



Cooperativas de Vivienda 2011 - 2012

Área Programática: Vivienda
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
Dirección Nacional de Vivienda

El presente resumen ejecutivo está basado en el informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño elaborado por Baudean, Pirelli, Cabrera & Parma, 2012. Las citas textuales extraídas del referido informe son identificadas por medio del uso de comillas y letra cursiva.

Por AGEV la contraparte de los evaluadores externos estuvo a cargo de Laura González.

Se agradece la colaboración durante el proceso de evaluación de: Dr. Gerardo Siri; A.S. Lucía Etcheverry; Mag. Hugo Roche; A.S. Elba Da Costa; A.S. Inés Suárez; Cr. Pedro Inda, así como también el aporte del consultor internacional Ec. Ramiro Moya.

Presidencia de la República

José Mujica
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Gabriel Frugoni
Director

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Juan Manuel Lanza
Federico Ott
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Analía Mariño
Fernando Salas
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resultados de las evaluaciones DID corresponden a análisis realizados por evaluadores externos a la administración y los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los mismos.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Datos de la publicación

Dirección de Gestión y Evaluación
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int. 8005 / 8001
Correo electrónico: contacto@agev.opp.gub.uy
Sitio web: www.agev.opp.gub.uy
Primera Edición, octubre de 2014
Diseño: www.beleza.com.uy

Fotos: Ceditas por Presidencia de la República Oriental del Uruguay
Corrección: Eduardo De León, Fernando Errandonea, Olga Beltrand y Daniel Rótulo.
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro

ISSN: 2301-1475

Esta publicación se terminó de imprimir en IMPRENTA BOSCAN SRL en el mes de octubre de 2014.

Depósito legal: 365025

Introducción

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir a la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño. Estas evaluaciones tienen como objetivo aportar insumos técnicos para el análisis de intervenciones públicas, facilitando el aprendizaje organizacional destinado a impulsar acciones de mejora de los servicios públicos y apoyar el proceso de toma de decisiones.

En un plazo de seis meses las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora de las intervenciones, que condicionan la posibilidad de generar los resultados esperados, optimizando tiempo y recursos.

Dichas evaluaciones tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a alcanzar un determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir a las autoridades tomar decisiones con un mayor nivel de información y un conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material, que compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID, contribuye a uno de los objetivos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

► DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Las cooperativas de vivienda se desarrollan en Uruguay desde mediados de la década del '60. Se han sucedido, desde entonces, varios cambios en las reglamentaciones y en los actores involucrados en su gestión. A los efectos de la presente evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), se considera a la intervención pública "Cooperativas de vivienda" como aquella resultante de la aplicación del Reglamento de Préstamo y Producto aprobado en el año 2008.

(I) OBJETIVOS

La intervención es dirigida y regulada por la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) a través del Departamento Cooperativas. Gran parte de la ejecución de la intervención corresponde a la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), que se encarga de la evaluación de los proyectos cooperativos desde el punto de vista social, financiero, jurídico y arquitectónico, y el seguimiento de las obras.

El propósito de la intervención es "mejorar la calidad de vida de núcleos familiares de ingresos medios y bajos, organizados en cooperativas, a través del acceso y permanencia en una solución habitacional adecuada a sus necesidades".

El propósito de la intervención es *"mejorar la calidad de vida de núcleos familiares de ingresos medios y bajos, organizados en cooperativas, a través del acceso y permanencia en una solución habitacional adecuada a sus necesidades".*

(II) POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

La población que potencialmente puede acceder a la intervención comprende

a todos aquellos hogares que cuenten con al menos una persona mayor de edad (≥ 18 años), que perciben un ingreso mensual líquido (total hogar) de hasta 60 UR, y que no sean propietarios de una vivienda (pública o privada).

Según estimación¹ en base a ECH 2011, totalizan 332.415 hogares. La población objetivo es aquella que el programa tiene planificado atender. En el caso de esta intervención, para facilitar el análisis y la interpretación de los resultados, el equipo evaluador ha elaborado algunas categorías teóricas intermedias, en función de las sucesivas etapas que van cumpliendo los postulantes hasta llegar a la adjudicación del préstamo. Para el año 2011, la población objetivo totaliza 1500 cupos individuales.

(III) RECURSOS ASIGNADOS

La intervención está contenida en el área programática Vivienda (AP 17), programa presupuestal 521 (Plan de Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional), y se financia a través del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización (FONAVIyU) administrado por la DINAVI.

Un 40% (aprox.) de los recursos previstos en el presupuesto del Programa 521 para el presente quinquenio se destina a cooperativas. Las inversiones totales durante el año 2011 (que financian obras que se están construyendo con el reglamento 2008 y el anterior) representan aproximadamente 706 millones de pesos corrientes.

Al finalizar el proceso de evaluación aún no había culminado la construcción de ninguna cooperativa en el marco del Reglamento 2008².

¹ Se trata de estimaciones de máxima realizadas con la Encuesta Continua de Hogares (ECH). En la medida que a través de esa fuente no se pueden, por ejemplo, relevar aspectos importantes como la "disposición a participar en cooperativas" las cifras sobreestiman la población potencial. La incorporación del factor "disposición" reduciría el número de hogares que en la práctica puedan postular.

(IV) ESTRATEGIA GENERAL

El beneficio que se provee a hogares organizados en cooperativas es el financiamiento para posibilitar la concreción de su proyecto constructivo, al que se agregará, según el caso, el monto de ahorro previo o los aportes directos de mano de obra a través de la autoconstrucción.

Para facilitar el análisis, se ha estructurado la intervención en cuatro grandes componentes (Cuadro 1).

> RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

(I) DISEÑO

Los componentes que han sido identificados en la matriz de marco lógico se consideran necesarios y suficientes para alcanzar el propósito. Además, son adecuados el actual diseño y la asignación de responsabilidades dentro de la intervención, con un organismo rector y otro ejecutor.

Sin embargo, no se visualiza que esté suficientemente explicitado el concepto y alcance de la "integración social" a la que se hace referencia en el fin de la

Cuadro 1. Resumen estrategia de la intervención

| Componentes | Descripción |
|--|---|
| Regulación de los actores del cooperativismo | Incluye trámites de certificaciones a las cooperativas y todo tipo de asesoramientos durante la creación y el funcionamiento, tanto de cooperativas como de Institutos de Asistencia Técnica (IATs). |
| Financiamiento de las cooperativas de vivienda | Este componente está integrado por el beneficio central que otorga la intervención, que es el préstamo a 25 años (equivalente al 85% del valor del proyecto constructivo, considerando el costo del terreno). Además, están los subsidios y los procedimientos para la gestión del cobro de cuotas. |
| Construcción de soluciones habitacionales | Las viviendas que se construyen deben cumplir criterios generales de satisfacción de necesidades individuales, familiares y/o grupales de los destinatarios, integración social y física con el entorno y aprovechamiento de las infraestructuras y servicios habitacionales existentes. |
| Difusión del programa | Consiste en brindar información y fomentar el empleo de la modalidad cooperativa, sus características, requisitos y situación actual de la normativa que regula la intervención. |

² De todas formas, y solo a modo ilustrativo, la cantidad de viviendas finalizadas a través de la modalidad cooperativa en el año 2011 son 650 viviendas (cifra al 30/11). Como se dijo antes, estrictamente no corresponden a la "intervención" que se definió para la evaluación, ya que no son viviendas construidas aplicando el Reglamento 2008.

intervención, y eso no permite vincular la intervención con otras.

Se presentan, a continuación, los principales resultados para cada uno de los componentes:

1. Regulación de los actores del cooperativismo

La regulación se materializa en los reglamentos de producto, préstamo y subsidio, y además, en todas las resoluciones dictadas específicamente para atender temas puntuales que han ido surgiendo. Como resultado de las actuaciones relacionadas a este componente se ha producido un importante aumento en la demanda de trabajo que está recibiendo el Departamento Cooperativas, y que no ha sido cuantificado. Dado que este punto también puede ser visto como un asunto relacionado con la gestión de la intervención, las recomendaciones asociadas al mismo se presentan dentro del capítulo de Implementación.

2. Financiamiento de las cooperativas de vivienda

Se ha podido comprobar que todas las etapas necesarias hasta la obtención del

préstamo han contado con un adecuado grado de transparencia, debido a la muy buena articulación existente entre MVOTMA y ANV.

Aunque las Cooperativas que operan con el reglamento 2008 aún no han comenzado a amortizar sus préstamos, la evaluación analiza la estrategia o el plan de recuperación de créditos. En este sentido, se constata que no existe una normativa específica para aplicar en caso de incumplimientos en el pago de las obligaciones asumidas. Tampoco ha sido definido un sistema de alertas que permita anticiparse a situaciones riesgosas en cuanto a niveles generales de morosidad, y no se visualiza la aplicación de herramientas concretas de fomento a la cultura de pago.

3. Construcción de soluciones habitacionales

En este apartado se analizan las dificultades de las cooperativas para acceder a terrenos con buena localización, y allí se concluye acerca del papel incipiente que ha tenido la Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) para enfrentar el problema. Históricamente las cooperativas han tenido incentivos





para localizarse en las zonas periféricas de las ciudades, siendo éste un hecho que se intenta revertir con el reglamento 2008. Sin embargo, se constata que aún no han sido realizados estudios concretos que permitan demostrar si efectivamente, a partir de la aplicación del citado reglamento, existe o no una tendencia a la disminución de esta segregación urbano-territorial.

4. Difusión

Los aspectos centrales de este componente son las visitas que realizan funcionarios del Departamento al interior del país, y además, el convenio que se ha firmado con el PIT-CNT incentivando la formación de cooperativas.

La aplicación del mismo ha producido un importante aumento en la cantidad de cooperativas registradas cada año, con el consiguiente mayor volumen de tareas a realizar por parte de la Unidad. Dicho aumento tiene consecuencias sobre la gestión y la organización del trabajo, por lo que las recomendaciones sobre este aspecto se incluyen en el apartado Implementación.

(II) IMPLEMENTACIÓN

La investigación realizada permite comprobar que entre DINAVI y ANV ha existido una adecuada articulación y coordinación, lo que ha permitido implementar exitosamente el rediseño institucional creado en 2008.

Cada uno de los organismos cumplen con sus roles, uno de dirección y el otro de ejecución, no detectándose desvíos ni "invasiones" de ninguno en las competencias del otro. Se analizan a continuación algunos aspectos particulares de la implementación.

En primer lugar, relacionado con los criterios de focalización, es necesario puntualizar que, si bien la evidencia no es suficiente para indicar que los mismos no son apropiados, se deja constancia de la escasez y debilidad de los mecanismos de verificación de datos respecto a la información que los postulantes presentan para justificar su acceso al beneficio.

En segundo lugar, se destaca la incertidumbre con la que se trabaja en la inter-

vención, debido a la carencia de cuantificación o estimación de la demanda futura que se va a recibir en cada una de las etapas del proyecto constructivo (certificaciones, estudios de terrenos, anteproyectos, subsidios, etc.).

En la misma línea, en el informe se señala como un problema relacionado con la intervención, la inexistencia de metas, al menos para las variables relevantes. Si bien existen metas de soluciones habitacionales para el quinquenio a nivel del programa 521, el énfasis se intenta colocar en que no se cuenta con el dato de la cantidad de cooperativas que se tiene como meta finalizar en cada año, o por lo menos no es conocido por los responsables de la intervención. Además, se señala la diferencia de criterios, por parte de DINAVI y de la evaluación, para contabilizar la cantidad de soluciones habitacionales otorgadas.

Otro de los temas a analizar tiene que ver con el riesgo por la creciente demanda que no es posible satisfacer mediante el mecanismo de sorteo.

Asimismo, han sido detectados inconvenientes relacionados con la gestión de la información, y con que ésta no se encuentra fácilmente accesible para ser utilizada como apoyo a la toma de decisiones sobre la gestión, y además, permita monitorear el desempeño. Concretamente, no se dispone de sistemas informáticos completos y que funcionen adecuadamente; ejemplos de ello son el registro de beneficiarios (GAPEV – Gestión del Acceso y Permanencia en la Vivienda) y el Sistema de Gestión de Obras (SGO).

Finalmente, se han detectado problemas vinculados a las demoras en la liberación de fondos hacia las cooperativas (una vez que les ha sido aprobado el avance de obra por parte de ANV) y al ajuste del procedimiento de finalización de obras

(realización o no de recepción provisoria y/o definitiva por parte de ANV).

(III) DESEMPEÑO

Dado que, como ya ha sido mencionado, al momento de la finalización de esta evaluación aún no había culminado la construcción de ninguna cooperativa por el Reglamento 2008, y por lo tanto, ninguna comenzó a amortizar, no se dispone de información que permita realizar una evaluación del desempeño. Es decir, las cooperativas aún están recibiendo sus cuotas parte del préstamo de acuerdo al avance de obra que van registrando, por lo que no es posible calcular el costo de los bienes que se proveen ni el tiempo de duración de las obras, ni cómo funciona ningún aspecto relacionado con la recuperación de créditos (ya sea la propia gestión del cobro de cuotas o las solicitudes de subsidio).

► PRINCIPALES RECOMENDACIONES

Algunas de las recomendaciones que se presentan han sido propuestas por el equipo evaluador, y otras, si bien están basadas en los hallazgos de la evaluación, son sugeridas desde AGEV.

(I) DISEÑO

Dado que no se ha explicitado qué se entiende por “dimensión social de integración”, como un aspecto de marco general de diseño, se recomienda explicitar el contenido de este concepto y su alcance, de modo de posibilitar la comparación con otro/s tipo/s de vivienda social.

La recuperación de créditos ha sido tratada en el informe como parte de los problemas del diseño de la intervención, por lo que se incluyen las recomendaciones en este capítulo. De todas formas, se deja constancia que también podría ser

visto como un tema de organización y gestión.

Como ya se ha mencionado en el capítulo de resultados, se han detectado algunas debilidades en la gestión del cobro de cuotas, por lo que las recomendaciones apuntan a mejorar las herramientas para hacer frente al problema de la morosidad. En ese sentido, las principales son:

- Se ha detectado una carencia de normas que regulen la gestión del cobro. Por ello se recomienda crear un marco normativo específico que prevea cómo actuar en casos individuales de morosidad para las cooperativas que operan con el Reglamento 2008 (podría consistir en adaptar la actual Resolución de ANV que está prevista para los deudores del Fideicomiso 1).
- Actualmente se desconoce cuál es el comportamiento histórico que han tenido los actuales beneficiarios de los préstamos, por lo que sería deseable recoger información para construir un perfil de cada uno de los deudores. Si bien los datos del perfil no serían tenidos en cuenta a la hora de conceder el préstamo, puede resultar útil para realizar un seguimiento distinto en el caso de los deudores “crónicos”.
- Se recomienda definir cuáles son los valores globales de morosidad que se consideran críticos, los que serían incorporados en un sistema de “alertas tempranas” que permita tener un panorama general de la evolución de la recuperación de créditos. Las acciones que se disparan serían distintas según el nivel global de morosidad en el que se encuentre la cartera de créditos.
- Como una manera de fomentar la cultura de pago y facilitar la coordinación entre quien otorga el préstamo y

quien gestiona el cobro de las cuotas, se recomienda hacer explícita una mayor vinculación entre la recaudación de cooperativas y los fondos que se destinan para continuar ejecutando la intervención.

Respecto al hallazgo que refiere a las dificultades para acceder a terrenos bien localizados, las recomendaciones son las siguientes:

- Dado que uno de los objetivos del Reglamento 2008 fue terminar con la segregación socio-territorial, se recomienda analizar la evolución que ha tenido el patrón de localización geográfica de las cooperativas del Reglamento 2008 respecto a la situación anterior (reglamento 94).
- Revisar y, eventualmente, modificar los actuales incentivos a la utilización de terrenos que favorezcan la densificación urbana (incentivos al mejor aprovechamiento del suelo y, en particular, a la construcción en altura).
- Tal como se hacía notar en el capítulo anterior, ha sido baja la participación de la Cartera de Tierras como herramienta que facilite el acceso de las



cooperativas a terrenos bien localizados donde desarrollar sus proyectos. En tal sentido, se recomienda fortalecer la CIVIS para impulsar un papel más activo de la misma, en particular, como proveedor de tierras para cooperativas.

(II) IMPLEMENTACIÓN

Para solucionar el problema de la falta de verificación de información de ingresos y propiedades, tanto al momento de inscripción como cuando se solicita un subsidio, se propone la realización de verificaciones aleatorias. Ya sea en las declaraciones juradas de ingresos que presentan los futuros beneficiarios, como también en si disponen o no de bienes inmuebles en propiedad. Asimismo, es recomendable establecer sanciones claras y fuertes en caso que sean detectadas irregularidades.

En segundo lugar, sería recomendable definir y difundir las metas relacionadas con los principales productos de la intervención, de manera que las mismas sean conocidas por las instituciones que participan en su diseño y ejecución; por ejemplo, la cantidad de viviendas que se prevé finalizar cada año.

Se constata que la asignación de cupos en forma automática ha venido creciendo sostenidamente, por lo que se recomienda la realización de un estudio específico para cuantificar el actual impacto concreto y estimarlo para el futuro cercano. A partir del resultado de este análisis, se recomienda evaluar si amerita que se produzca un aumento de la cantidad anual de cupos que se ponen a disposición, o, eventualmente, revisar la normativa vigente, que establece que cuando una cooperativa participa en tres sorteos sin resultar favorecida, se le asigna directamente el préstamo.

Como forma de contribuir a solucionar

la falta de información disponible para la gestión en varios aspectos, se presentan un conjunto de recomendaciones relacionadas con sistemas de información en los que se apoya la intervención.

→ GAPEV: se recomienda mejorar aspectos como la completitud y actualización de los datos, formas de realizar consultas, posibilidad de mostrar datos agregados, disponer de mecanismos apropiados de consulta y las conexiones que sería deseable tener con el SGO. Interesa construir los perfiles de los beneficiarios para posibilitar la vinculación de la intervención con otras, en particular relacionadas con educación y trabajo.

→ SGO: mejorar el funcionamiento cotidiano del sistema y establecer procedimientos claros para realizar su mantenimiento.

→ Sistema Contable Financiero: posibilitar la obtención del costeo por producto, costos por componente, estimación de gastos de administración y de costos unitarios, etc. Además, apertura de inversiones por cada uno de los reglamentos con los que se está trabajando.

Por otra parte, existen otros aspectos de gestión que se recomienda revisar y, eventualmente, incorporar mejoras en algunos procesos, como por ejemplo:

→ Definir para cada una de las etapas (registros, certificaciones, estudios de viabilidad, anteproyectos y subsidios) una forma de aproximarse a la cuantificación de la demanda futura, que a la vez, es una estimación de la carga de trabajo.

→ Revisar el procedimiento de liberación de fondos a medida que avanza la obra, para tratar de minimizar los 40 días que actualmente insume la libe-

ración una vez que se ha aprobado el avance de obra.

- Analizar las causas en las demoras en la escrituración de los préstamos, una vez que han sido asignados.
- Revisar y eventualmente modificar el mecanismo de recepción provisoria y definitiva al culminar la obra (ANV).

Finalmente, se recomienda ajustar la coordinación que se lleva adelante con terceros organismos, y eventualmente introducir modificaciones en esos procedimientos; por ejemplo con OSE, Auditoría Interna de la Nación e Intendencias, para tratar, entre otros, temas tales como: obras pendientes que demoran la escrituración de los préstamos, realización de controles a las cooperativas, conexiones de saneamiento y su impacto sobre los terrenos aptos para construir, participación de OSE en la etapa de análisis de viabilidad de los terrenos.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



PRESIDENCIA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



**Dirección de Gestión y Evaluación
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay.**

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int. 8005 / 8001
contacto@agev.opp.gub.uy
www.agev.opp.gub.uy