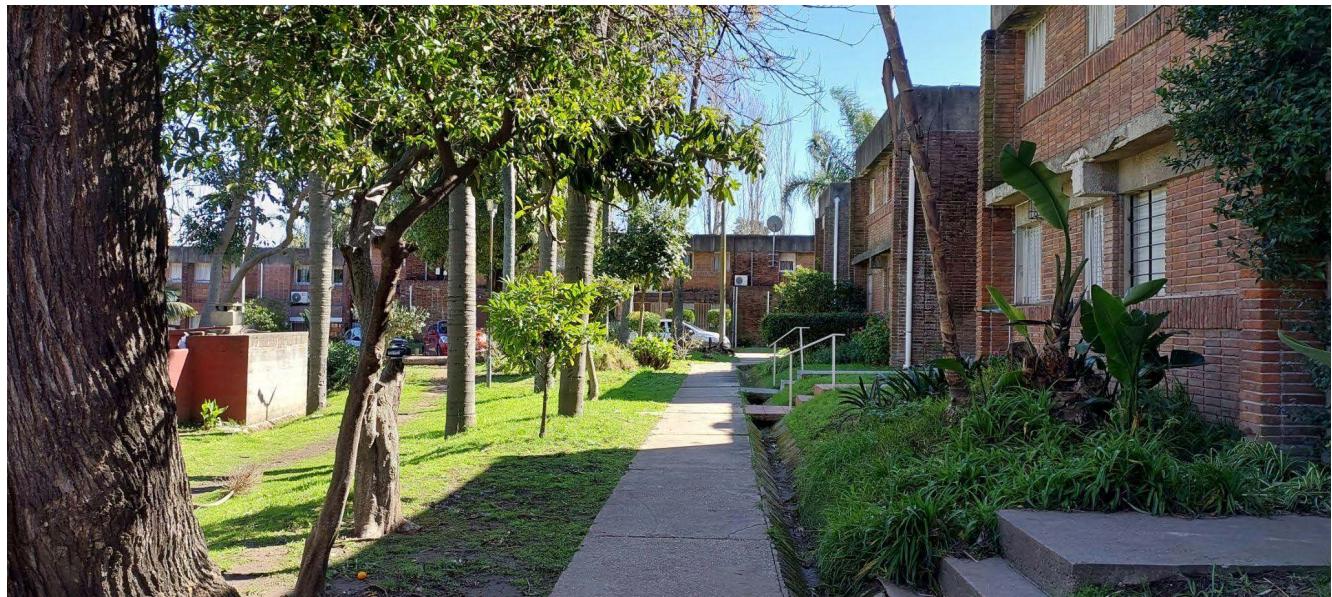


FIGURA 3

Cooperativa TEBELPA.
Fuente: Elaboración propia

FIGURA 4

Covicivi II - Cooperativa de vivienda que restauró edificios en Ciudad Vieja.
Fuente: Elaboración propia

de una tercera configuración socioespacial de cooperativas de viviendas, los “pequeños edificios”, como la Cooperativa de Vivienda Ciudad Vieja II (Figura 4) y la Cooperativa de Vivienda Inchalá (Figura 5), ambas en la Ciudad Vieja. Otra característica es que estas cooperativas han mantenido los estándares constructivos de los edificios originales y/o de su entorno. Si, por un lado, estas cooperativas reciclan edificios y restauran el centro histórico de la ciudad, por otro, pasan desapercibidas, ya que no se destacan sobre el conjunto arquitectónico.

Pero el salto cuantitativo se produjo en el cuarto período (2010-actual: expansión): a partir de 2010 el número anual de cooperativas financiadas saltó de 15 a unas 50, estableciendo un nuevo nivel que permitió construir más de 600 nuevas cooperativas en solo 13 años. Según los datos de la Agencia Nacional de la Vivienda, la construcción cooperativa añadió 12.000 nuevas viviendas al país en diez años, lo que elevó la participación del sector cooperativo en el parque total de viviendas del 2,6% a cerca



FIGURA 5

Cooperativa Inchalá, un edificio nuevo en el casco viejo de Montevideo.

Fuente: Elaboración propia

del 4,3%. En ese último período se mantuvo el predominio de los “pequeños edificios”, aunque dispersos por toda la ciudad.

4.2. Los cuatro tipos vigentes de cooperativas de vivienda y sus federaciones

Existen varias formas de clasificar las cooperativas de vivienda existentes en Uruguay. La clasificación más importante es la que se basa en el *régimen de cooperación*, que divide las experiencias en cooperativas de usuarios, en las que las familias se asocian para producir, usar y administrar colectivamente la vivienda, y cooperativas de propietarios, en las que las familias se asocian para producir colectivamente y, después, adquirir individualmente su vivienda.

Pero también se utiliza otra clasificación, que se basa en el tipo de *contraparte aportada* durante la construcción, que divide las experiencias entre cooperativas de *ayuda mutua*, en las que la aportación colectiva es mano de obra en régimen de ayuda mutua, y cooperativas de *ahorro previo*, en las que la aportación colectiva se realiza mediante la puesta en común de las reservas financieras de las familias.

Según la Ley 19.591 - Referente al funcionamiento de las Cooperativas de Vivienda, la contraparte aportada, sea en mano de obra (ayuda mutua) o en reservas financieras (ahorro previo) debe representar el 15% del valor total del préstamo utilizado para la compra del terreno y/o la construcción de la cooperativa, que en las de ahorro previo el 7,5% se realiza en el momento de firmar el crédito para construir y el otro 7,5% durante la construcción (República Oriental de Uruguay, 2017).

Es posible combinar las dos clasificaciones, lo que da lugar a cuatro tipos de cooperativas: usuarios por ayuda mutua, usuarios por ahorro previo, propietarios

por ayuda mutua y propietarios por ahorro previo. En el caso de las cooperativas de propietarios, prevalece la propiedad privada y sus viviendas se van a destinar, en algún momento y como última instancia, al mercado inmobiliario. Estas cooperativas están afiliadas al Programa de Vivienda Sindical (PVS) o a la Coordinadora de Cooperativas de Vivienda de Propietarios (COVIPRO). A su vez, en las cooperativas de usuarios prevalece la propiedad colectiva de todo el complejo de viviendas, lo que las convierte en propietarias de decenas de miles de viviendas en todo el país. Estas cooperativas están afiliadas a la Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo (FECOVI) o a la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), la más influyente en la vida nacional y más conocida internacionalmente.

Las cooperativas de usuarios por ayuda mutua afiliadas a FUCVAM constituyen, en cierto modo, un prototipo de las cooperativas de vivienda uruguayas, pero es importante señalar que todas las cooperativas de usuarios, ya sean constituidas por ayuda mutua o ahorro previo, afiliadas a FUCVAM o FECOVI, mantienen la propiedad societaria (colectiva) de todo el conjunto habitacional. Es decir, en las cooperativas de usuarios las familias poseen una parte social de la cooperativa, además del derecho de uso y goce, sin embargo, la propiedad del conjunto (unidades y áreas comunes) será siempre de la cooperativa. En estas experiencias, la financiación de la construcción se paga mediante una deuda que asume la cooperativa y, por otro lado, los usuarios pagan dos cuotas mensuales por el uso de las viviendas: una corresponde a la amortización de la financiación de la construcción (salvo en las más antiguas, que ya han amortizado el préstamo) y la otra, al prorrato de los gastos comunes más una provisión para gastos de mantenimiento (fondo de reserva).

4.3. Datos sobre la participación de las cooperativas de vivienda en el parque de viviendas

Los datos secundarios recogidos, y analizados y consolidados en los cuadros siguientes, permitieron elaborar un escenario de la situación de las cooperativas de vivienda en el país. Entre 1967 y 2023, las cooperativas de vivienda uruguayas produjeron 53.265 de las 1.247.820 viviendas habitadas (INE, 2023), lo que corresponde aproximadamente al 4,3% del parque total de viviendas del país (Cuadro 1). En un período de 12 años, entre los censos de 2011 y 2023, las cooperativas agregaron 23.220 nuevas viviendas al país, manteniendo un nivel estable de poco menos de 2000 viviendas por año desde 2011 (Machado, 2020), lo que llevó a un aumento de la participación de las cooperativas del 2,6% en 2011 al 4,3% en 2023.

Según los datos del Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024 (MVOT, 2020), se estima que el déficit habitacional del país también ha aumentado en términos absolutos, pasando de 51.889 viviendas en 2011 a aproximadamente 57.000 viviendas en 2023, manteniéndose constante en el 4,5% del total de viviendas (Cuadro 1). Si se compara con el déficit actual, la construcción de más de 53.000 viviendas por parte del movimiento cooperativo, 23.220 de ellas en los últimos 12 años, demuestra su dimensión e importancia para el país.

CUADRO 1

Total de hogares y déficit cuantitativo y cualitativo en Uruguay. Fuente: Elaboración propia

Hogares	2011	diferencia en 12 años	2023
Total de hogares (viviendas habitadas)	1.148.918 (100%)	98.902	1.247.820 (100%)
Déficit cuantitativo estimado	51.889 (4,5%)	5.000	aprox. 57.000 (4,5%)
Déficit cualitativo estimado	169.573 (14,8%)	85.000	aprox. 84.000 (6,7%)
Viviendas cooperativas	30.045 (2,6%)	23.220	53.265 (4,3%)

Otro elemento interesante es la reducción a la mitad del déficit cualitativo en el mismo período de 12 años, que se estima teniendo en cuenta las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Se considera que forman parte del déficit cualitativo aquellas viviendas habitadas que tienen necesidades básicas insatisfechas en cuanto a la calidad de la construcción, el número de habitantes por dormitorio, la falta de espacios adecuados para cocinar e higienizarse, así como la disponibilidad de servicios básicos como agua potable, alcantarillado o fosas sépticas y electricidad (MVOT, 2020).

Al observar apenas el universo de las cooperativas de viviendas (Cuadro 2), encontramos un aumento de 187 cooperativas en un periodo de 4 años, entre 2019 y 2023. Desglosando por régimen de cooperación y por tipo de contrapartida en la financiación (Cuadro 3), se observa continuidad en el régimen de cooperación (cooperativas de usuarios o propietarios), cuyas proporciones sólo han variado un 0,8%, y un gran cambio en el tipo de contrapartida, donde la modalidad de ahorro previo ha caído del 13,5 al 9,4% del total, con una reducción de 50 cooperativas. Sería importante investigar si todas o parte de estas 50 cooperativas se han liquidado o si ha habido un cambio en la forma en que se autodeclaran, ya que las cooperativas de ahorro previo también pueden prestar ayuda mutua.

CUADRO 2

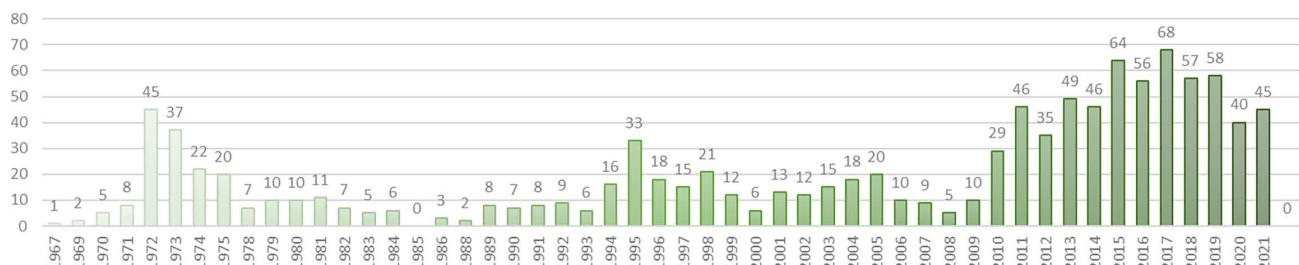
Cooperativas de vivienda, total y por régimen de cooperación. Fuente: Elaboración propia

Cooperativas de vivienda	2019	diferencia en 4 años	2023
Total de cooperativas de vivienda	1.622 (100%)	187	1.809 (100%)
Cooperativas de usuarios	928 (57,2%)	95	1.023 (56,8%)
Cooperativas de propietarios	687 (42,4%)	92	779 (43,2%)
Sin información	7 (0,4%)	estable	7 (0,4%)

CUADRO 3

Cooperativas de vivienda, total y por tipo de contraparte aportada. Fuente: Elaboración propia

Cooperativas de vivienda	2019	diferencia en 4 años	2023
Total de cooperativas de vivienda	1.622 (100%)	187	1.809 (100%)
Contraparte en ayuda mutua	1.396 (86,1%)	237	1.633 (90,6%)
Contraparte em ahorro previo	219 (13,5%)	50	169 (9,4%)
Sin contraparte (autofinanciada)	7(0,4%)	estable	7 (0,4%)

**FIGURA 6**

Nuevas obras de cooperativas de vivienda, por año de inicio. Fuente: Machado, 2022

Otro dato interesante, tomado de Machado (2020), es la distribución temporal de la construcción de cooperativas. El gráfico a continuación (Figura 6) muestra el número de nuevas cooperativas de vivienda por año en que comenzaron a construirse. Se puede observar que hubo una fuerte expansión en el primer período, inmediatamente después de la aprobación y reglamentación de la Ley del Plan Nacional de Viviendas (1967-1973), una reducción en el segundo período, durante la represión de la dictadura militar uruguaya (1973-1985), llegando a cero proyectos iniciados en 1985. Después, se produjo una recuperación gradual en la primera parte del tercer período, durante la redemocratización (1986-1995), y una meseta en la segunda parte del tercer período (1996-2010), con un promedio de 15 cooperativas al año. Finalmente, se ha producido una nueva expansión en el cuarto período (2010-actualidad), con un promedio actual de 50 cooperativas al año.

No obstante, hay que hacer una salvedad. Al principio de la ley, las cooperativas tenían cientos de unidades y en la actualidad el tamaño de las cooperativas está limitado a 50 unidades, de manera que el aumento del número de cooperativas no conlleva un aumento proporcional del número de unidades de vivienda. Por otro lado, el cambio que más ha contribuido a la expansión del volumen de contratos de nuevas cooperativas de vivienda desde 2010 fue la creación de la Agencia Nacional de Vivienda en 2007, como organismo descentralizado que forma parte del Sistema Público de Vivienda, instituido por la Ley N° 18.125 (República Oriental de Uruguay, 2007). Este hecho debe considerarse como otro factor institucional en el éxito de la política pública.

5. Principales aportes

La investigación sobre el cooperativismo de vivienda en Uruguay nos permitió identificar factores cruciales que contribuyen al éxito de las cooperativas de vivienda. De la revisión de la literatura especializada obtuvimos:

- Un factor histórico fue el trabajo pionero del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), que desde 1961 desarrolló el modelo de autoconstrucción colectiva y actuó políticamente para la inclusión de las cooperativas en la ley que estableció el “Plan Nacional de Vivienda” en 1968 (Chávez y Carballal, 1997).
- Dos factores culturales son la organización obrera anarcosindicalista y la presencia de una cultura de participación política en el país (Chávez y Carballal, 1997).

Hay dos factores institucionales, la inclusión de las cooperativas de vivienda en el marco legal para el financiamiento estatal de la construcción de viviendas sociales (Ley n.º 13.728/1968, Plan Nacional de Vivienda) (Chávez y Carballal, 1997) y, en 1990, la creación de las carteras municipales de tierras, que destinan terrenos e inmuebles para la construcción de viviendas sociales (González y Nahoum, 2011).

- Un factor organizativo es la organización federativa del movimiento cooperativo, que mantiene la vinculación entre las cooperativas singulares y las acciones del movimiento, formando nuevos grupos de cooperativistas, asesorando en la gestión de las cooperativas existentes, especialmente en la fase de construcción, y también participando en la vida política del país, como en la realización de consultas públicas y plebiscitos, marchas y otras manifestaciones (Machado, 2022).
- Finalmente, un factor estructural es la propiedad colectiva de terrenos y viviendas (Machado, 2020). Cabe destacar que la propiedad colectiva de todo el conjunto habitacional es, quizás, lo más peculiar de la experiencia uruguaya con las cooperativas de vivienda. A partir de la propiedad colectiva, combinada con los derechos de uso y goce familiar y la autogestión, estas cooperativas se han convertido en gestoras de miles de unidades habitacionales.

Al mismo tiempo, del análisis documental y de las conversaciones con cooperativistas durante la observación participante, obtuvimos otros factores cruciales para el éxito de la experiencia uruguaya:

- En primer lugar, identificamos como otro factor institucional la creación en 2007 de la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) y del Sistema Público de Vivienda (República Oriental de Uruguay, 2007), con el objetivo de garantizar el derecho a la vivienda. La ANV sustituyó la concesión de préstamos, como hacía el Banco Hipotecario del Uruguay, por la “gestión cooperativa de proyectos”. La ANV no interviene en las etapas iniciales: la creación del grupo cooperativo, su inscripción en el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y en el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOOP), la elección del Instituto de Asistencia Técnica (IAT) que lleva a cabo el proyecto y controlará la ejecución de las obras y la elección del terreno, realizada a través de la cartera municipal de tierras o de una reserva privada. Una vez cumplidas esas condiciones iniciales, el grupo presenta un anteproyecto a la ANV, que se encarga de supervisar todas las demás etapas: análisis de la viabilidad del terreno, análisis técnico del proyecto, sorteo³, proyecto ejecutivo, contratación del préstamo, ejecución de las obras y análisis final de las cuentas. Una vez finalizadas las obras y comenzada la amortización del

3. Los sorteos existen para adecuar la demanda de nuevas cooperativas a la oferta de fondos para nuevos préstamos. Como solo se realizan uno o dos sorteos al año, cuando una cooperativa no sale sorteada, se deja para el siguiente, con un límite de tres sorteos, cuando se le adjudica automáticamente. La falta de un flujo continuo es considerada por las federaciones como el principal punto crítico del sistema en estos momentos, ya que los retrasos ocasionados y la falta de definición sobre cuándo comenzarán las obras pueden llevar a la desarticulación de nuevas cooperativas.

préstamo, el equipo de servicios sociales de la ANV inicia el seguimiento posterior a la ocupación, que está relacionado con la autogestión de la cooperativa, la convivencia interna y las relaciones de la cooperativa con el entorno.

- Además, identificamos como otro factor estructural el préstamo colectivo, ya sea el préstamo inicial que permitió construir la cooperativa o préstamos secundarios relacionados con su mantenimiento. Es precisamente el préstamo colectivo el que posibilita la desconexión entre la participación individual de cada familia en la cooperativa y la propiedad colectiva de los activos de la cooperativa, garantizando que, de hecho y de derecho, la cooperativa sea la propietaria y gestora del parque de viviendas.
- Cabe añadir que la entrada de nuevas familias en cooperativas ya existentes también necesita financiación, en primer lugar, porque la salida de una familia supone la descapitalización de la cooperativa, que debe devolver el valor de la participación al antiguo cooperativista; y, en segundo lugar, porque es improbable que la nueva familia disponga de todo el importe necesario para desembolsar cuando se incorpore a la cooperativa. Dado que no existe una línea de crédito para que las familias financien sus participaciones en cooperativas, que así podrían adelantar el importe, y dado que en general las cooperativas no tienen recursos para financiar a las familias por sí mismas, la estrategia de muchas cooperativas existentes es acceder a un nuevo préstamo para financiar la entrada de nuevas familias, poniendo todos los activos de la cooperativa, lo que equivale a refinanciar toda la cooperativa.

No obstante, este problema se convierte en una solución, ya que la firma de un nuevo contrato de financiación permite realizar obras de mantenimiento en la cooperativa, tanto en las áreas o estructuras comunes como en las viviendas, incluidas las de los nuevos socios. Una vez realizadas las obras, la cooperativa cobra a todos los socios los gastos comunes, adjudica las viviendas disponibles a las nuevas familias y les cobra, además de los gastos comunes, el pago fraccionado de la cuota referente al préstamo, solucionando así el problema de financiación.

6. Discusión

Si es verdad que la propiedad colectiva en cooperativas se diseñó para mantener las unidades de vivienda fuera del mercado inmobiliario, también es necesario considerar que, a la hora de buscar una vivienda, cualquier familia uruguaya tiene la opción de buscar una vivienda cooperativa, ya sea uniéndose a la construcción de una nueva o buscando una unidad en una cooperativa existente. En otras palabras, en Uruguay las cooperativas de vivienda se encuentran entre las opciones disponibles para los ciudadanos.

Como ciudadanos, pueden exigir el derecho a la vivienda y, a través del “Plan Nacional de Vivienda”, ejercer este derecho autoconstruyendo colectivamente su propia

cooperativa de vivienda. Como consumidores, pueden buscar una vivienda entre todas las disponibles, incluso en las cooperativas existentes.

Esta percepción planteó una nueva pregunta a la investigación, que no formaba parte de su plan inicial: ¿Al gestionar miles de viviendas, las cooperativas de usuarios han estructurado un subsector cooperativo dentro del mercado inmobiliario o, al tener sus propias reglas de funcionamiento, este subsector cooperativo estaría fuera del mercado?

A continuación, es necesario describir las reglas para comprender cómo funciona este sector y evaluar en qué se diferencia del mercado inmobiliario convencional. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la cooperativa se constituye para acceder al suelo y al crédito para construir colectivamente. Por lo tanto, los activos y las deudas son comunes e indivisibles, al igual que la propiedad de lo construido.

Cuando se constituye una nueva cooperativa, las “partes sociales” —que conforman el capital social de la cooperativa— son aportadas por los socios ya sea mediante la aportación de trabajo (ayuda mutua) o mediante la aportación de los ahorros de los socios, más la amortización del préstamo efectuado por los socios, según lo establecido en el artículo 139 de la Ley de las Cooperativas (República Oriental de Uruguay, 2008), después reafirmado en la Ley referente al funcionamiento de las Cooperativas de Vivienda (República Oriental de Uruguay, 2017):

Las partes sociales se integrarán con los aportes en trabajo (ayuda mutua o autoconstrucción) o el ahorro previo, según la modalidad adoptada, el aporte inicial, aportes extraordinarios 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. (República Oriental de Uruguay, 2017)

Los descuentos están establecidos en el artículo 138 de la Ley de las Cooperativas:

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% (diez por ciento) 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% (veinticinco por ciento). El Consejo Directivo tendrá un plazo de treinta días para pronunciarse sobre la solicitud de retiro justificado, vencido el cual se considerará aceptada la solicitud. Los retiros posteriores a los diez años de adjudicación de la vivienda no podrán considerarse no justificados. (República Oriental de Uruguay, 2008)

Si una familia cooperativista no puede permanecer en la cooperativa, no vende su vivienda, sino que renuncia a su derecho de uso y la devuelve a la cooperativa. Una vez que la vivienda está disponible, la cooperativa puede aceptar a una nueva familia según sus criterios y devolver a la familia que sale su cuota correspondiente, deduciendo el 10% o el 25% de esta, en función de la justificabilidad de la renuncia según establece la ley.

Este mecanismo permite al grupo cooperativo gestionar los procesos de baja y de admisión de nuevas familias. Es decir, la cooperativa no se ocupa de la compraventa de unidades o partes de su patrimonio, sino de la salida y entrada de socios, evitando así la especulación del mercado sobre el valor de las viviendas.

Según este planteamiento, se puede concluir que las cooperativas de usuarios constituyen un sector cooperativo al margen del mercado inmobiliario, ya que son sociedades que construyen y gestionan viviendas sin ánimo de lucro y, por tanto, las viviendas no están disponibles para la revalorización inmobiliaria y la especulación. Esto equivale a decir que cada vivienda adicionada en una cooperativa de usuarios equivale a una vivienda menos en el mercado inmobiliario, ya que no experimenta los procesos de revalorización inmobiliaria propios de este mercado. Por tanto, sería adecuado denominarlo “sector cooperativo de la vivienda”.

7. Conclusiones

Este análisis de la política pública de la vivienda social en Uruguay aporta conocimiento sobre las formas de organización y actuación colectiva de las familias trabajadoras en torno al derecho a la vivienda en un contexto de ciudades desiguales, mercantilizadas y excluyentes, en el que la autogestión, los procesos asociativos y cooperativos, la ayuda mutua y la propiedad colectiva pueden participar y contribuir desde diversas perspectivas: sociopolítica, psicosocial, urbano-arquitectónica, jurídica y económica.

Los múltiples cruces de interpretaciones y experiencias son una parte importante de la reflexión y de la producción de conocimiento, y son necesarios para no convertir las cooperativas en una totalidad autoexplicable, sino para analizarlas en su dimensión histórica y social. Así, tuvimos en cuenta la importancia de la experiencia uruguaya en términos de participación, calidad, apropiación colectiva y sociabilidad al proponer el objetivo de identificar y analizar los factores cruciales que contribuyen a los resultados de las cooperativas de vivienda, sin ninguna pretensión de reducir una experiencia de más de cinco décadas a estos factores.

Además de componer el marco institucional de las experiencias y de recopilar datos sobre la participación de las cooperativas de vivienda en el parque habitacional uruguayo, tuvimos la oportunidad de conocer cooperativas y cooperativistas con el propósito de sistematizar la peculiar trayectoria histórica que generó diversas configuraciones y modelos de cooperativas de vivienda, más allá de las clasificaciones centradas en el régimen de cooperación.

Los resultados fueron sorprendentes y nos llevaron a discutir si el cooperativismo de vivienda uruguayo debería comprenderse como un sector autónomo o como un subsector del mercado inmobiliario. Tras examinar la legislación vigente y distinguir la actuación de las cooperativas de propietarios de las de usuarios, en las que prevalece el carácter popular y social de las viviendas, se observó que la actuación de las cooperativas de

usuarios es capaz de evitar la especulación del mercado sobre el valor de las viviendas y, por lo tanto, se concluyó que sería más adecuado denominarlo sector cooperativo de la vivienda.

Desde esa perspectiva, la experiencia uruguaya combina una ley de vivienda quincuagenaria que incluye a las cooperativas y un movimiento social fuerte, como es el caso del movimiento cooperativo. Así, se concluye que la experiencia uruguaya es exitosa debido a la interacción de una consistente legislación de vivienda social y un activo movimiento social cooperativo, factores cruciales para la existencia de una acción pública organizada, efectiva en la aplicación de la política de vivienda social. Es decir, la experiencia es tan exitosa precisamente porque estos dos factores están presentes e interactúan, razón por la cual deben considerarse imprescindibles para el éxito de cualquier política pública de vivienda de interés social.

Esperamos que la sistematización de los factores cruciales del éxito de la experiencia uruguaya con las cooperativas de vivienda contribuyan al diseño de leyes y políticas públicas de vivienda que, con la participación ciudadana de las familias y la actuación política de los movimientos sociales, puedan garantizar el acceso, la gestión y el uso continuado de una vivienda digna y adecuada a las necesidades y deseos de la clase trabajadora, es decir, que puedan hacer efectivo el derecho a la vivienda.

Por fin, la experiencia uruguaya de las cooperativas de vivienda nos permite hacer una aportación teórica al campo de las políticas públicas, ya que nos muestra que, en determinadas situaciones, una acción pública, cuando se organiza desde un movimiento social, crea un marco institucional que establece un diseño de política pública en el que los ciudadanos participan directamente en su ejecución, es decir, participan directamente en la garantía de sus derechos. En nuestra comprensión, en esas situaciones se da propiamente una *acción pública autogestionada*. En otras palabras, se puede considerar una acción pública autogestionada cuando, durante todas las fases de ejecución de una política pública, hay participación directa de los ciudadanos, que, si individualmente son sus beneficiarios, colectivamente son sus protagonistas.

Referencias bibliográficas

Amaya Ventura, Mª de Lourdes (2010). Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes. *Gestión y política pública*, 19(1), 37-77. Recuperado el 22 de octubre de 2024 de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v19n1/v19n1a2.pdf>

Asamblea General de la ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (217 [III] A). Paris: Naciones Unidas. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Blanco, Amilio y de la Corte, Luis (2003). Psicología Social de la Violencia: Introducción a la perspectiva de Ignacio Martín-Baró (Introducción). En Ignacio Martín Baró (ed.), *Poder, ideología y violencia* (pp. 9-62). Trotta.

Bonduki, Nabil (1992). *Habitação e autogestão: construindo territórios de utopia*. Fase.

- Bosi, Ecléa (1994). *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. Companhia das Letras.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *La acción pública en municipios urbanos: una propuesta de marco teórico para su estudio* (Documento de trabajo n.º 104). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). <http://hdl.handle.net/11651/5207>
- Castro, Luis Javier (2009). *Desarrollo urbano en Uruguay: aportes para el diálogo sectorial* (Nota técnica UR-N1030). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 22 de julio de 2024 de: <https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/28.%20DesUrbano%20BID.pdf>
- Chávez, Daniel y Carballal, Susana (1998). *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Nordan-Comunidad; Facultad de Arquitectura.
- Fundação João Pinheiro [FJP] (2024). *Déficit Habitacional - Brasil e Regiões - PnadC 2022* (Painéis Interativos de Dados). Fundação João Pinheiro. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>
- González, Gustavo y Nahoum, Benjamín (eds.) (2011). *Escritos sobre los sin tierra urbanos: causas, propuestas y luchas populares*. Trilce.
- Huguenin, João Paulo Oliveira (2021). O cooperativismo habitacional latinoamericano: uma ideia que circula. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, N° Especial Red CU, 85-99. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/6336>
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2023). *Anuario Estadístico Nacional (Uruguay)* (Vol. 100). Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/book/1744/download>
- Lefebvre, Henri (2001). *O direito à cidade*. Centauro.
- Lefebvre, Henri (2017). Problemas teóricos da autogestão. *GEOgraphia*, 19(41), 135-141. <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2017.v19i41.a13824>
- Machado, Gustavo (2020). Cooperativismo de vivienda por ayuda mutua: formación, experiencia y lucha en Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales*, 33(47), 111-138. <https://doi.org/10.26489/rvs.v33i47.6>
- Machado, Gustavo (2022). *Habitar las experiencias: aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Udelar; CSIC.
- Marx, Karl (1852/2011). *O 18 de brumário de Luís Bonaparte*. Boitempo. (Obra original publicada en 1852).
- Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) (2020). *Plan Quinquenal de Vivienda 2020-2024*. Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://www.anv.gub.uy/plan-quinquenal-de-vivienda>
- Nespolo, Nelsa y Esteves, Egeu (2022). *Economia solidária: estratégias para incluir e transformar*. Friedrich Ebert Stiftun. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasiliens/19694.pdf>
- ONU-HABITAT (2015). *Rumbo a una nueva transición urbana: vivienda, espacios públicos y convivencia*. En Ivo Dickmann e Ivánio Dickmann (orgs.), *A questão da habitação popular* (pp. 409-447). Base Editora; Instituto Brasileiro de Edições Pedagógicas.
- Pizzorno, Alessandro (2019). Introduzione allo studio della partecipazione politica (1966). *Quaderni di Sociologia*, 79, 17-60. <https://doi.org/10.4000/qds.2487>
- Presidencia de Uruguay (2021). *Sistema Público de Vivienda priorizará zonas litoral y metropolitana, las de mayor déficit habitacional*. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/sistema-publico-vivienda-priorizara-zonas-litoral-metropolitana-mayor-deficit>
- República Oriental del Uruguay (1968). *Ley n.º 13.728, Plan Nacional de Vivienda*. Recuperado 31 de julio de 2024 de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>
- República Oriental del Uruguay (2007). *Ley n.º 18.125, que crea la Agencia Nacional de Vivienda (ANV)*. Recuperado 31 de julio de 2024 de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18125-2007>

República Oriental del Uruguay (2008). *Ley n.º 18.407, de las Cooperativas*. Recuperado 31 de julio de 2024 de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>

República Oriental del Uruguay (2017). *Ley n.º 19.591, referente al funcionamiento de las Cooperativas de Vivienda*. Recuperado 31 de julio de 2024 de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19591-2017>

Rolnik, Raquel (2011). Prefacio. En Gustavo González y Benjamín Nahoum (eds.), *Escritos sobre los sin tierra urbanos: causas, propuestas y luchas populares* (pp. 7-8). Trilce. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://www.trilce.com.uy/pdf/9789974325739.pdf>

Sá-Silva, Jackson; Almeida, Cristóvão de y Guindani, Joel (2009). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira De História & Ciências Sociais*, 1(1). Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351>

Secretaría Latinoamericana de la Vivienda y el Hábitat Popular (SeLViHP) (2023). ¿Quiénes somos? Recuperado el 12 de octubre de 2024 de: <https://selvhp.org/>

Selister-Gomes, Mariana; Quatrín-Casarín, Eduarda, y Duarte, Giovana. (2019). El conocimiento situado y la investigación-acción como metodologías feministas y decoloniales: un estudio bibliométrico. *Revista CS*, 29, 47-72. <https://doi.org/10.18046/recs.i29.3186>

Thoenig, Jean-Claude (1997). Política pública y acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 19-37. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: https://gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/num_anteriores/Vol.VI._No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf

União Nacional de Moradia Popular (UNMP) (2021). *Estudos de Caso: Uruguai*. União Nacional de Moradia Popular. Recuperado el 31 de julio de 2024 de: <https://leidaautogestaoja.org.br/estudos-de-caso/uruguai/>