

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**El movimiento cooperativo de viviendas del  
Uruguay como actor socio-político en la  
problemática contemporánea de la vivienda**

**Abigail Gadea**  
**Tutor: Gustavo Machado**

**2003**

2	Prefacio
3	<b>I</b> Presentación del tema
	I.1 Primera aproximación
	I.2 Acerca del tema de estudio
8	<b>II</b> Marco de referencia
	II.1 La problemática de la vivienda
	II.2 Movimientos sociales en el Uruguay
37	<b>III</b> El cooperativismo
	III.1 Raíces y realidad histórica
	III.2 Principios e ideología
	III.3 Una definición de cooperativa
45	<b>IV</b> Del esfuerzo propio a la construcción colectiva
	IV.1 Movimiento Cooperativo: primeros pasos
	IV.2 Cooperativas de Vivienda en Uruguay
	IV.3 Las Federaciones: protagonistas de un proceso
	IV.4 <del>El Movimiento Cooperativo de Viviendas y la sociedad uruguaya</del>
84	<b>V</b> Reflexiones finales
	El rol político y social del Movimiento Cooperativo de Viviendas
102	<b>VI</b> Documentos Anexos
	VI.1 Cuadros de inversiones y cantidad de viviendas construidas
	VI.2 Algunas consideraciones acerca del BHU y el Fondo Nacional de Viviendas y Urbanización. Fuente: Servicios jurídicos de FECOVI.
105	Bibliografía

El presente trabajo corresponde a la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. Como tal significa la culminación de un proceso de aprendizaje y conocimiento dentro y fuera del aula pero también representa el inicio de otra etapa personal. En este sentido su carga emotiva y académica no puede dejar de ser mencionada, ya que señala un paso trascendente en la vida de un estudiante universitario.

Desde principios del siglo XX Uruguay ha tenido significativas experiencias de movimientos sociales, la irrupción del movimiento obrero, y el estudiantil, las acciones feministas por los derechos civiles y políticos, las organizaciones de Derechos humanos, el movimiento cooperativo, entre otros. Las caracterizaciones de nuestra sociedad altamente politizada, donde los Partidos Políticos tenían un fuerte rol en la intermediación de intereses y absorción de demandas sociales hacen un marco particular para el surgimiento y accionar de estos actores socio-políticos hasta la actualidad.

El Movimiento Cooperativo de Viviendas es parte de un grupo de movimientos sociales urbanos que innovaron los espacios de participación popular de los 70' a la vez que marcaron especial resistencia y reivindicación en período de fuerte represión a los derechos humanos. En el correr de este trabajo se reconstruirá el proceso que lo constituyó un actor socio-político en nuestra sociedad recorriendo elementos históricos, económicos, políticos, culturales y sociales.

En una primera instancia comenzaremos desarrollando la lógica de este trabajo, la delimitación del tema, objetivo y metodologías utilizadas. Plantearemos un breve marco de referencia teórica que nos permite analizar los hechos desde un distanciamiento necesario proporcionando concebir al cooperativismo como un movimiento social urbano dentro de la actual problemática de la vivienda.

Cubierto este punto de ubicación primordial recorreremos los inicios del cooperativismo, sus raíces, principios, valores, la ideología que lo inspiró y organizaciones internacionales que lo integran. Posteriormente se analizará al movimiento cooperativo hasta la modalidad de vivienda en nuestro país y sus primeros pasos en las coyunturas político-sociales que le dan base para su desarrollo. Se enfatizará en el estudio del movimiento tomando a las dos Federaciones que nuclea la mayoría de las cooperativas: FUCVAM y FECOVI.

Por último las reflexiones finales serán dedicadas a la lectura de este movimiento como un actor socio-político relevante en la transición de una de las etapas más duras que la sociedad uruguaya debió soportar y también en la actualidad recogiendo algunos elementos que lo permiten pensarlo en futuros escenarios políticos y sociales.

### I.1 Primera aproximación.

La vivienda es considerada uno de los bienes básicos necesarios para un desarrollo adecuado de la reproducción social de la población. En las ciudades contemporáneas existe una pronunciada desigualdad en cuanto al acceso de vivienda. Por supuesto sin contar las clases económicamente más beneficiadas, grandes sectores de la población mundial poseen serias dificultades para acceder a algún tipo de "plan" para obtener una vivienda, ya sea propia o rentada.

Centrándonos en la realidad latinoamericana, se reconocen profundos problemas en cuanto a la satisfacción de este bien principalmente para los sectores de trabajadores y para familias en situación socio-económica más crítica. Adicionalmente debemos contemplar un cuadro de políticas de viviendas débiles que responden a la progresiva tendencia de retiro del Estado del ámbito social, dificultándose aún más la satisfacción de esta necesidad.

En este marco se han gestado propuestas habitacionales alternativas a las ofertas estatales o del mercado donde el cooperativismo ha sido una de las más eficientes en cuanto calidad y accesibilidad económica.

El Movimiento Cooperativo de Viviendas del Uruguay podemos decir tiene sus inicios en la segunda mitad de los 60' con el emprendimiento de algunos proyectos de vivienda por ayuda mutua. Como un movimiento social innovador a los existentes en aquella época, puede ser entendido desde su doble dimensión productiva: de viviendas populares, y de relaciones y valores de cooperación, apoyo mutuo y acción comunitaria.

En referencia a la discusión teórica en cuanto a los movimientos sociales en este caso resultó frecuente la conceptualización dentro de la terminología "nuevos"<sup>1</sup> movimientos sociales destacando características únicas que aún lo destacan en la esfera social. Como agente de producción, distribución social y consumo colectivo del bien vivienda, ha emprendido profundos procesos en la sociedad uruguaya que requieren entenderlo en su dimensión de actor socio- político.

El cooperativismo de vivienda en nuestro país ya había transitado varias experiencias cuando la política de cooperativas de viviendas enmarcada en la Ley Nacional de Vivienda

---

<sup>1</sup> Este concepto se utiliza desde la perspectiva de análisis de Filgueira Carlos H. (compilador), "Movimientos Sociales en el orden democrático: Uruguay 1985" Ediciones de la Banda Oriental/CLACSO/CIESU. Montevideo 1985. Como desarrollaremos en los próximos capítulos este concepto no alude simplemente a un cuestión cronológica sino que implica un estudio más profundo.

cobra espacio en la escena nacional. A excepción de las cooperativas agrarias, dicha ley ajusta una situación que anteriormente regía todas las cooperativas, bajo la normativa que regulaba la modalidad de cooperativas de consumo.

Por otro lado, el surgimiento de esta ley se relaciona con la necesidad de contemplar los problemas habitacionales de la población e intereses particulares, especialmente los de la industria de la construcción. Con el tiempo el cumplimiento de esta legislación estuvo muy ligado a la "voz" de los actores involucrados, a la capacidad de protesta y movilización exigiendo el acatamiento de lo postulado en la ley por parte de las prácticas gubernamentales.

En la historia del cooperativismo de vivienda en nuestro país, numerosos han sido los esfuerzos para reconstruir su proceso como un actor fundamental de la escena social contemporánea. En este trabajo monográfico se especificarán algunos de aquellos elementos que lo explican como tal, precisándolo un fenómeno de interés para las Ciencias Sociales entre otras ramas de conocimiento.

Su importancia no sólo surge por la posibilidad que brindó y brinda de obtener una vivienda decorosa a bajo costo mediante diferentes estrategias, sino que también a su rol político y social en la actualidad concerniente al papel asumido especialmente en coyunturas de alta conflictividad y crisis social.

Como mediador y representante de diversos sectores de población principalmente trabajadores, integró a su propuesta alternativa de producción y consumo social de la vivienda aspectos que trascendieron la órbita habitacional: servicios comunitarios, apoyo a otras organizaciones sociales, emprendimientos educativos, capacitación en diversas áreas, actividades culturales y recreativas, etc.

Comprender al Movimiento Cooperativo de Viviendas desde un enfoque amplio implica para nosotros contemplar sus expresiones organizativas, concretamente las agremiaciones de cooperativas, a saber la Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM) y la Federación de Cooperativas por Ahorro Previo (FECOVI).<sup>2</sup>

En Uruguay estas dos Federaciones nuclea en sus distintas modalidades de gestión a la mayoría de las cooperativas de vivienda, cada una de ellas desde sus particularidades y posicionamientos diferentes frente a la realidad social han participado en la construcción de este movimiento social siendo un punto de estudio central en el trabajo monográfico.

---

<sup>2</sup> En los últimos años ha surgido la Coordinadora de Vivienda de Cooperativas de Propietarios y Complejos Habitacionales, COVIPOR-CH, pero su reciente conformación y nivel de organización no nos permite incluirlo en el análisis.

## I.2 Acerca del tema de estudio.

En la medida que nos acercábamos a la realidad cooperativa a través de experiencias concretas, afortunadamente fuimos escuchas de numerosas apreciaciones de las cooperativas y los cooperativistas, generándose así inquietudes y observaciones que despertaron impresiones diversas.

Lo que se nos presentó como "problemas sentidos"<sup>3</sup> (afirmación que ameritaría indagaciones más profundas) de las cooperativas y del movimiento en su conjunto ostenta una compleja trama de dimensiones que actualmente inquietan y son abordadas desde variados ángulos. No es objeto de este trabajo realizar un análisis de los elementos que propician estas percepciones ni profundizar en sus posibles causantes, aunque reconocemos que el hecho de que existan ya nos habla de una situación no exenta de conflictividad a la interna del movimiento y de las propias cooperativas.

El objeto de estudio como bien se sabe necesita ser precisado, estableciendo sus límites y referencias que se encuentran en directa relación con el interés del investigador y de los recursos que posea para efectuar la investigación. Desde nuestra experiencia, estimamos que para optimizar posibles intervenciones profesionales y comprender la coyuntura actual de este movimiento social primeramente debemos esforzarnos en una reconstrucción, lo más minuciosa posible, de aquellos procesos que lo edificaron como tal. De esta forma se obtendrá un panorama no sólo histórico sino que también un esquema de su rol en la sociedad uruguaya en diversos ámbitos.

Creemos que nuestro aporte se establece en cuanto se asume como objeto de análisis:

- ✓ **El proceso histórico de construcción del Movimiento Cooperativo de Viviendas como actor socio-político en la problemática de la vivienda en Uruguay.**

Para ello realizamos un estudio de los factores que incidieron primeramente en los comienzos del cooperativismo como movimiento a nivel mundial. Posteriormente centrados en la modalidad de viviendas, profundizamos en los eventos económicos, sociales y políticos más sustanciales de nuestra sociedad hasta una proyección del encuadre contemporáneo de la problemática de la vivienda y el posicionamiento del cooperativismo de vivienda como actor social.

---

<sup>3</sup> Concretamente desde las primeras instancias en cooperativas, notamos la existencia de afirmaciones expresadas como verdaderas preocupaciones que ocupan la atención y horas de militancia de gran parte de los cooperativistas: falta de participación, problemas de comunicación, dificultades en el uso colectivo de los espacios de participación y recreación, problemas para proyectar los valores cooperativistas, dificultades sociales relacionadas con la coyuntura actual y su impacto individual y familiar (desempleo, vaciamiento de las estructuras, entre otros).

---

Concretamente el objetivo que guió nuestro estudio es:

- ✓ **Recoger aquellos elementos que nos permitan reconstruir el rol político y social del Movimiento Cooperativo de Vivienda en la problemática contemporánea de vivienda en Uruguay.**

Al menos para nuestros fines, esta monografía pretende ser un primer avance, fundamental para poder luego abordar las diferentes dimensiones que hacen a la complejidad del tema. En este sentido su realización tiene como finalidad:

- ✓ **Ser una herramienta interpretativa a nivel académico para otros profesionales que se relacionan con el tema.**
- ✓ **Aspiramos poder brindar una primera aproximación a un esquema de análisis que contribuya a futuros marcos explicativos. Colaborando desde un enfoque global de este actor social a proyectar posibles líneas de investigación para su situación actual y a largo plazo.**

La metodología que utilizamos es funcional a nuestro objeto de estudio y objetivo. Centramos nuestra atención en aquellas categorías teóricas y analíticas que permitieron recoger el proceso histórico de construcción del movimiento como un actor social y político, utilizando las siguientes herramientas metodológicas:

- ✓ Entrevistas a informantes calificados.
- ✓ Exploración bibliográfica.
- ✓ Observación participante.
- ✓ Revisión de documentos, informes, publicaciones especiales, etc.

La vivencia que se ha tenido con el tema y los actores involucrados, es traducida como proceso de aprendizaje iniciado tímidamente desde experiencias de campo y primeras consultas teóricas, complejizándose luego a medida que profundizábamos en su abordaje.

Rememorando el camino recorrido es que en este momento de síntesis ratificamos una repetida, pero a nuestro entender, acertada premisa en Ciencias Sociales. Coincidimos aquí con los innumerables autores que plantean la dificultad en el curso hacia la neutralidad del investigador frente a su objeto de estudio.

---

En este sentido, tomando en préstamo las palabras de Rodríguez Villasante, somos parte de la sociedad estudiando sociedad, somos "espejos" limitados ya que siempre miramos desde dentro, llevamos arraigadas nuestras propias construcciones creando un juego de espejos, participando y devolviendo imágenes<sup>4</sup>. Inevitablemente cargamos con preconceptos, suspicacias, opiniones, afinidades, etc. que tienen que ver con nuestro ser individual y social.

Como se entiende esta situación es poco modificable, nos queda entonces hacernos lo más cuidadosamente posible de las herramientas necesarias para tomar una distancia funcional para los estudios en nuestra área.

Por otro lado, sabemos bien que siempre que intentamos expresar algo, las interpretaciones, categorías y usos del lenguaje están determinados por las formas que nos preceden, ésta es una característica que emparará inevitablemente a nuestras herramientas cognoscitivas a la hora de transmitir lo aprendido.

Existen profundos trabajos enfocados en esta temática que han facilitado nuestra tarea, pero también la dificultan, en cuanto no resulta sencillo agregar elementos de interés después de análisis tan completos. Sin embargo, la literatura en general puntualiza en la significancia de un solo actor de este movimiento social, intentaremos brindar un esquema más abarcativo complementando la información de los textos con las herramientas metodológicas escogidas.

En todo este trabajo monográfico, procuraremos que nuestras palabras encuentren las combinaciones más apropiadas para explicitar los caminos elegidos en pos de efectuar nuestra mirada, desde un distanciamiento con limitaciones reconocidas como ya se ha dicho, apostando a una mayor comprensión de esta fracción de realidad que nos interesa.

---

<sup>4</sup> Rodríguez Villasante T. "De los Movimientos Sociales a las metodologías participativas". Pág. 410. En "Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales". Delgado J.M. y Gutiérrez (comp.).

### II.1 La problemática de la vivienda

- *Algunas precisiones conceptuales en torno a la vivienda.*

Antes de comenzar a profundizar en cualquier tipo de análisis encontramos imprescindible delinear algunos ejes que conforman nuestra conceptualización acerca del término vivienda. La nutrida literatura dedicada en este camino expresa múltiples posicionamientos frente a esta definición. Las diferencias disciplinarias, ideológicas, epistemológicas entre otras, nos ofrecen una amplitud considerable para poder enriquecernos desde las diversas miradas intentando formarnos una propia.

Lejos de ser una elección inocente, se ha optado determinada línea analítica de este concepto que consideramos respeta la coherencia de este trabajo. Inevitablemente se dejarán a un lado otros enfoques sin restarles importancia como tampoco dejando de reconocer con ello el impulso a incluirlos si el tiempo y el espacio fueran partícipes para una discusión más profunda.

Desde siglos atrás, variados puntos de vista manifiestan la problemática habitacional en función de la reproducción de la fuerza de trabajo. Creemos que esta concepción tiene cierta vigencia en nuestras sociedades y mucho que ver con el concepto en cuestión. Si consideramos brevemente el proceso que dió nacimiento a centros urbanos encontramos su estrecha relación con el fortalecimiento de las ciudades industriales consolidadas durante la Revolución Industrial y el surgimiento del sistema capitalista.

Engels<sup>5</sup> planteaba que irremediamente se trataba de la "penuria de la vivienda", producto de una sociedad donde la masa de trabajadores no podía contar más que con un salario suficiente para lo indispensable imposibilitando el acceso a una vivienda digna. Las condiciones en que una familia obtenía una vivienda estaban lejos de lo que aquellos pensadores afirmaban debía ser una vivienda adecuada.

Se expresa la lucha de los sectores populares para acceder a una solución habitacional, vinculando el déficit habitacional a las propias condiciones de producción.

*"Una sociedad, bajo cuyas condiciones los obreros son concentrados en masa en las grandes ciudades, en un ritmo más rápido de lo que, bajo las condiciones actuales, podrían construirse viviendas para ellos, de modo que siempre tienen que encontrarse inquilinos para*

---

<sup>5</sup> Engels F. "Contribución al problema de la vivienda". Editorial Progreso, 1946.

*los más infames cuchitriles: una sociedad que al fin y la cabo el propietario de casas, en su calidad de capitalista, tiene el derecho de sacar despiadadamente los precios más altos de alquileres. En esta clase de sociedad, la escasez de viviendas no es una casualidad sino una institución necesaria que conjuntamente con sus repercusiones sobre la salubridad, sólo pueden ser eliminada cuando todo el orden social que la produce sea revolucionado a fondo".*<sup>6</sup>

El contexto socio-económico de las aquellas sociedades industriales no sólo nos habla de la problemática de la vivienda unida a las tantas desigualdades generadas por el acceso diferenciado e insuficiente al mundo laboral en concreto, sino que también de la legitimación una concepción de vivienda limitada y de particularidades devastadoras para la reproducción de la vida cotidiana y social.

A partir de estas observaciones, obviamente de limitado impacto en las esferas políticas de la época, lentamente se comenzó a resignificar el espacio habitacional al menos desde la órbita conceptual.

En la actualidad las Naciones Unidas han definido a la vivienda en el marco del documento preparatorio para Habitat II<sup>7</sup> de la siguiente forma:

*"La vivienda adecuada significa mucho más que un techo. Es la unidad habitacional que satisface normas mínimas de construcción, significa privacidad, espacio, seguridad, estabilidad estructural y durabilidad, iluminación y ventilación, infraestructura básica, agua y servicios sanitarios, servicios culturales y recreativos, así como una ubicación apropiada en relación al trabajo y servicios básicos".*

Los términos han cambiado sustancialmente y la explicitación de aspiraciones para la vida digna del ser humano están sobre el escenario desde hace tiempo. Sin embargo, la desigualdad socio-económica no es un término caduco en las sociedades contemporáneas. Para la inmensa mayoría de la población mundial el medio principal para poder satisfacer las necesidades básicas sigue siendo el salario de ahí que no podemos pensar la problemática sin recordarla estrechamente unida a las transformaciones en el mundo del trabajo.

La vivienda como tal constituye en la actualidad un bien de difícil acceso subordinado a otras prioridades dependiendo de la inserción en el mercado laboral que se tenga y la calidad del salario que se perciba por esas labores. Para grandes sectores sociales

<sup>6</sup> Ídem 5, pág. 64.

<sup>7</sup> Habitat II es la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizado en 3-14 de junio de 1996, Estambul, Turquía. El antecedente de este evento, Habitat I realizado en Vancouver data del año 1976, por esta razón se generaron grandes expectativas por esta nueva instancia.

las soluciones habitacionales se limitan a la posibilidad que los Estados u otros organismos puedan otorgarles.

Principalmente en América Latina donde los gobiernos no se caracterizan por la prosperidad económica ni por una intervención comprometida con la población y los recursos públicos, el desarrollo de políticas habitacionales, como otras del área social, poseen un papel secundario en la planificación presupuestal. Esto conlleva a una sistemática repetición de programas y proyectos que no atienden de manera eficaz las demandas de la población a la vez que desvirtúan la concepción de vivienda<sup>8</sup>.

En las próximas páginas estas ideas tomarán forma y se ampliarán en situaciones concretas donde progresivamente el Estado tiende a desvincularse de la responsabilidad de atender las demandas sociales.

A modo de introducción, en la década del 60' en Uruguay el porcentaje de inversión en vivienda (reducido significativamente en comparación al porcentaje de inversión de la primera mitad del siglo) era promedialmente en el orden del 5% del Producto Bruto Interno (PBI).<sup>9</sup>

El Presupuesto para el actual quinquenio 2000-2004 prevee que la inversión pública para vivienda llegue a poco más de quinientos millones de dólares por parte del Ministerio correspondiente y una cifra apenas mayor a cargo del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)<sup>10</sup>.

O sea anualmente significa un 1% del PBI lo que directamente repercute no sólo en la cantidad de viviendas a construir sino también en la calidad de las mismas.

En una proyección realizada desde Julio del 2000 a Junio del 2005 se estimaba invertir un 13% del total de la inversión en viviendas para cooperativas y fondos sociales.<sup>11</sup>

Teniendo en cuenta que la inversión privada en los últimos cinco años ha disminuido considerablemente y que el Presupuesto no incluye ninguna medida para estimularla, se estima que nos enfrentaremos a los cinco años de menor inversión en vivienda desde el año 1968, año en el cual el Estado uruguayo asumió un compromiso en cuanto a la construcción de viviendas conforme a planes de estudios acerca de la problemática<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Alves da Silva A., "Política social e cooperativas habitacionais". Pág. 10-13. Cortez Editora, 1991.

<sup>9</sup> Terra J.P., "La vivienda". Ed. Nuestra Tierra Nº 38. Pág. 6. Ver Anexos VI.1 de la presente monografía.

<sup>10</sup> No obstante, este plan quinquenal ha sufrido modificaciones sustanciales en los últimos tres años que hacen a la política habitacional hoy en día estar en una situación crítica. No sólo se plantea el posicionamiento del BHU de cero préstamos para las cooperativas y una reducción del 28,4% de lo previsto inicialmente como inversión para vivienda sino que también peligra su tradicional rol como administrador del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. Si bien desarrollaremos este punto en el capítulo IV, para ampliar esta información referirse al Anexo VI.2. Pág. de este documento.

<sup>11</sup> MVOTMA. Dirección Nacional de Viviendas. "Plan Quinquenal de vivienda 2000-2004". Pág. 89.

<sup>12</sup> Kriger, Fernández, Villamide. "Cooperativas, arrendamientos, mercado y Estado". En Revista "Vivienda Popular". Nº 7. Julio 2000.

---

- *Dimensionando la problemática de la vivienda.*

Concretamente en nuestros días podemos obtener información en medios de comunicación y académicos, o directamente podemos observar desde los espacios donde nos movemos diariamente a centenares de personas, familias o colectividades mayores que carecen de vivienda, o no poseen los medios para solucionar esa problemática.

De la misma forma, se hacen fehacientes aquellas problemáticas acarreadas por el conflicto generado por divergencias en aspectos culturales, políticos u otro tipo de intereses que se cruzan en los espacios urbanos. Podemos decir que en este marco se gestan numerosos inconvenientes derivados de un desarrollo urbano que ha modificado las relaciones de pobladores entre sí y con su entorno.

El ser humano habitante de medios urbanos o rurales, en cualquier latitud de la tierra, crea un espacio personal, móvil o estable con un contorno exterior y otro interior, este espacio definido como suyo debe protegerle, darle abrigo, ser un medio de integración física, mental y social propia y de los suyos, a la vez debe brindar resguardo a sus pertenencias.

Es decir el ser humano tiende a organizarse de tal manera que necesita la creación de un espacio con fines prácticos y estéticos, la apropiación personal de este espacio y la percepción total del mismo es lo que se denomina vivienda.

El espacio exterior con servicios, áreas verdes, urbanización comunitaria, interacción, que se da en esos micros mundos con otros, todos los procesos que derivan del proceso vital interno de cada vivienda con ese exterior, es lo que conforma el hábitat.

Sin embargo, vivienda y hábitat son fenómenos con diversas mediaciones que nos los explican en el contexto actual de nuestras sociedades.

Tomaremos algunos ejes que a nuestro parecer dimensionan la problemática de la vivienda y dan marco interpretativo al surgimiento de movimientos sociales como actores socio-políticos, tal como el caso que nos concierne en este trabajo. A través de un esquema acotado expondremos un estudio que integre el análisis de los procesos socio-económicos y de la órbita estatal con el de la estructura urbana.

En primer lugar, la vivienda es una necesidad básica de difícil resolución para los núcleos familiares, estrechamente relacionada a las problemáticas en la reproducción social. Problemas que se vienen acentuando en las últimas décadas por diversos factores, quizás uno de los más influyentes sea las profundas crisis económicas y sociales que han afectado la vida cotidiana en sus manifestaciones más básicas.

Conjuntamente, el progresivo retiro del Estado de la esfera social, principalmente en los países latinoamericanos, y la aplicación de políticas habitacionales paliativas problematizan aún más la situación.

La imposibilidad de acceso a una vivienda generada en los sistemas capitalistas muestra varias contradicciones, quizás la de mayor gravedad que precede a las demás es considerar al suelo, sustento físico de la vivienda como mercancía, cuando no es resultado de la producción.<sup>13</sup>

Este contexto de dificultades estructurales muestra la contradicción que se da entorno a la vivienda: es un bien indispensable para la supervivencia de las personas, pero en términos de la economía de mercado no es posible para la mayoría de la sociedad sólo con su salario adquirirla en propiedad e inclusive rentada.

Esta contradicción aloja en su interior la perspectiva ineludible de vivienda como una mercancía. *"...Aunque existe el reconocimiento social de la vivienda como necesidad y el acceso a la misma constituye un derecho incluido en aquellos que conforman la categoría de ciudadanía, la vivienda es en una mercancía que reúne además de su valor, el relativo al de la renta de la tierra urbana. La rentabilidad del capital privado en esta área, que conforma con los propietarios de la tierra y el sector privado de la construcción el mercado inmobiliario, resulta el mayor emprendimiento para que se produzca vivienda de interés social y por tanto deviene inaccesible para la mayoría de la población."*<sup>14</sup>

En el siglo XIX en las recientes sociedades industriales estas contradicciones comenzaron a notarse fuertemente como una agresión contra la reproducción social de las familias y como un derecho alienado por la lógica del mercado.

*"Los obreros son desplazados de los centros de las ciudades hacia la periferia, que las viviendas obreras y de reducido tamaño escasean y se encarecen y muchas veces ni siquiera se consiguen, ya que, bajo tales condiciones y prefiriendo las viviendas caras como objetos más apropiados para la especulación, la industria de la construcción edificará viviendas obreras sólo como excepción".*<sup>15</sup>

Desde el establecimiento de las sociedades urbano-industriales *"...el acceso a vivienda se da de manera altamente diferenciada de la misma manera que las relaciones establecidas por el mercado laboral."*<sup>16</sup>

A pesar de que con el transcurso del tiempo la vivienda es reconocida como un derecho social, esta lógica se encuentra presente en nuestros días colocando a la vivienda

13 Portillo A. "Ciudad y conflicto". Editorial Compañeros, Montevideo, 1989.

14 Grillo "Políticas Sociales y estrategias habitacionales". Espacio editorial. Bs. As. 1995. Pág 25

15 Engels F, op. cit, pág. 4.

16 Alvez Da Silva, op. cit. pág. 25.

como otra mercancía más del mercado. Como tal el individuo debe arreglárselas para conseguir ese bien rigiéndose por las leyes de oferta y demanda del mercado inmobiliario.

En la actualidad, en el mercado las reglas se establecen en función de intereses privados y públicos-estatales. En este caso las empresas privadas atienden la demanda fijando sus objetivos de rentabilidad, practican diferentes diseños urbanos dependiendo de la población objetivo y las potenciales ganancias. El Estado a su vez, difunde esa oferta respondiendo a los intereses privados que en definitiva responden al modelo dominante legitimado. La política de vivienda se encuentra relacionada a la producción privada y la especulación del mercado.

Las condiciones de vida son determinadas por las transformaciones del trabajo traducidas esquemáticamente en un mundo laboral hostil, mercados económicos restrictivos, salarios considerablemente bajos en relación al costo de vida de las ciudades. Conforman entonces un conjunto de limitaciones significativas en el acceso a servicios y herramientas que posibiliten una alternativa a las condiciones establecidas.

Por tanto, la solución al problema de vivienda gana contornos diferenciados conforme los segmentos humanos que de manera desigual participan en la vida social. Sin querer extendernos demasiado, consideremos que *"el punto fijo en el espacio constituido por la casa tiene múltiples consecuencias cotidianas"*<sup>17</sup>, en concreto la vivienda es el espacio primordial de la reproducción familiar.

El impacto diferenciado conforme las desigualdades existentes en la participación del mercado laboral, de los servicios sociales y culturales, de los sistemas de seguridad social, etc. determinan una serie de factores que afectan ineludiblemente la vida cotidiana y social de las personas.

La carencia de vivienda o los problemas de acceso a una, pueden ser la punta de un problema agravado, intrínsecamente unido a dificultades estructurales de la sociedad. Por esto afirmamos que uno de los pilares para que el ser humano pueda reproducir su vida en términos cotidianos es la vivienda y que una adecuada solución al problema puede ser la base desde la cual solucionar también otros problemas de la vida cotidiana, o el obstáculo que interfiere diariamente en la posibilidad de alcanzar otros logros.

Surge el concepto de vivienda como interés social entendido como un derecho social en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que es reafirmado en nuestra Constitución en el artículo 45 señalando que *"todo habitante de la República, tiene derecho a gozar de una vivienda decorosa. La Ley, propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin"*.

---

<sup>17</sup> Feijó M., "Buscando un techo. Familia y vivienda popular". Estudio CEDES, Bs. As. 1984. Pág. 13.

Sin embargo, es importante resaltar que en el documento final del Encuentro Habitat II no se logró consenso en considerar el derecho a la vivienda como un derecho humano inajenable. Debido a la objeción de Estados Unidos se sostuvo: *"la aspiración a una vivienda e infraestructura apropiada como un derecho humano"*.<sup>18</sup>

Si bien se ha reconocido la vivienda apropiada como un derecho humano el abordaje del tema usualmente se efectúa desde la aplicación de políticas de viviendas destinadas a relocalizar aquellos sectores más "desvalidos" en el mercado laboral en zonas alejadas de los centros importantes de las ciudades.

En relación con lo anterior, es necesario destacar que la relación del fenómeno de la urbanización, el diseño de las ciudades y la conformación de espacios determinados para segmentos de la población no responden en absoluto a meras casualidades.

El análisis acerca de las ciudades y los procesos urbanos es mucho más complejo de lo que aquí plantearíamos, claro está que nos centraremos en aquellos aspectos relativos a estos procesos y su impacto en la temática habitacional.

A lo largo de la evolución de las ciudades y la historia del binomio hombre-vivienda surgen frecuentemente una serie de situaciones conflictivas, algunas conforman la problemática de la vivienda en referencia al proceso de desarrollo urbano y cambio de los espacios habitacionales.

*"El espacio urbano es entendido como un 'producto social' creado y mantenido por la interacción social, económica y el proceso político"*.<sup>19</sup>

Con otras palabras, a medida que las ciudades se acrecentaron en las inmediaciones de los centros industriales y comerciales la población fue reacomodándose en función de sus obligaciones y necesidades. Para atender a esa movilización la oferta inmobiliaria fue construyendo desde una perspectiva comercial, o sea relación precio-cantidad.

No obstante, los espacios a los que debieron incorporarse los nuevos pobladores se ven mediados por intereses económicos y políticos de arreglos de lo urbano en función de tendencias particulares.

En este sentido el proceso por el cual se dio la urbanización es visto como el resultado de la interrelación de la estructura espacial de las ciudades, las funciones económicas, las instituciones políticas que fueron administrando e interviniendo en esa proyección urbanística y las pautas culturales que inevitablemente sufrieron transformaciones.

<sup>18</sup> URBAL. "Políticas Sociales Urbanas". Publicación de la Red Nº 5 del Programa URS-AL. Montevideo, 1999. Pág. 40.

<sup>19</sup> Veiga D., "Reflexiones sobre la ciudad y los Movimientos sociales" Pág. 74. Revista de Ciencias Sociales Nº 2. Montevideo, Julio 1987.

En los intereses del Estado se encuentra mantener el orden imperante. En el caso uruguayo, entre otras estrategias, se ha utilizado políticas de vivienda que focalizan en la periferia de la ciudad a esa población de "riesgo" por su situación socio-económica prioritariamente determinada por su posición en el mercado laboral.

A su vez las empresas privadas especulan con la rentabilidad de la tierra urbana, los propietarios de terrenos, los costos de construcción, la tasación del mercado, la demanda real, el costo del producto, los tiempos de obra, la rotación del capital invertido, etc. lo que convierte improbable la opción de construir viviendas de interés social de baja ganancia y demanda poco solvente.

Generalmente la industria de la construcción se ha enfocado en aquellas tierras urbanas mejor tasadas, propuestas habitacionales de tipo propiedad horizontal o residenciales que atienden una demanda poblacional concreta, obteniendo grandes ganancias por arrendamiento o venta, beneficiados muchas veces por subsidios, préstamos a bajo interés y a largo plazo otorgados por banca pública y privada.

A su vez los sectores urbanos elegidos como puntos estratégicos para la construcción habitacional privada son centros neurálgicos para la concentración de todo tipo de oferta de servicios respondiendo también a una lógica comercial.

La construcción de los barrios no es casual o arbitraria, se ha dado entonces respondiendo a intereses económicos y políticas más generales que la de la población.

En este sentido afirmamos que los contextos urbanos y las políticas de viviendas que inciden en su conformación, poseen impactos directos en el ámbito privado y la reproducción social. Lo anterior se evidencia en tanto los diseños urbanísticos y las políticas habitacionales determinan zonas en la ciudad, dependiendo del nivel socio-económico de la población, diferenciadas en cuanto a calidad y cantidad de las vivienda así como también de los elementos que conforman el habitat.

En este sentido, la accesibilidad habitacional esta determinada por la capacidad de cubrir los precios de la vivienda como mercancía fijados por el mercado inmobiliario dependiendo del contexto urbano donde se ubique la misma.

Desde esta concepción de ciudad se establece una segmentación de la población generando consecuencias que impactan directamente sobre la vida cotidiana y la reproducción social. Concretamente se plantean desigualdades en cuanto a servicios, centros culturales, institutos de educación, comercios, centros laborales, transportes, y otros problemas derivados de la estigmatización y tipificación de la población que habita en determinadas zonas repercutiendo en todo el desarrollo de la vida cotidiana.

Desde algunas perspectivas teóricas la situación contemporánea de las ciudades se delimita en lo que se denomina "crisis urbana"<sup>20</sup>, que expresa una de las contradicciones más acuciantes de la sociedad actual: el deterioro de la calidad de vida, la pobreza, la marginación social y política, frente al desarrollo tecnológico y el poder del Estado y las corporaciones.

La división de los contextos urbanos según estratos poblacionales hacen que en caso de poder superar en cierta medida las dificultades estructurales para acceder a una vivienda, la opción habitacional encontrada no siempre es la anhelada ni la más conveniente.

De esta manera entendemos al impacto de lo urbano en el ámbito privado y las dificultades de acceso a una vivienda debido a problemas socio-económicos como determinantes para el surgimiento y búsqueda de vivienda en espacios alternativos, ya sea adaptando o modificando los espacios urbanos o por fuera de ellos<sup>21</sup>.

Existe una búsqueda en las ciudades de un habitat adecuado, ese mundo externo en el cual pueda darse la apropiación de la vivienda y el espacio colectivo del entorno de la misma.

En definitiva un entorno que cubra las expectativas de las familias en cuanto servicios, seguridad, actividades sociales, etc. En todas partes del mundo la temática existe y preocupa impulsando a la intervención de organizaciones de diversa índole principalmente ONGs (Organización/es no Gubernamental/es), u organizaciones de los propios involucrados que toman parte en el asunto, sin embargo suele ser insuficiente.

Entendemos que todos estos factores actúan como disparadores para el surgimiento de diversas estrategias familiares y colectivas para obtener una vivienda, habitualmente sin soportes institucionales gubernamentales. Concretamente algunas de las estrategias<sup>22</sup> emprendidas han sido:

**1)** La autoconstrucción o autoproducción, una de las modalidades más antiguas donde el hombre acondiciona los materiales y oportunidades que le brinda su medio para construir su vivienda. Hoy en día es muy elevado el porcentaje del espacio construido de esta forma en el mundo entero. En Uruguay si bien no se tiene cifras exactas, se estima que la mitad del stock de viviendas es de forma autoconstruida mientras que el Estado a través de décadas no han llegado a aportar el 10% de ese stock.

<sup>20</sup> Ídem 19.

<sup>21</sup> En este sentido, cabe aclarar que entendemos no sólo aquellos espacios dentro o fuera de las ciudades buscados forzosamente por situaciones socio-económicas, sino también todas aquellas alternativas surgidas principalmente con el propósito de una mayor calidad de vida fuera de la dinámica urbana y las ofertas de las ciudades. Para llevarlo a ejemplos concretos, en nuestro país podríamos hablar en esta línea tanto de las construcciones "informales" mayoritariamente ubicadas en el "cinturón" de la ciudad, como de los complejos habitacionales construidos por el BHU, privados o de manera cooperativa, como también una modalidad bastante en auge conocida como "Barrios Residenciales" ubicados principalmente en las afueras de la ciudad capitalina.

<sup>22</sup> Acerca de estas modalidades existen múltiples perspectivas y enfoques disciplinarios. Ampliar entre otros: Ing. Benjamín Nahoum. "Autoconstrucción, Ayuda Mutua, Autogestión" en Revista "Vivienda Popular" Nº 8. Abril 2001.

2) La ayuda mutua, entendida como colaboración entre familias o colectivos para solucionar el problema de vivienda de cada una de ellas. De manera informal ha existido desde largo tiempo, de manera organizada en nuestro país desde finales de los 60'.

3) La autogestión en el campo de la vivienda en Uruguay tiene sus primeras experiencias vinculadas con los fondos especiales de vivienda correspondientes a los Fondos Sociales de Vivienda creados por Decretos N° 309/68, a principios de 1968, luego incorporados a la Ley Nacional de Viviendas y finalmente en las cooperativas de vivienda de Ayuda Mutua y de Ahorro Previo.

4) Llamaremos aquí autoconstrucción informal, debiendo distinguirla de la primera ya que se trataría de construcciones y estrategias con características bien diferenciadas a aquellas. Estamos haciendo referencia a aquellas estrategias localizables aproximadamente hasta los 80' en las zonas periféricas de la ciudad, luego las encontramos en terrenos no previstos para ser poblados o en baldíos de distintos puntos de la ciudad. Construcciones realizadas por los propios habitantes generalmente con materiales livianos (cartón, nylon, chapa, madera o bloques).

Se trata de construcciones que consuman un quiebre en la forma tradicional de construcción (fraccionamiento del terreno público o privado, venta u otras formas de adquisición legal y posteriormente construcción) que permitió gran parte del desarrollo, principalmente de las ciudades metropolitanas, transformando un fenómeno marginal o de baja intensidad a un problema central en la cuestión urbana.

El pronunciado aumento de estas estrategias en los últimos años nos muestra una problemática crítica donde las opciones de las familias se han reducido prácticamente a cero, la conflictividad de esta situación tiene por lo menos una doble dimensión. Por un lado, el impacto que genera en los núcleos familiares a corto y largo plazo. Es una situación que coloca a las familias en una posición delicada por el hecho de no tener opciones alternativas para la solución habitacional y todos los problemas que esta situación potencializa.

En otro punto, tenemos la conflictividad urbana que genera, en tanto: irregularidad territorial, carencia de servicios públicos y las dificultades para realizar instalaciones en espacios que no estaban destinados a ser habitados, transformaciones en el medio ambiente y social, modificaciones culturales en las estructuras urbanas ya existentes, etc.

La explosión de este tipo de construcciones en las dos últimas décadas esencialmente es síntoma de un problema habitacional agudizado que paulatinamente destierra de los contextos urbanos y los servicios de la ciudad a centenares de familias obligadas a resolver su situación desde márgenes de acción progresivamente limitados.

- 
- *Elementos que conforman la problemática en Uruguay.*

Como se desarrollará en el próximo capítulo, en nuestro país el modelo proteccionista del Estado de Bienestar imperante hasta mediados del siglo pasado aplicaba políticas públicas que ofrecían viviendas a un costo reducido destinadas a segmentos de la población principalmente trabajadores públicos, a la vez que regulaban el mercado inmobiliario.

Este modelo estatal pretendió adelantarse con estas soluciones a posibles conflictos sociales resultantes principalmente de las desigualdades generadas en el mercado laboral.

A partir de esa matriz la intervención estatal en el área vivienda se ha dado en forma directa contribuyendo primeramente a generar una demanda solvente, y por otro lado en la oferta, construyendo (por sí o mediante empresas privadas financiadas con fondos públicos) viviendas para los trabajadores, facilitando préstamos con intereses sociales para la compra y adoptando medidas para disminuir el precio de la producción privada.

Por otro lado, practicó la aplicación de normas regulando los procesos de tenencia, construcción y apropiación del suelo y del parque habitacional fundamentalmente a través de la regulación del mercado inmobiliario.

En este período de relativa prosperidad económica, las políticas públicas permitieron el acceso a vivienda a grandes sectores de la sociedad a la vez que estimulaban la industria de la construcción.

Sin embargo, los conflictos surgieron en un proceso de debilitamiento de un modelo insostenible para la estructura económica de nuestro país y se acentuaron en la medida que las clases subalternas perdieron poder adquisitivo.

A su vez, la familia uruguaya se transformó, así lo muestran los Censos del 1908 y 1963. La natalidad cayó y aumentó la esperanza de vida, es decir la sociedad se compuso por una proporción elevada de adultos y ancianos. El promedio de integrantes por familia disminuyó de 7 a 3,7 por esa causa el número de viviendas se multiplicó por 5.<sup>23</sup>

Los cambios demográficos y económicos modificaron las formas de acceso a la vivienda estableciéndose en la década del 60' el problema de la vivienda como un tema importante. Surge de esta forma una demanda social acentuada buscando la intervención del Estado una vez más para la resolución del problema.

Existen varios problemas que comienzan a acentuarse en cuanto a la calidad del stock de viviendas ya sea construidas de forma privada o por programas estatales y la posibilidad de acceso a una.

La encargada de hacer conocer esta situación y colocar el problema habitacional como tema político es la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) con el

---

<sup>23</sup> Terra, J. P. op. cit. pág. 23

apoyo de la "Alianza para el Progreso" a partir de la cual se comienzan a financiar programas de viviendas desde organismos internacionales.<sup>24</sup>

El estudio de la CIDE establece entre los elementos más destacables que conforman la situación previa al establecimiento de la Ley Nacional de Viviendas, que hacia 1963 un 45% del total de las viviendas del país se encontraban incompletas, mientras que más de un 70% de las viviendas urbanas se encontraban con instalaciones deficientes.

La dimensión promedio de una vivienda se encontraba en los 62m<sup>2</sup> considerada reducida pero aceptable, sin embargo el estudio de los dormitorios muestra que 22 % del total del país presentaba insuficiente número de dormitorios con respecto al número de integrantes.

El déficit de viviendas considerado al 63' era de poco más de 85 mil unidades un 13 % de viviendas del país, según las estimaciones ese valor hacia 1968 ascendería a unas 120 mil.<sup>25</sup>

El propósito de la CIDE era eliminar en término de 10 años un 75% del déficit estimulando un crecimiento fuerte y constante que implicaba la inversión promedio de un 7% del PBI, a la vez que fomentar políticas para el mejoramiento del stock de viviendas en malas condiciones.

Sin embargo, como veremos la inversión en vivienda comienza a disminuir, simultáneamente a la crisis del BHU que redujo los volúmenes de préstamos en una proporción de 32 veces entre 1956 y 1968. Esto produjo que la situación diagnosticada en la década del 60' por la CIDE se atendiera en la Ley 13.728 pero por un lapso de tiempo breve ya que se vería modificada por los cambios en las políticas estatales.

La Ley de Vivienda fue ignorada durante el gobierno de facto (1973-1985), ya que ésta mantenía los rasgos primordiales del modelo de proteccionista, como la planificación estatal y la universalidad en las políticas.

La problemática se complejizaba en a cuanto la carencia de programas sociales que posibilitaran el acceso para sectores populares a una vivienda, el precio del mercado poco accesible para los trabajadores debido a la profunda crisis económica, y las trabas institucionales para el desarrollo de alternativas habitacionales como las cooperativas principalmente debido a persecuciones ideológicas y culturales.

La breve participación del Ministerio de Vivienda y Promoción Social (MVPS) desde 1974 a 1977, marca fundamentalmente la liberalización de la política de vivienda, rigiéndose por criterios económicos que se oponían a la esencia de la Ley de viviendas del 68'. La

---

<sup>24</sup> Se realiza un estudio trascendental para la posterior elaboración de la Ley Nacional de Viviendas, elaborado por la CIDE con el apoyo de tres fuentes: el Muestreo Nacional de Viviendas promovido en 1962 por una comisión integrada al BHU, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE), la CIDE y el CLAEH, un estudio para la población rural desarrollado por el CLAEH para el Ministerio de Ganadería en el mismo año y el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en octubre del 1963. Terra J.P. "La vivienda". Ed. Nuestra Tierra. N° 38. Montevideo, 1968. pág. 18-22.

<sup>25</sup> Terra J.P., op. cit. pág. 22-34.

liberación de los alquileres en 1974 muestra los primeros indicios de la política neoliberal que regiría al país en los años venideros.

A través de la Ley 14.219 de "libre contratación de arrendamientos urbanos" comienza una etapa de construcción que aumentaría el stock habitacional aunque destinado a los grupos de mayores ingresos, siendo la especulación inmobiliaria una constante. Los alquileres registraron posteriormente a esta Ley un aumento del 80% y un 110% con respecto a 1968.<sup>26</sup>

A lo anterior se le debe agregar, el crecimiento de la migración rural hacia las ciudades en busca de fuentes de trabajo, la suba del precio de los alquileres, la pérdida de poder adquisitivo de los sectores de trabajadores, el aumento del número de viviendas vacías y una relocalización de la población, primero en la periferias de las ciudades, posteriormente los asentamientos irregulares se establecieron en todos aquellos espacios urbanos baldíos.

Ciertamente esta situación tomó una compleja trama donde déficit de viviendas e imposibilidad de acceso a una vivienda decorosa desataron altos costos sociales para la ciudad y para los grupos directamente afectados.

Durante los primeros gobiernos democráticos y la instauración del modelo neoliberal las políticas habitacionales fueron propiamente focalizadas en donde las categorías destinatarias se definen a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza o "riesgo".

Creemos que estas políticas habitacionales suelen dejar por fuera los conceptos vivienda y habitat como son definidos desde organismos internacionales creados con la función de ser referentes en todo lo que implique una mejora en la vida de los seres humanos. En Uruguay, generalmente la intervención pública si bien ha sido valiosa y valorada, se encuentra muy por debajo de las necesidades reales.

El modelo neoliberal de organización política, social y económica instaurado a partir de la restitución de la democracia caracterizó además un proceso de Reforma del Estado donde las políticas sociales se entendían necesariamente focalizadas, argumentando la escasez de los recursos estatales y la necesidad de atender a los más necesitados en épocas de crisis apelando a la solidaridad social.

Se inicia un proceso de clasificación de los destinatarios de dichas políticas donde se asume reducidamente las demandas que la sociedad civil le realiza al Estado, centrándose en grupos seleccionados, de menores ingresos que no pueden acceder a los bienes o consumos colectivos que ofrece el mercado.

---

<sup>26</sup> Lombardi M., "La reivindicación del techo". CIESU Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1985. Pág. 58.

*"Se trata de focalizar al segmento determinado de la población (que se entiende "focalizado"), más carenciado entre los de menores ingresos y con base de activos más reducida".<sup>27</sup>*

La focalización trae aparejado, según distintas perspectivas, una serie de problemas entre ellos la estigmatización social a través la segmentación de la población. La política de vivienda de los primeros tiempos democráticos se estableció de esta manera y en la actualidad se continúa planteando de esta forma en los planes quinquenales.

Paralelamente, el deterioro de los ingresos y el aumento drástico del desempleo entre otros, fomenta una serie de alternativas habitacionales que la población adopta como única medida para solucionar el tema los que no son "clasificados" como beneficiarios de las políticas habitacionales.

Como vimos en la sección anterior la autoconstrucción informal aumentó considerablemente mostrándonos una problemática social y urbana muy lejos de ser resuelta. Es así que los intereses dominantes priman siendo las soluciones habitacionales pensadas dentro de la lógica del mercado o dentro de las políticas estatales "para pobres" que separan a la población por sectores ubicables mayoritariamente sin excepción en espacios urbanos apartados de los centros estratégicos de la ciudad.<sup>28</sup>

Aunque los gobiernos postularon la preocupación por los sectores más desfavorecidos en las décadas del 80' y 90' proponiendo la erradicación de los "cantegriles"<sup>29</sup> o posteriormente llamados asentamientos irregulares. La proporción de éxito fue mínima y trajo aparejado otros conflictos producto de la indiscriminada relocalización y redistribución de la población.

Actualmente las construcciones irregulares que se extienden por toda la ciudad generan conflictividad urbana debido a un descenso pronunciado de la calidad de vida de las personas quienes no encuentran otras opciones habitacionales, estigmatización y segmentación social, exclusión social, cultural y política, condiciones habitacionales por debajo de lo aceptable internacionalmente como una vivienda habitable, entre otras problemáticas.

Conjuntamente, el problema del déficit es resuelto en parte por el Estado cuando proporciona vivienda a ciertos sectores, sin embargo se generan situaciones aún más delicadas. Ciertamente algunos de los barrios conformados por los Núcleos Básicos

<sup>27</sup> Lombardi, M. "La cuestión urbana uruguaya: una nueva realidad de partida". En Lombardi, M.- Veiga, D (editores). "Las ciudades en conflicto. Una perspectiva latinoamericana". CIESU Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1989. Pág. 252.

<sup>28</sup> Cabe aclarar que los programas de viviendas para jubilados y pasivos propiciadas por el Banco de Previsión Social y ejecutados por el MVOTMA últimamente han optado por mejores puntos de la ciudad para ubicar dichas viviendas

<sup>29</sup> Un ejemplo de esto es el "Plan Aquiles Lanza" desarrollado por la Intendencia Municipal de Montevideo. Su nombre se debe al Intendente de la época, promotor de dicho proyecto.

Evolutivos (NBE) construidos desde los 90' resultaron en muchas situaciones con un gran rechazo a la ocupación de la vivienda por ubicarse en barrios alejados con problemas de seguridad pública muy fuertes.

Desde la constitución del nuevo MTVOMA en 1991, en el marco de la Política Nacional de Vivienda 1991-1994 se plantea en los objetivos del Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda, *"el Estado, manteniendo el rol de constructor sólo en forma subsidiaria, asumirá decididamente el rol de planificador y organizador de los programas y diseñador de los instrumentos, incentivando la participación y gestión del sector privado como generador y financiador de la oferta"*.<sup>30</sup>

Los Planes Quinquenales 1995-1999 y 2000-2004 del MVOTMA, no modificaron sustancialmente el déficit habitacional como tampoco el acceso a una vivienda digna para grandes sectores de la población no sólo los más carenciados sumidos en lo que se denomina "pobreza crónica" sino también para aquellos sectores empobrecidos por modificaciones desfavorables en el mundo del trabajo.

Resumiendo los objetivos del último documento elaborado para este período gubernamental encontramos que: se mantiene el rol de constructor solo en forma subsidiaria, enfatizando en prevenir la generación de asentamientos irregulares y el crecimiento desregulado e informal de las ciudades utilizando el potencial de autoconstrucción, es decir transfiriendo responsabilidades estatales a la sociedad civil. Asume funciones de planificador y organizador de los programas, regulando la oferta y demanda y fomentando la participación de capitales privados en tanto promotores con financiamiento.<sup>31</sup>

En Uruguay, algunos autores<sup>32</sup> afirman que el problema en cuanto a la construcción puede ser resuelto en cuanto se constata que comparativamente con el resto de la región latinoamericana, nuestra sociedad tiene los recursos necesarios para manejar la situación.

Concretamente, en lo referido al suelo, materiales de construcción, tecnología, financiamiento y fuerza de trabajo, Uruguay puede optimizar el uso de estos recursos en la medida que replantee los programas existentes y la capacidad en recursos humanos y materiales por parte del Estado.

No obstante, en nuestro país como es usual en las sociedades capitalistas lo más problemático es el acceso a una vivienda más que una política para aumentar el stock habitacional. Existe un déficit estimado en más de 90 mil unidades en todo el país según

<sup>30</sup> MTVOMA, DINA VI. "Plan Quinquenal 1993-2000". Montevideo, 1996. Pág. 43.

<sup>31</sup> SER.PA.J. Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 1996. Carlos Álvarez Editor. Montevideo. 1997

<sup>32</sup> Porcillo A., "Políticas Sociales y Vivienda en una nueva perspectiva". En Revista "Vivienda Popular" N° 7, Julio 2000. Pág. 10

datos estatales a mayo de 1999, concretándose un total de 30.885 soluciones habitacionales mayoritariamente NBE.

Sin embargo, la construcción de viviendas de interés social como cooperativas de viviendas apenas superó las 3 mil unidades<sup>33</sup>. Posiblemente lo más preocupante de estas políticas habitacionales implementadas en los últimos tres gobiernos democráticos no es tanto la ausencia de estímulo al desarrollo de las cooperativas como constructoras de viviendas de interés social sino que la falta de créditos y el enlentecimiento en los trámites de los mismos, por ende están restringiendo y desestimulando a la población del acceso a una estrategia alternativa que posibilita el acceso a una vivienda digna.

A pesar de los recursos materiales y humanos que aún posee el Uruguay, como en otras tantas problemáticas de nuestra sociedad es desde la esfera política que se puede enfrentar seriamente el abordaje de este problema, o simplemente continuar con intervenciones que meramente signifiquen atenuantes.

## II.2 Movimientos sociales en el Uruguay.

- *Demarcación conceptual*

Existe un debate teórico en torno a los movimientos sociales y sus delimitaciones. Las lecturas son variadas y sus aportes enriquecen sustancialmente el estudio de estas prácticas.

Las dificultades de realizar un marco conceptual sobre este tema está presente por la propia naturaleza y diversidad de acepciones que tiene la expresión "movimiento social" fundamentalmente por el carácter polisémico del concepto.<sup>34</sup>

Dentro de los parámetros de esta monografía consideramos pertinente plantear algunas líneas interpretativas. No obstante reconociendo que estaremos alejados de un estudio adecuado de las matrices teóricas que abordan y dan discusión en torno al paradigma de los movimientos sociales y de los nuevos movimientos sociales.

Al respecto, algunos lineamientos generales para entender el término "movimientos sociales" son planteados por Carlos H. Filgueira.<sup>35</sup> Si se adopta una definición amplia, como es frecuente, se incluirá en la categoría de "movimiento sociales" a todas aquellas expresiones colectivas, no partidarias que se organizan alrededor de ciertos intereses o valores socialmente determinados; establecen ciertas áreas de igualdad entre sus miembros

---

<sup>33</sup> Ídem 11.

<sup>34</sup> Laraña E., "La construcción de los movimientos sociales". Colección Ciencias Sociales. Madrid 1999. pág. 13.

<sup>35</sup> Filgueira C., "Los Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay 1985." En "Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy". Filgueira C. (compilador). CLACSO/CIESU/Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1985. Pág. 14-18.

alrededor de las cuales priman solidaridades específicas; inciden o buscan hacerlo, en algún nivel del proceso de toma de decisiones políticas. Esta definición es excesivamente inclusiva y no permite demarcar tipos específicos de comportamiento político.

Una segunda opción entendería como tales solamente a las expresiones colectivas de carácter extraestatal. Correspondería exclusivamente a los movimientos sociales que proponen fines amplios o limitados de reforma de la sociedad como una empresa colectiva para establecer un orden social alternativo.

Esta definición recupera una diferencia específica de mayor utilidad para demarcar diferentes formas de expresión colectivas. Centra el punto de interés en expresiones que contienen aspiraciones de cambio y transformación de la sociedad.

El propio Filgueira propone que no parece demasiado apropiado referirse a los movimientos sociales solamente desde los elementos circunscriptos en definiciones "amplias" o "estrechas". En este sentido, si bien las perspectivas analíticas son muy amplias y complejas, brevemente centraremos el análisis acerca de las prácticas sociales de estos fenómenos.

A su vez, resalta la oposición generada entre aquellas extraestatales y las expresiones colectivas insertas en el Estado, no sólo es una dicotomía que separa conceptualmente dos tipos de movimientos sino que también separa orientaciones ambivalentes de un mismo movimiento. Sin embargo, no se puede ignorar la importancia de aquellos movimientos insertos en el sistema estatal, los cuales históricamente han actuado como mecanismo de atenuación del conflicto y resentimiento entre opciones catalogadas como "radicales" y el Estado.

No debemos olvidar que ante todo los movimientos sociales implican un objetivo común. Este refiere a intereses y valores comunes, los cuales son planteados como exigencias comunes a sus adversarios, a los gobernantes o a las élites llevado a cabo por la solidaridad que surge y fomenta la interacción mantenida.

*"Se da lugar a movimientos sociales cuando los actores sociales conciertan sus acciones en torno a aspiraciones comunes en secuencias mantenidas de interacción con sus oponentes o las autoridades. Que la acción sea contenciosa no implica que los movimientos sean siempre violentos o extremistas, sino que se debe a que la acción colectiva es el principal recurso, y con frecuencia el único, del que dispone la mayoría de la gente para enfrentarse a adversarios mejor equipados".<sup>36</sup>*

Por su parte la solidaridad es vista como "el reconocimiento de una comunidad de intereses", que es la que traduce el movimiento potencial en una acción colectiva. Los líderes

<sup>36</sup> Casas A., "Sociedad civil, movimientos sociales y redes de ONGs: Estudios en el Uruguay contemporáneo". Tesis de Maestría. Convenio Universidad de la República-Universidad Federal de Río de Janeiro. Montevideo, 1999. Pág. 93.

sólo pueden crear un movimiento social cuando explotan sentimientos más enraizados y profundos de solidaridad o identidad.

Debe existir por tanto una solidaridad más o menos permanente: en este sentido las multitudes amotinadas, los disturbios y las concentraciones espontáneas son más indicadores del proceso de gestación de un movimiento, que movimientos en sí mismos. Un episodio de confrontación sólo se convierte en un movimiento social a merced del mantenimiento de la actividad colectiva frente a los antagonistas.<sup>37</sup>

De esta forma se considera que los movimientos sociales que han dejado una impronta más profunda en la historia lo han logrado porque consiguieron mantener la acción colectiva frente a oponentes mejor equipados.

En este sentido el éxito de la dinámica de los movimientos sociales está estrechamente vinculada con las oportunidades políticas. El cambio en las oportunidades políticas es pues el principal factor de activación de los movimientos sociales, mientras que dichas oportunidades políticas son a la vez explotadas y expandidas por los movimientos sociales, los que se transforman en acción colectiva y se mantienen por medio de estructuras de movilización y marcos culturales e ideológicos.<sup>38</sup>

*"Un movimiento es en realidad un cúmulo de movimientos sociales holgadamente vinculados entre sí, puede sobrevivir allá donde un grupo aritméticamente 'grande' no podría hacerlo. Los 'marcos culturales e ideológicos' hacen a la confianza y cooperación que se generan entre los participantes de un movimiento social merced a presupuestos ideológicos, culturales y cognitivos compartidos, lo que hace que den a las demandas sociales la forma de reivindicaciones más amplias en un proceso deliberado de 'enmarcado'."*<sup>39</sup>

Asimismo en estos lineamientos para entender la conceptualización del término se debe introducir en la discusión el carácter cambiante de los movimientos sociales y su transformación en otro tipo de expresiones colectivas.

En general, se trata de expresiones no estables de participación política que se encuentran determinadas por diversos factores.

La inestabilidad de los movimientos es un concepto relativo, en cualquier caso la consideración de la dinámica de transformación de las diferentes formas de participación política abre un campo de interrogantes de mayor interés que las demarcaciones definitivas. A saber: por qué surgen diferentes formas de participación política, cuáles son sus trayectorias, qué factores contribuyen a la mayor permanencia de algunos y la transformación de otros y qué papel juegan los mecanismos de articulación social.

---

<sup>37</sup> Op. cit, pág. 93-94.

<sup>38</sup> Op. cit. pág. 94-96.

<sup>39</sup> Op. cit, pág. 95.

Algunos enfoques refieren al supuesto carácter extra-estatal y extra-partidario<sup>40</sup> atribuido a las prácticas de estos fenómenos participativos. A partir de esta presunción se infiere la alternatividad de dichas prácticas, en tanto revierten un patrón de comportamiento que ha garantizado una determinada ordenación política y estilo de desarrollo.

*"De esta manera, desde diferentes posiciones políticas, por razones muy disímiles, especulan sobre la necesidad de superar este padrón de desarrollo y propiciar la creación de un nuevo ámbito participativo."*<sup>41</sup>

A modo de síntesis en esta aproximación al debate existente en torno a la conceptualización de estas expresiones sociales, expondremos una perspectiva que pensamos se ajusta adecuadamente a la situación latinoamericana. La retomamos en su totalidad por entender que es una buena concepción sobre los movimientos sociales más allá de las limitaciones propias de cualquier definición:

*"Movimientos sociales son acciones sociopolíticas construidas por actores sociales colectivos pertenecientes a distintas clases y capas sociales, articuladas en ciertos escenarios de la coyuntura socioeconómica y política de un país, creando un campo político de fuerza social en la sociedad civil."*<sup>42</sup>

Las acciones de los movimientos se desarrollan en torno a conflictos, litigios y disputas vivenciados por el grupo en la sociedad, creando estas acciones un proceso social y político-cultural que define su identidad colectiva a partir de intereses en común.

Esta identidad cobra fuerza a través del principio de solidaridad y es construida a partir de la base referencial de valores culturales y políticos compartidos por el grupo, en espacios colectivos no institucionalizados.

Los movimientos sociales *"...tienen como base de soporte entidades y organizaciones de la sociedad civil y política, con agendas de actuación construidas alrededor de demandas socioeconómicas o político-culturales que abarcan las problemáticas conflictuosas de la sociedad donde actúan"*.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Midaglia C., "Las formas de acción colectiva en Uruguay" CIESU. Montevideo, 1992. Pág.17-25. La autora explica diferentes enfoques teóricos en pos de un marco analítico para la construcción conceptual de los movimientos sociales. En este sentido plantea que de esas perspectivas existe un núcleo temático presentado fundamentalmente por el enfoque culturalista y el estructural-marxista que refieren a las caracterizaciones extra-estatal y extra-partidario que se están desarrollando.

<sup>41</sup> Veiga D, op cit. pág. 25

<sup>42</sup> Gohn M., "Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos." Ed. Loyola. Sao Paulo. 1997. Pág. 252.

<sup>43</sup> Op. cit.

---

- *Breve caracterización de los nuevos movimientos sociales urbanos.*

Entendemos al Movimiento Cooperativo de Viviendas en los parámetros de los conceptos que aquí explicitaremos, es decir en tanto movimiento social nuevo dentro de una estructura urbana concreta. Esto hace necesario reflexionar estos tópicos en pos de una caracterización que permita su comprensión en la dinámica contemporánea.

A fines de los sesenta se presencié la emergencia de "nuevas" modalidades asociativas llamadas nuevos movimientos sociales. Los mismos plantean reivindicaciones que se ubican en un nivel intermedio entre lo que se considera estrictamente privado (lo que no involucra una preocupación social) y lo público (aquello considerado problemático por la comunidad y que es tema de actores políticos e instituciones).

Antes de proseguir es necesario realizar algunas señalizaciones acerca de esta terminología. El paradigma de los nuevos movimientos sociales parte de explicaciones más coyunturales, localizadas en el ámbito político o en el de los microprocesos de la vida cotidiana, realizando recortes en la realidad para observar la política de los nuevos actores sociales.

Las categorías básicas de este paradigma son: cultura, identidad, autonomía, subjetividad, actores sociales, cotidiano, representaciones, interacción política, etc. Los conceptos y nociones desarrolladas remiten a: identidad colectiva, representaciones colectivas, micropolítica del poder, política de grupos sociales, solidaridad, redes sociales, impactos de las interacciones políticas, etc.<sup>44</sup>

En el enfoque de estos nuevos movimientos hay un diagnóstico de nuevas manifestaciones colectivas contemporáneas que generaron movimientos sociales, y la demarcación de diferencias en relación al pasado, pero no existe una clara creación de un nuevo marco teórico categorial al respecto.

*"La expresión 'nuevos movimientos sociales' comienza a usarse para designar determinadas formas de acción colectiva que proliferan a partir de la segunda mitad de los años sesenta y son difíciles de explicar desde los modelos prevalecientes en este campo. Lo segundo es consecuencia de que son protagonizadas por una variedad de individuos y grupos sociales que no es posible situar en posiciones estructurales homogéneas."*<sup>45</sup>

Sus demandas trascendieron la esfera de lo económico o redistributivo. Principalmente se centraron en *"...las consecuencias aparejadas por el proceso de urbanización, modernización y secularización, en tanto atentatorios de valores conformados*

---

<sup>44</sup> Op cit. pág.15.

<sup>45</sup> Laraña E., op cit. pág. 129.

*en torno a identidades sociales tradicionales, pérdida de autonomía, avance del Estado y cuestionamiento de sus límites, etc. considerados aspectos esenciales para la vida social.*"<sup>46</sup>

Esto debilitó el consenso, implícito o manifiesto, entre actores políticos fundado junto con el Estado de Bienestar en la década de los 40' en pos del crecimiento económico y los acuerdos conciliatorios de intereses sectoriales establecido en el proceso de modernización.

*"Cuando se habla de movimientos sociales se los asocia con cambios globales procesados en el mundo actual. Es así que se hace referencia a la internacionalización de la economía y con ella al desdibujamiento del Estado-Nación, el surgimiento de nuevos problemas (dado un modo específico de desarrollo) que estructuran nuevas demandas alrededor de bienes y consumo colectivo, alteraciones en el carácter y papel del Estado (desmoramiento del Estado Bienestar) y crisis del sistema de partidos en tanto espacios de representación y participación".*<sup>47</sup>

El potencial de estos nuevos actores ya no está exclusivamente basado en recursos materiales o en ciertas formas de organización, sino que *"progresivamente radica en la capacidad de producir información, desafiando los lenguajes y códigos culturales dominantes, en una lucha por los significados que impugna los que intentan imponer los aparatos tecno-burocráticos."*<sup>48</sup>

Es así que, desde distintas visiones y bajo supuestos diversos, se proponen modificaciones en la esfera socio-política, en la cual los nuevos movimientos parecen encontrarse en el centro de una polémica básicamente ideológica. Sin embargo, es importante precisar la legitimidad de dicha polémica y su transferencia a contextos, que si bien forman parte de la dinámica general de desarrollo capitalista, poseen pautas históricas, económicas y políticas particulares al respecto de las existentes en los considerados países desarrollados.

Por lo tanto, abordar el tema de actores sociales como el que aquí interesa, implica hacer referencia a la forma como se estructuró el ámbito participativo en nuestra sociedad. Esto requiere conocer la matriz histórica constitutiva del Estado-Nación que delimitó el papel desempeñado por ciertas organizaciones sociales y políticas, determinando estilos de relaciones específicas entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil.

La modalidad de desarrollo capitalista asimismo despliega una serie de repercusiones, siendo la emergencia de la contradicciones urbanas quizás una de las más notorias. En otras palabras, las consecuencias socio-económicas provenientes de los acelerados proceso de urbanización presentes de manera diferencial en la mayoría de la naciones.

<sup>46</sup> Filgueira C., op cit, pág. 17.

<sup>47</sup> Midaglia C., "Nuevos Movimientos sociales en Uruguay". CIESU. Montevideo, 1985-1987. Pág. 2.

<sup>48</sup> Casas A., op cit. pág. 114.

Las ciudades son el escenario frecuentes para la localización de actores y movimientos sociales, ya que en ellas operan centros de sistemas de producción, distribución e intercambio de bienes y servicios.

La tendencia a la concentración espacial de la población, fundamentalmente en el área metropolitana, está referida a la concentración e interdependencia del conjunto de los medios de consumo necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta relación tiene vigencia tanto en lo referente al consumo individual como al consumo colectivo: bienes y servicios indivisibles que corresponden a los llamados servicios urbanos (educación, vivienda, transporte, sanidad, espacios verdes, centros culturales, etc.).<sup>49</sup>

En este sentido, asumimos conceptualmente a las ciudades como resultado de intereses económicos diferentes, actores sociales y valores en conflicto. En el marco de estos contextos urbanos podemos identificar fenómenos que se gestan conforme la población busca soluciones para las problemáticas de las ciudades.

Castells distingue a los movimientos sociales urbanos *"como una acción conciente colectiva, orientada a la transformación del significado urbano institucionalizado y contra la lógica, el interés y los valores de las clases dominantes, donde la lucha política se centra en las demandas por consumo colectivo, por una cultura comunitaria y por la autogestión política, y éstos son los objetivos centrales de los movimientos sociales urbanos"*.<sup>50</sup>

Si ampliamos la concepción retomando los elementos anteriores podemos llegar a pensarlas como formas de resistencia y creación popular en la contratendencia a la distribución desigual de los equipamientos urbanos.

El objetivo de las luchas urbanas no se reduciría como en el caso del movimiento obrero, a una de las contradicciones particulares de la sociedad industrial, sino que comprende, además, todos aquellos ámbitos en los que se expresa la alienación de la vida cotidiana.

Continuando con la perspectiva de Castell, la ciudad como producto social implica además, la acción de movimientos sociales de diverso tipo nacidos con la perspectiva de cambio social, en otras palabras, innovaciones en la estructura urbana factibles mediante movilizaciones y demandas populares.

Los movimientos sociales son aquellos actores urbanos que forman parte de la estructuración del espacio urbano, se definen por sus metas, objetivos y por su condición o inserción en la estructura urbana siendo fundamental por esto examinar el contexto histórico en que se originan y desenvuelven para entenderlos como tales.

Al mismo tiempo, de definirse dentro de un espacio territorial o local específico y expandirse en contextos urbanos, no se vinculan directamente con las relaciones de

<sup>49</sup> Castell M., "Ciudad, democracia y socialismo". Ed. Siglo XXI. México, 1979.

<sup>50</sup> Castell M., "La ciudad y las masas". Editorial Alianza. Madrid 1989, pág. 409

producción sino con las relaciones de consumo, comunicación y poder. Sitúan el énfasis en un acceso igualitario del consumo colectivo, al respecto de las demandas planteadas en relación a bienes y servicios proporcionados por el Estado u otros agentes.

Justamente la mayoría de las ciudades basadas en la organización capitalista de la sociedad y del trabajo son la expresión de un complejo sistema económico y social surgido de una interdependencia en progresivo aumento de las unidades de producción y de gestión. Al interior de ese complejo, si bien el proceso de producción es el determinante, el proceso de consumo y particularmente el del consumo colectivo ocupa un lugar cada vez más importante en la dinámica del sistema.<sup>51</sup> Los movimientos pasan a ser actores sociales al abocarse a una movilización en pro de una meta urbana que a su vez, está ligada a la lucha general por una continua reestructuración de la sociedad.

Sin embargo, se torna problemática la correspondencia inmediata entre la emergencia de contradicciones urbanas y la generación de movimientos sociales. La sola presencia de contradicciones urbanas no es condición necesaria y suficiente para la consolidación de fenómenos participativos. Por esta razón, es importante especificar de qué forma, o a través de qué mecanismos estas contradicciones tiene potencialidad de transformarse en fuente de reivindicaciones colectivas.

De esta manera, acerca de este punto del marco de referencia nos abocaremos a lo largo de toda esta monografía en un análisis del Movimiento Cooperativo de Viviendas del Uruguay teniendo en cuenta los elementos que hemos resumido.

En primer lugar, desde su carácter de actor urbano analizaremos en que medida las transformaciones de esta índole han determinado un cuadro positivo para el potencial desarrollo del mismo y como se ha instrumentado este surgimiento en los contextos urbanos. Conjuntamente, estudiaremos la matriz histórica que da paso al proceso de formación y accionar del movimiento. Nos referimos además, a las relaciones específicas surgidas entre el movimiento, las organizaciones sociales y políticas, la conformación del Estado en esta dinámica, los partidos políticos y la sociedad civil.

- *Movimientos sociales: el caso uruguayo.*

La acción histórica de los movimientos sociales en el Uruguay estuvo protagonizada por los movimientos tradicionales, el sindical y el estudiantil. No es objeto de este trabajo

---

<sup>51</sup> Existen por cierto un sinnúmero de demandas sociales que no poseen estricta relación con la dinámica de acumulación capitalista, por tanto es incorrecto afirmar que el universo de este tipo de experiencias participativas tienen como único eje de acción problemas referidos al consumo de bienes colectivos. Es el caso de los planteos feministas, generacionales, étnicos, religiosos, etc.

analizar su desarrollo, sino que detenernos en la forma de participación y articulación de los movimientos sociales urbanos en la demanda de la vivienda popular.

En definitiva lo que conforma la red solidaria integrada por otros movimientos y organizaciones que influye entre otros, en la práctica mantenida y por tanto en la continuidad del Movimiento Cooperativo de Viviendas hasta nuestros días.

El caso uruguayo marca diferencias al resto del contexto regional latinoamericano por su "atipicidad" con respecto a pautas y parámetros estructurales que en otros países tienen prevalencia. A modo de ejemplo, su temprana urbanización que conlleva a pautas y valores particulares en la población uruguaya, la herencia del Estado de Bienestar así como el vacío demográfico, estos son rasgos que plantean problemáticas distintas al resto de las ciudades latinoamericanas.

Primeramente, entendemos que *"los movimientos sociales juegan y jugaron un rol importante en la formulación y reivindicación de demandas de diferente tipo, ya sea de consumo colectivo, defensa cultural o de tipo político, las cuales guardan estrecha relación con la evolución de la dinámica urbana y los procesos de cambio social."*<sup>52</sup>

Al analizar las relaciones sociales que se han originado e interrelacionado con los procesos urbanos y los cambios sociales en los últimos años en Uruguay se constata que se han producido transformaciones en las relaciones primarias y en los microescenarios de la conducta sociales. A su vez, en las estrategias de sobrevivencia que responden a una heterogeneidad de situaciones, expectativas y valores de distintas clases y sectores de población frente a una situación de crisis social, económica y política.

El Movimiento Cooperativo de Viviendas del Uruguay es un fenómeno económico, social, político y cultural eminentemente urbano<sup>53</sup>. Como adelantamos las características de la evolución de este movimiento en el ámbito nacional están relacionadas a la especificidad del Uruguay como país urbano. La significancia de la ganadería como actividad económica principal determinó un ritmo de crecimiento poblacional muy lento y una tendencia a la urbanización superior a la media de la región latinoamericana.

En 1908 el 30% de la población residía en Montevideo, mientras que ya en 1970 poco más de la mitad de los aproximadamente tres millones de uruguayos había pasado a residir en la capital y alrededor del 80% en el conjunto de centros urbanos. Fundamentalmente, esta concentración espacial de la población en áreas metropolitanas está referida como se ha dicho a la concentración de los medios de consumo necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo.

<sup>52</sup> Veiga D., op. cit. pág. 76. Las cooperativas de vivienda son un claro ejemplo de una política que surge como una experiencia y reivindicación desde la sociedad civil.

<sup>53</sup> Si bien los inicios del movimiento se dieron en pequeñas localidades del interior del país y aún considerando un número disperso de filiales en distintos pueblos, la gran mayoría de las cooperativas se localiza en capitales departamentales y otras ciudades importantes.

Las tipologías elaboradas sobre los países de América Latina muestran la atipicidad de Uruguay. Algunos indicadores muy conocidos evidencian tal afirmación: el elevado nivel de vida (asegurado por una de los niveles más altos de PBI per cápita de la región), el predominio de las formas de vida urbana desde la formación del Estado moderno, por las más altas tasas de educación y los más bajos índices de alfabetismo, una homogeneidad étnica, cultural y regional que no conoce equivalentes en la región, a la vez que el desarrollo temprano de un Estado de Bienestar que siguió adelante (atenuándose progresivamente) hasta su reversión bajo la política neoliberal del régimen autoritario.

En el mismo sentido, en la esfera política también se puede hablar de las particularidades del país con respecto a la región. La larga pertenencia a los partidos tradicionales existentes prácticamente desde la independencia nacional, la alta estabilidad política, el carácter no excluyente de la participación ciudadana, la temprana participación de la población en las instancias electorales, la vigencia de un sistema pluralista democrático, la intensidad de la participación e inclusión de la población y una elevada tasa de participación política no partidaria a través de los movimientos y otras expresiones de formación de intereses y demandas.<sup>54</sup>

En el transcurso del siglo XX y particularmente en los dos impulsos modernizantes se avanzaron los procesos de modernización y urbanización social y "desarrollo hacia adentro". Los impulsos modernizantes de nuestra sociedad se refirieron: uno de principio de siglo precisamente en el periodo batllista caracterizado por la consolidación y expansión del Estado moderno y otro hacia mediados de siglo el llamado neobatllismo, a partir de la movilización insdustrial.

*"Este cuadro cristalizó una estructura social caracterizada por la presencia dominante de clases urbanas y sectores obreros plenamente incorporados a la economía formal, esto se asemejaba más a las sociedades europeas de desarrollo intermedio que al de las sociedades excluyentes de Latinoamérica"*<sup>55</sup>.

De esta forma, junto con una gran movilidad social sostenida por profundas transformaciones estructurales y las pautas reproductivas, a la vez que una gestión líder del Estado en materia de redistribución progresiva permitieron la incorporación creciente de casi todos los sectores de la población a los "beneficios del desarrollo".

Hacia la década del 60' Uruguay compartía con Argentina una posición privilegiada en el marco de las naciones de la región siendo sus indicadores de desarrollo y modernización social una prueba de esto.

<sup>54</sup> Rial J., "Uruguay y la democracia". EBO, Montevideo 1984.

<sup>55</sup> Midaglia C., op. cit (1992), pág. 19.

A pesar de esto las transformaciones surgieron y el escenario se movilizó por diversos factores apreciablemente importantes para el análisis aquí emprendido. Por detrás de la eficiencia distributiva y de la exitosa capacidad de atenuación de los conflictos que el sistema político proteccionista logró desarrollar garantizando por más de medio siglo la compatibilidad del orden democrático con su forma capitalista, comenzaron a ser notorias las dificultades para el sostenimiento del ritmo de crecimiento económico y de las bases productivas que el sistema asentaba.

*"En rigor, lo que se hizo notorio ya sobre la década del 50', fue el carácter 'modernizante-conservador' del modelo que no pudo remover su dependencia de las fuentes tradicionales de poder económico. La rigidez creciente de la esfera productiva, y en consecuencia las limitaciones de los recursos económicos que pudieran sostener el modelo redistribucionista, contrastaron con las altas aspiraciones y expectativas de vida que la sociedad toda había acumulado a lo largo de décadas y que siguieron adelante aún en momentos de crisis económica."*<sup>56</sup>

Estos fenómenos que dan cuenta, primero de la desintegración del Estado de Bienestar y luego de las formas que preceden al quiebre del sistema democrático proporcionan las pautas para entender el marco del contexto urbano, político y económico en el cual se gesta el surgimiento de nuevos actores sociales a los existentes en aquel período.

Distintas expresiones de acción colectiva aparentemente diferentes a las tradicionalmente conocidas empezaron a tener lugar en América Latina, en un contexto claramente distinto al de los países desarrollados.

Muchas de estas naciones estaban al borde de un quiebre de sus sistemas democráticos, o inaugurando una nueva fase por la instauración de sistemas "burocráticos-autoritarios". Una vez instalados los regímenes militares en la región las escasas expresiones de la sociedad civil se consideraban como impulsos de una nueva asociatividad con potencialidad para cristalizarse en prácticas ciudadanas alternativas y renovadoras.

Luego en la fase autoritaria y posteriormente a ella, la emergencia de "nuevos"<sup>57</sup> actores es interpretada como un hecho espontáneo y con carácter de autogobierno, crítico al sistema político y sus actores, sin embargo frecuentemente no se consideraba lo

<sup>56</sup> Op. cit., pág. 20.

<sup>57</sup> Sin querer ser reiterativos respecto al concepto creemos necesario comentar que el carácter "nuevos" movimientos sociales que los autores reiteran no puede ser trasladado con la directa trascendencia del término hasta la actualidad uruguaya. Consideramos que es pertinente reconocerlos desde esta perspectiva ya que para la época su significancia estaba unida a su papel en la escena social y su emergencia como un movimiento "alternativo" de los existentes y de las prácticas impuestas por el régimen autoritario. Basta en nuestros días recordar las movilizaciones estudiantiles de mediados de los noventa, o las nuevas expresiones de género y sexualidad, entre otras, para intuir la pertinencia del uso del término en estas y no por ejemplo en un movimiento social como el cooperativo de viviendas que mantiene características únicas en la región y en el país pero ya tiene más de treinta años de historia.

relacionadas que podían estar con la limitación de los espacios de participación en dichos contextos.

Al decir de Midaglia<sup>58</sup>, se hacía evidente que luego de la experiencia autoritaria la sociedad en su conjunto había sufrido grandes cambios, por lo tanto las organizaciones políticas y sociales estaban llamadas a redefinir sus formas de actuación y sus estilos de representación, lo que no significó su desaparición o la asunción de papales marginales en el nuevo escenario democrático.

Como se resalto en los párrafos anteriores, dada la historia y la cultura política de los países latinoamericanos resultaba difícil imaginarse prácticas colectivas totalmente divorciadas de estrategias de acción gremiales o partidarias, aunque proclamaran públicamente la autonomía respecto a la burocratización y penetración del Estado.

Continuando esta interpretación, en Uruguay hacia los finales del periodo militar cuando la sociedad civil se encontraba en un auge participativo, emergen en la escena pública una amplia y heterogénea gama de nuevos movimientos sociales, algunos ya existentes aunque poco visibles hasta entonces, otros se conformaron durante ese período. No resulta fácil concebirlos a todos de manera general, pero se maneja la premisa básica de que es posible demarcarlos analizándolos dentro del contexto socio-político que revitalizó su accionar.

El rasgo en común de estos actores era su carácter opositor al Estado autoritario, presentaban sus demandas de modo tal que trascendían al grupo directamente afectado, intentando así convertirse en fuente de identificación ciudadana.

Este fue el caso del Movimiento Cooperativo de Viviendas que surge en 1970 como un movimiento innovador respecto a las formas pre-existentes de participación popular. Fortalecido por una política estatal anterior al gobierno autoritario afianzará su papel en la sociedad primero frente a las formas de despotismo y luego frente al Estado en pos del cumplimiento de la Ley que permitió su accionar.

El desafío fundamental se les presento en términos de sobrevivencia, en tanto definir sus lugares en el contexto político sustancialmente distinto al que propició su emergencia y potencializó su accionar.

El caso que aquí interesa, podemos definirlo según Filgueira<sup>59</sup> dentro de una categorización de movimientos sociales "barriales o orientados a necesidades básicas". En esencia se trata de organizaciones populares de base territorial que se nuclean a partir de sus necesidades básicas y asumen paulatinamente conciencia real de la globalidad de su

<sup>58</sup> Midaglia C., op. cit. 1992, pág. 27.

<sup>59</sup> Filgueira C., op. cit, pág. 24.

problemática, definiendo sus interlocutores, estableciendo mecanismos de presión ante las autoridades y creando sus propias formas solidarias para el desarrollo de su acción.

En otros casos, su origen deriva de algún tipo de política pública específica que afecta por igual a un sector específico de la población. En general estos movimientos provienen o encuentran apoyo en otro tipo de instituciones ya constituidas que tienen un papel activo de promoción, cobertura y orientación de las actividades de estos grupos. A su vez por lo general existen instancias organizativas de segundo grado que agrupan y coordinan las actividades y programas de cada organización particular.

Se destaca al respecto que las formas iniciales de organización de estos grupos tienden a establecerse en forma "reactiva", focal, en la definición de sus intereses, por lo general circunscriptas a las necesidades inmediatas (individuales o familiares) y no más allá de un escaso número de actores que interactúan en una pequeña unidad territorial. En un segundo momento ese objetivo estrecho de reivindicación es ampliado y colocado en un marco más general y abstracto que el problema inicial.

Al estudiar el caso uruguayo reafirmamos aquello que líneas precedentes introducían. La importancia de la conceptualización de los movimientos sociales en términos amplios y no circunscriptos a esferas extraestatales. Lo anterior permite en este resumen y permitirá a lo largo de este trabajo, poner en relieve la correlación existente entre los diferentes contextos políticos y el tipo de movimientos sociales que pueden generarse en su seno.

En los países latinoamericanos contrariamente a lo que pasa con los movimientos sociales en los países de capitalismo avanzado, representan como prioritarias las reivindicaciones de aumento de participación y de representación en el sistema político, ya que el problema de la incorporación plena de los sectores populares al sistema político aún no han sido solucionados. Sin embargo, el caso uruguayo se acerca más a la situación de países desarrollados que a la gran mayoría de la región.

Desde la emergencia del Uruguay moderno la incorporación de los sectores populares a los partidos políticos operó fluidamente tanto en la absorción de los nuevos sectores proletariados en los dos pujes industrializadores, como en la emergencia de las modernas clases medias urbanas. Incluso las clases bajas rurales, sectores donde se localiza la "marginalidad" política dominante en los países de la región, estuvieron tradicionalmente unidas a los partidos históricos.

Numerosos historiadores analizan el papel de los partidos políticos como mediadores del sistema político. Claro que el sistema fue eficiente pero fracasó con la débil estructura partidaria característica de los países latinoamericanos como instancia de intermediación entre la sociedad civil y la política. Por otro lado, el modelo uruguayo asemejándose a los

países desarrollados manifiesta en la intensidad y el tipo de tensiones a que se dan lugar las diversas formas de expresiones colectivas partidarias y extrapartidarias.

Considerando los elementos estudiados consideramos que en el período de la redemocratización se hace sustancial plantear algunas dimensiones que permitan apprehender las características específicas del Movimiento Cooperativo de Vivienda como movimiento social urbano en el contexto uruguayo. En este sentido las dimensiones relacionadas con lo novedosos de sus actuaciones son<sup>60</sup>:

a) tipo de demanda: las planteadas por el amplio conjunto de movimientos sociales son evaluadas como diferentes a las tradicionalmente conocidas, en términos de sus contenidos e intereses dominantes, temas que adquieren peso significativo luego de la dictadura. Los contenidos de estas reivindicaciones encierran valores referidos a la igualdad, autonomía, ayuda mutua, los cuales son incentivos de identidades y formas de sociabilidad, aparentemente diferentes a las dominantes en el modelo capitalista.

b) formas de organización: se caracterizan por un estilo espontaneísta y defensivo, sin necesitar de una importante estructura organizativa para manifestarse y llevar a cabo sus tareas.

c) modalidades de acción, en particular su relación con el Estado y los partidos políticos: las modalidades de actuación asumidas no se plantean en términos de negociaciones o estrategias de presión organizadas sino de manera de duros enfrentamientos con la esfera pública. Esto no significa una negación al sistema político institucional de forma genérica, sin embargo se encuentra sí divorciado de intereses políticos partidarios. Existe una fuerte relación de su emergencia y sobrevivencia con esa postura contestataria principalmente con la órbita estatal.

En el correr de todo este estudio tendremos en cuenta estas dimensiones e intentaremos brindar un esquema explicativo que las ilustre.

<sup>60</sup> Midaglia C., op. cit. 1992, pág. 34.

### III.1 Raíces y realidad histórica.

Los orígenes del cooperativismo podemos afirmar que se relacionan fuertemente con la cooperación social del hombre, quien desde los inicios de los tiempos atino a ella como forma de subsistir, solucionando necesidades de índole individual en ámbitos colectivos.

El concepto de cooperativismo como acción colectiva implica un mayor grado de complejidad en tanto postula condiciones básicas de igualdad, tendiendo a relaciones horizontales sin subordinación de los unos hacia a los otros, es decir el principio de democracia constituye el pilar esencial para el desarrollo del cooperativismo y de su legitimación<sup>61</sup>.

Numerosos son los ejemplos que a lo largo de la historia muestran la trayectoria del cooperativismo, desde antiguas tribus, en las sociedades funerarias del Egipto de los faraones, en las cooperativas de pesca de Pireo, o las de actores y músicos de Grecia, hasta el espíritu asociacionista de referencia más próxima en el sistema gremial de la Edad Media.

Otros prototipos, con una orientación mayor al principio democrático podemos encontrarlos en los colectivos de producción llamados MIR en Rusia, y en algunas órdenes religiosas que funcionaban bajo principios de democracia e igualdad. No obstante, no es hasta el inicio de una de las etapas más transformadoras de la historia de la humanidad que se encuentra al cooperativismo como fenómeno relevante.

En este sentido, conjuntamente con la Revolución Comercial, la Revolución Industrial implicó agudos procesos de conversión de las sociedades abarcando no solo la esfera económica, sino que principalmente marca una etapa de grandes modificaciones en el ámbito social.

En otro sentido, provocó un desarrollo notable de las fuerzas productivas, un espectacular crecimiento y perfeccionamiento de los medios de producción, se amplía la esfera de negocios y la masificación de la producción, en consecuencia surge una acentuada brecha entre la clase denominada proletariado y los poseedores del capital. En concreto la Revolución Industrial propició el escenario para el nacimiento y desarrollo del sistema Capitalista.

---

<sup>61</sup> Cambiasso S., "El cooperativismo y las cooperativas agrarias" Cuadernos de Derecho Inmobiliario No 4, 1986. Pág. 17-25.

---

Es así, que el dominio del proceso económico en casi todas las ramas de actividad quedó en manos de pequeños grupos que organizan y dirigen el destino del capital, ejerciendo un control sin contrapartida en el ámbito económico con repercusiones inmediatas en todas las demás esferas de la sociedad. Surgen como consecuencia del desarrollo tecnológico y el capitalismo, un drástico aumento de los obreros categorizados "proletariados", que expropiados por completo del fruto de su trabajo tuvieron que sufrir las consecuencias de un sistema que perseguía como objetivo primario además de salvaguardar la propiedad privada, máxima producción a menor costo.

Cuantiosos son los textos de historia que describen las consecuencias sociales, económicas y políticas de la instauración del nuevo modelo, realizaremos para nuestros fines una breve recopilación.

El régimen de producción instituyó consigo lamentables condiciones de vida para los obreros de las industrias, hacinamiento en los centros urbanos-industriales, largas jornadas de trabajo, salarios mínimos, baja seguridad en los espacios laborales, ningún tipo de seguridad social para el trabajador ni la familia, la familia obrera además debió asumir transformaciones forzosas a la interna para lograr satisfacer sus necesidades básicas como fue la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, así como también la de los niños y adolescentes.

El capitalismo creó un sistema económico que manifestó duramente en las doctrinas la valoración de la propiedad privada como sagrada, de que todo hombre tiene derecho absoluto de uso sobre sus propiedades y que la pobreza es invariablemente la consecuencia de la "holgazanería" y la incapacidad<sup>62</sup>.

Fue la propia Revolución Industrial y la nueva organización capitalista del trabajo y de la sociedad los que establecieron un cuadro que propició el surgimiento del cooperativismo. El contexto socio-económico desfavorable para el sector obrero fue el motor para el surgimiento de las estrategias colectivas como medida válida para traspasar las miserias de la época.

El cooperativismo nace como una respuesta colectiva. Ante la dominación del capital, plantea la subordinación del capital a los usuarios de los bienes producidos, la subordinación del capital al trabajo. Ante un sistema vertical de producción colectiva, coercitiva y autoritarismo, un sistema empresarial colectivo, voluntario y democrático.

Por esta razón es aceptado por los historiadores que las primeras cooperativas modernas nacieron a fines del siglo XVIII y en el siglo XIX, en medios populares de Inglaterra. No casualmente por cierto, ya que este país es el primero donde la economía mercantil y la

---

<sup>62</sup> Ídem 61.

Revolución Industrial se desarrollan plenamente, desde sus elementos económicos, sociales y políticos, hasta la enunciación y desarrollo más puro de sus bases ideológicas.

Precisamente se ubica en el año 1844 en la localidad de Rochdale, Inglaterra, a apenas 20 kilómetros de la ciudad de Manchester, epicentro de la Revolución Industrial, la constitución de la primera entidad conocida como "Sociedad de los Probos Pioneros de Rochdale" posteriormente nombrada Cooperativa, *"... que logró expresar y aplicar en forma sistemática, una serie de principios que fueron posteriormente recogidos y reconocidos por las legislaciones del mundo entero como propios de las empresas cooperativas"*<sup>63</sup>.

En primer lugar esta sociedad exploró en el negocio de venta de alimentos y vestimenta en el comercio local, inauguraron así un almacén administrado íntegramente por ellos mismos. Luego de que la sociedad afianzó su trabajo en equipo y su organización, apoyó la construcción y compra de casas para los trabajadores del sector y comenzó a producir para la venta en el mercado empleando a trabajadores con muy bajos ingresos o desempleados. Desde entonces las cooperativas existen en todo el mundo siendo de diversa naturaleza y fines pero actuando bajo parámetros en común organizados en una institución internacional que las nuclea y representa.

Es así que en 1885 en Londres, se funda la ACI, una ONG la cual actúa como autoridad máxima del cooperativismo mundial. Tiene como cometido fundamental reunir a todas las organizaciones cooperativas de todos los países. Desde 1982 fija su sede en Ginebra (Suiza), la ACI es independiente de posiciones políticas o religiosas y por ello no incluye organizaciones de estos tipos. *"Sus objetivos prioritarios son promover el Movimiento Cooperativo en el mundo, sus valores y principios, facilitar las relaciones entre sus integrantes, fomentar el progreso económico y social de las personas"*<sup>64</sup>.

### **III.2 Principios e ideología.**

Es necesario retomar las primeras formas cooperativas nacidas en Rochdale para entender la lógica de la ideología y principios cooperativos manifestados posteriormente por el organismo internacional referente en esta cuestión y de la inmensa mayoría de las entidades cooperativas mundiales.

Justo es recordar que en este sentido nos incumbe efectuar un racconto de lo que constituye el marco precedente a la postulación de los principios cooperativos básicamente

<sup>63</sup> Información encontrada en la página Web oficial de Alianza Cooperativa Internacional (A.C.I.).

<sup>64</sup> Ídem 63.

por dos motivos. Primeramente, se trata de la base donde se funda el movimiento que convoca este estudio, por tanto nos brindará un marco interpretativo de su actualidad.

Conjuntamente con esto, pensamos que la estrecha relación con determinada corriente de ideas puede ser influyente a largo plazo en algunas de las dificultades que median los conflictos a la interna del movimiento y con el entorno social, además de crear un sistema de expectativas que "presiona" para un actuar coherente con dichos principios siendo altos los costos de esta práctica.<sup>65</sup>

Los pioneros de Rochdale fueron obreros textiles, trabajadores involucrados en la lucha reivindicativa de su época, sindicalistas y lo que no es menor la mayoría de ellos adhería a las ideas de la corriente socialista.

El movimiento cooperativo reconoce sus orígenes en los pensadores de corrientes socialistas como Owen, Saint- Fourier, Louis Blanc, entre otros<sup>66</sup>, quienes no sólo plantearon en sus teorías una sociedad con bases organizativas opuestas a las existentes en la época sino que también participaron de experiencias concretas para llevarlas a la práctica. Se trataron de experiencias cooperativas con éxito considerable en miramiento de las dificultades que ellas implicaban principalmente en cuanto a capacidades humanas y materiales, denominadas "aldeas cooperativas" por Owen, o "talleres sociales" por Louis Blanc.

El cooperativismo se aferró al socialismo en la búsqueda de una sociedad más justa e equitativa ante el individualismo motivado por el capitalismo. El individualismo plasmado en las doctrinas del nuevo sistema económico que nació en el siglo XVIII de las cuales su máximo expositor fue Adam Smith<sup>67</sup>, refería al reconocimiento de la libertad individual con el objeto de que cada individuo reciba en función de sus actos, meritos y capacidades, para esto desarrollaba una serie de principios, básicamente: individualismo económico, limitación de las funciones estatales en los asuntos económicos, libertad de contrato, libertad de competencia y de comercio, obediencia a leyes del mercado.

El socialismo manejado por los autores anteriormente nombrados, plantea una subordinación de la individualidad a la sociedad, con ideas de asistencia, ayuda, protección, y subordinación de los medios económicos sobre la base de la socialización de la producción. Esta concepción resultó y resulta profundamente difícil de llevarla a cabo, y las razones

---

<sup>65</sup> Esta podría ser perfectamente una hipótesis de trabajo para otra monografía. En miramiento de su amplitud y su ambigüedad creemos imprescindible hacer explícitos nuestros intereses para con el desarrollo de esta sección ya que refiere a lo planteado en la primera parte de este trabajo, cuando hacíamos referencia a la dificultad para tomar distancia del objeto de estudio desde nuestras propias percepciones y preconceptos.

<sup>66</sup> En cuanto a la relación del socialismo planteado por los autores mencionados y el cooperativismo consultar entre otros: Cambiasso Susana, "El cooperativismo y las cooperativas agrarias" Cuadernos de Derecho Inmobiliario No 4, 1986. Lagarmilla Jorge, "Cooperativismo" Cuadernos de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales N° 4, 1962.

<sup>67</sup> Una de sus obras más influyentes en la economía de las naciones capitalistas fue "La riqueza de las Naciones" de 1776.

pueden ser múltiples, principalmente la naturaleza de las relaciones humanas en este tipo de interacción no suelen ser neutrales y plenamente solidarias, la trama suele ser más compleja que los planteos ideales de muchos socialistas.

Nos debemos al menos una reseña acerca de la discusión que surge a partir de lo anterior. Abordada por varios autores entre ellos Vaz Ferreira la confrontación de estas ideologías es un tema innegable de estudio. *"...Ninguna de las dos ideologías por sí solas pueden garantizar el bienestar social, combinadas probablemente sí. El socialismo aplicado a asegurar el entorno mínimo de cada individuo, humanizando las leyes, mejorando la organización de los sistemas de asistencia y seguridad social y el individualismo para dejar libre al individuo fuera de ese entorno, resaltando valores de superación y evolución social"*<sup>68</sup>.

Es inevitable que acerca de estas opciones de organización social y económica tan distintas existan diversos análisis siendo este autor nacional uno de los tantos enfoques que podríamos retomar para desmenuzar este intrincado tejido de la temática. Sin embargo, este trabajo monográfico no ahondará en la relación entre estas posturas ideológicas, como tampoco en una alternativa a las mismas, siendo esta discusión visiblemente mayor a los límites de análisis de estas páginas.

El cooperativismo precursado por los pioneros de Rochdale apoyado en las ideas socialistas estableció estrechas relaciones con otras formas de lucha, sindicalismo y política a lo largo de toda su historia. Estaríamos bastantes alejados de los hechos si omitiéramos plantear la existencia de matices, conflictos, y cruces de opiniones que surgieron, (y surgen) a partir de este posicionamiento ideológico.

Lógicamente se encuentran registros conteniendo variados enfoques acerca de esta situación, del posicionamiento que se debería adoptar y la forma de participar, aunque lejos estuvo de significar un freno para una constante toma de decisiones en pos de la solidaridad social con otros movimientos (sindicales, estudiantiles, etc.) de modo estratégico para lograr los cambios perseguidos.

Podemos resumir, que el socialismo con sus ideas de transformar la dura realidad económica-social que afectaba a la sociedad de la época fue la base ideológica a la que afilió el cooperativismo para su desarrollo y constitución. Esto no quiere decir que el socialismo sea explicitado como la ideología del cooperativismo, pero sí es parte fundamental de su historia. Algunos autores plantean que ambos tuvieron mentores en común pero luego tendieron a separarse.

El proceso que emprendieron aquellos hombres de Rochdale fue un camino de inmensas dificultades donde los aprendizajes luego se aplicaron en situaciones de similares

---

<sup>68</sup> Cambiasso S., op cit. pág. 21.

problemáticas y fueron trasmitiéndose dentro de la red de cooperativas hasta su legitimación como reglas o principios de acción organizativa.

En 1995, en la misma ciudad de Manchester a 150 años del comienzo de la historia del cooperativismo, tiene lugar un Congreso Mundial de la ACI, donde se realizó una revisión de los valores y principios cooperativos planteados en la fundación, haciendo pequeñas modificaciones y adaptaciones a la época. Los valores y principios que rigieron las primeras cooperativas y que se han modificado sin alterar su esencia son admitidos por las cooperativas del mundo.

Los principios cooperativos aludidos son los siguientes<sup>69</sup>:

- 1) Adhesión libre y voluntaria: las cooperativas son organizaciones libres y abiertas para aquellos que deseen utilizar sus servicios y asumir responsabilidades que conlleva a la adhesión sin distinción de género, raza, ni cualquier otra discriminación social, política ni religiosa. Del mismo modo el retiro es también voluntario.
- 2) Control democrático de los miembros: el control interno de las cooperativas es democrático, en el sentido de que todos sus miembros participantes intervienen en la definición de políticas e inciden en la toma de decisiones. Todos los miembros tienen derecho a voto.
- 3) Participación económica de los miembros: los miembros contribuyen de manera equitativa a la formación y control del capital de la cooperativa. El capital de los socios esta al servicio de la cooperativa, apoya las actividades que se aprueban y beneficia a los miembros en proporción con sus operaciones en la cooperativa.
- 4) Autonomía e independencia: las cooperativas son independientes y se autogestionan por sus propios miembros.
- 5) Educación, entretenimiento e información: las cooperativas deben brindar educación, entretenimiento e información a sus miembros, a sus dirigentes electos, gerentes, empleados de forma tal que contribuya al propio funcionamiento de las mismas.
- 6) Cooperación entre cooperativas: de modo que conforme un constante fortalecimiento del movimiento cooperativo en todas sus unidades locales, nacionales, regionales e internacionales.
- 7) Compromiso con la comunidad: la cooperativa no solo orienta las necesidades de sus miembros sino que también debe contribuir con el desarrollo de la comunidad, con actividades concretas, información y apoyo en situación de variada índole.

<sup>69</sup> Entre otros, Lagarmilla Jorge, "Cooperativismo". Cuadernos de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales N° 4, 1962. Pág. 18.

---

Es así que las cooperativas definen sus acciones en el marco de los valores de autoayuda, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad, solidaridad, honestidad, transparencia y vocación social.

### **III.3. Una definición de cooperativa.**

Según la Asamblea Mundial de la ACI de Manchester (1995): *"Una cooperativa es una asociación autónoma de personas agrupadas voluntariamente para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales comunes, por medio de una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente."*<sup>70</sup> Adherimos a esta definición pero creemos que falta pensarla en un contexto mayor que la signifique.

Aquí consideramos a las cooperativas como uno de los pilares básicos que constituyen el Movimiento Cooperativo y a este último como "producto" de los procesos sociales e interacciones de los actores involucrados que en distintos contextos históricos han volcado sus prácticas a algo más que su propio espacio cooperativo.

Precisamente, la riqueza del análisis consiste en primer lugar por no considerar a lo que llamamos Movimiento Cooperativo como una simple sumatoria de cooperativas como también no concebir éstas últimas como engranajes de un sistema organizativo al que deben su naturaleza y funcionamiento.

Se intenta a lo largo de todo este trabajo entender la complejidad de ambos conceptos, sus particularidades y su relación, intentado mostrar la heterogeneidad de sus relaciones internas y con el contexto social. Los pensamos pues en constante relación y reciprocidad, sin olvidarnos de los mecanismos particulares que rigen en uno y no en los otros, además de los ejes de interacción en común.

De la anterior definición se desprenden varias cuestiones acerca de la naturaleza de las cooperativas que vale la pena retomar. Las cooperativas como hemos visto nacieron en base a una premisa simple (pero no fácilmente practicable) de unión voluntaria y solidaria, posesionándose paulatinamente de importantes espacios participativos.

Amparadas en la filosofía humanista, proponen e intentan llevar a cabo, la primacía de la persona a quien está orientada, por sobre ganancias o lucros, estableciéndose con ello las diferencias fundamentales con otros tipos de organizaciones o empresas. Su fin es el servicio, los socios como propietarios de la "empresa", se otorgan a sí mismos el servicio como beneficiarios de la misma.

---

<sup>70</sup> Página Web oficial CUDECOOP (Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas).

Son organizaciones intentando actuar fuera de esferas de influencia política, religiosa o estatal, usualmente dentro de un marco económico hostil. Las cooperativas están, por lo tanto, doblemente integradas en la sociedad: como "empresas" en un segmento determinado de la economía y por sus miembros que funcionan ellos mismos en un entorno social.

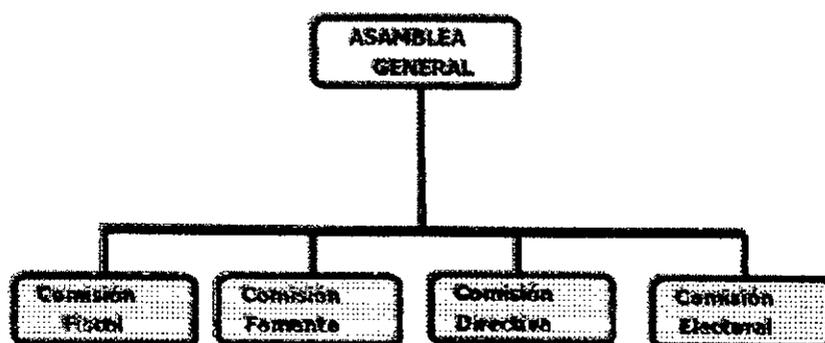
La organización de las cooperativas tiene sus bases en sus principios, las reglas y contenidos fundamentales para su accionar surgen de las mismas enunciaciones que las determinan y marcan sus objetivos prioritarios. Cada cooperativa puede organizarse internamente de manera particular pero todas comparten un formato básico de organización que lo describiremos aquí brevemente.

Como sabemos, por lo menos en los postulados, todos los miembros de la cooperativa pueden ingresar o retirarse de manera voluntaria pudiendo participar democráticamente en todos los órganos de la misma. El órgano máximo resolutorio es la Asamblea, cada cooperativa marca la frecuencia de las mismas, teniendo como mínimo una de carácter general por año.

Existen comisiones encargadas de cuestiones vitales para el funcionamiento donde los cargos ocupados generalmente son honorarios, transitorios y elegidos por elecciones generales de cada cooperativa, las variaciones como se intuirá dependen del tipo de cooperativa. Las comisiones se relacionan con las funciones y necesidades de cada entidad, pero como se muestra en el esquema al menos se encuentran cuatro consideradas prioritarias para el correcto funcionamiento y para salvaguardar los valores y objetivos.

Sin duda este esquema no explica en absoluto la complejidad organizativa de las cooperativas, apenas nos muestra una estructura que enmarca un entramado de relaciones que definen luego a la peculiaridad de cada una de ellas.

### ORGANIGRAMA BÁSICO DE UNA COOPERATIVA DE VIVIENDA\*



\*Fuente: Página Web oficial de FECOVI

---

La originalidad organizativa de las cooperativas frente a cualquier otro tipo de empresa es la fuerte tendencia hacia un accionar democrático, lo que le da al cooperativismo características con fuertes valores sociales que otras organizaciones no poseen, pero también estas aspiraciones y su consecución implican complejas dificultades que son una de las fuentes principales de contradicciones y conflictos.

En el transcurso de la elaboración de este trabajo no han faltado ocasiones ejemplarizantes de lo anterior. La conflictividad es un común denominador que se nos presenta mayoritariamente en los espacios que requieren niveles de participación importantes. Las cooperativas son espacios sociales de definición territorial y local, por tanto espacios de poder, de toma de decisiones, de participación, espacios de comunicación, de cruces de intereses y posicionamientos políticos diversos.<sup>71</sup> Esto nos hace admitirlas como algo más que una simple agrupación de personas con fines en común y con principios solidarios y democráticos.

En definitiva estas características nos hacen entenderlas como un actor social que además tiene gran relevancia histórica en la sociedad uruguaya, particularmente conformándose como un Movimiento social fuertemente ligado al quehacer colectivo.

#### **IV. DEL ESFUERZO PROPIO A LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA**

##### **VI.1 Movimiento Cooperativo: primeros pasos.**

El movimiento cooperativo de América Latina, en un desarrollo con altibajos incluyó en su dinamización y expansión, modalidades de concertación con otras organizaciones populares como los sindicatos y con el empresariado privado para obtener logros comunes en cuanto a empleo, servicios y producciones que son necesarios a sus asociados en condiciones favorables. De igual modo con organizaciones no gubernamentales (ONG.) con capacidades técnicas y facilidades para la obtención de recursos que benefician al cooperativismo.

---

<sup>71</sup> Estas afirmaciones se entenderán más claramente desde el desarrollo de las siguientes secciones y en el capítulo V.

Destaca su participación en la búsqueda de soluciones a grandes carencias de la población latinoamericana, como son la alimentación y el empleo, y espacios de participación social a través de las modalidades de desarrollo local como parte de su compromiso con la sociedad.<sup>72</sup>

En todo el mundo, millones de personas han optado por un modelo cooperativo empresarial que les ha permitido alcanzar sus objetivos de desarrollo personales y comunitarios. Las cooperativas manifiestan crear y mantener las fuentes de trabajo a la vez que proporcionan beneficios; en muchos casos son responsables de producir y abastecer de alimentos y servicios seguros y de calidad a sus miembros, así como también a las comunidades en las que operan. Al poner los Principios Cooperativos y la ética cooperativa en práctica intentan promover la solidaridad y la tolerancia, a la vez que muchas se definen como "escuelas de democracia", pues promueven los derechos de cada individuo.

Es conveniente una reseña antes de continuar. Sin desmerecer estos planteamiento y menos aún dudando de su veracidad, aquí los consideramos como parte del discurso del movimiento, formando parte de la fortificación de su identidad y su proyección social. En este sentido creemos necesario precisar que al citar lo que el movimiento plantea como sus logros, no estamos olvidando que es importante relativizar considerando las dimensiones de las problemáticas en cuestión y las capacidades del movimiento a nivel regional y en nuestro país.

La expresión orgánica y formal del Movimiento Cooperativo se expresa a través de un proceso de conformación e integración vertical y horizontal de Federaciones, confederaciones centrales y uniones de cooperativas, en base a una doble necesidad de representación y servicios. Por lo general se entiende que las Federaciones y confederaciones son una respuesta de las necesidades de representación y las uniones y centrales a una necesidad de servicios.

Aunque en la realidad podemos encontrar que la integración federativa horizontal y vertical de las cooperativas obedece a ambos fines simultáneamente, concretamente la Alianza Cooperativa Internacional tiene roles de representación y centro de servicios y asesoramiento a nivel internacional del mundo cooperativo.

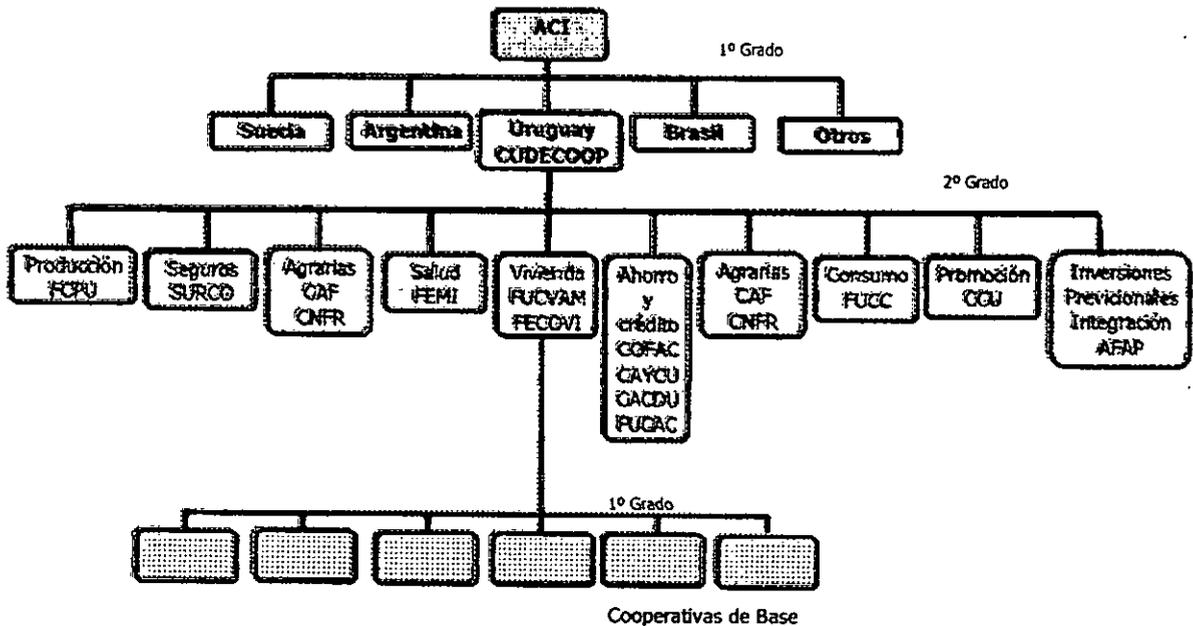
La existencia de este organismo internacional requirió de una estructura y proyección hacia la sociedad y los Estados, conformación para la consecución de intereses en común, para establecer la comunicación fluida con los demás actores sociales cumpliendo con sus principios y valores así como también contribuyendo en la creación de una red social de apoyo y servicios. En algo más de 160 años el Movimiento Cooperativo incluye a casi 700

---

<sup>72</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT) "Informe sobre Desarrollo Cooperativo: Creación de un clima positivo y condiciones favorables para el desarrollo cooperativo en América Latina", 1998

millones de personas en todo el mundo, en América el 12% de la población (87.500.000) integra el movimiento.

### ORGANIGRAMA MOVIMIENTO COOPERATIVO NACIONAL\*



\*Fuente: Página Web oficial de CUDECOOP.

Las primeras cooperativas que funcionaron en el país datan de 1940 y estaban concentradas en localidades del interior del país en actividades agropecuarias, posteriormente se fueron constituyendo con gran interés las Cooperativas de Consumo, Ahorro y Crédito, y Vivienda siendo en la actualidad las de mayor número de asociados.

La legislación que reguló largo tiempo a todas las entidades cooperativas, excepto las agrarias, fue la Ley 10.761. De acuerdo a la clasificación empleada por dicha norma, las Cooperativas de Vivienda eran incluidas en la categoría genérica de "cooperativas de consumo"<sup>73</sup>. Con el tiempo las necesidades de las propias cooperativas y del Derecho, enfatizaron en encontrarles un marco jurídico adecuado para su práctica, se fueron abriendo caminos para las aprobaciones correspondientes por parte del Parlamento.

En 1988 se constituye formalmente la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), asociación civil sin fines de lucro, cúpula del movimiento cooperativo uruguayo. La Confederación nucleó a la totalidad de las instituciones

<sup>73</sup> Cazéres José Luis. "Las cooperativas de ayuda mutua uruguayas". En "Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas" Nahoum B., compilador. Intendencia Municipal de Montevideo- Junta de Andalucía. Montevideo-Sevilla 1999. Pág. 35

representativas de los sectores cooperativos existentes en el país, garantizando y dando encuadre a cuestiones organizativas como también regulatorias.

El fin de siglo encuentra a un movimiento cooperativo ampliamente extendido en todo el territorio nacional, con una presencia significativa en muchos de los principales rubros de producción y servicios del país, procurando adaptar sus modelos organizativos y de gestión a las profundas transformaciones del entorno, e inmerso en un proceso de integración creciente en lo gremial y lo empresarial, a través de la acción de sus organizaciones de representación.

Según el Segundo Relevamiento de Cooperativas efectuado por CUDECOOP en 1999, la suma de los padrones sociales de las más de 1.200 cooperativas detectadas supera a los 800.000 afiliados individuales. Si bien muchos uruguayos pertenecen a más de una organización cooperativa a la vez, esta cifra da una idea de la magnitud alcanzada por la actividad del movimiento en los últimos años.

Modalidad	Entidades	Socios
Agrupaciones y SFR	179	39.049
Ahorro y crédito	60	539.295
Consumo	38	231.890
Producción y trabajo asociado	279	8.355
Viviendo	685	26.332
<b>Totales</b>	<b>1.241</b>	<b>844.928</b>

Fuente: CUDECOOP. Behar, "Informe Preliminar". 2º Relevamiento nacional entidades cooperativas 2003.

Podemos encontrar una amplia trayectoria cooperativista en nuestro país en sus diversas modalidades, como ya se sabe el interés de esta monografía radica en centrarnos únicamente en la dimensión Vivienda y las particularidades que hicieron al Movimiento Cooperativo de Viviendas un actor distintivo dentro de la problemática de la vivienda contemporánea.

## IV.2 Cooperativas de Viviendas en el Uruguay.

- *Contexto histórico-conceptual.*

El Movimiento cooperativo de Viviendas como movimiento social puede ser entendido desde su doble dimensión productiva: de viviendas populares, y de relaciones y valores de

cooperación, apoyo mutuo y acción comunitaria<sup>74</sup>. En pos de nuestros objetivos, la visualización del cooperativismo como movimiento social abocado a la producción y consumo de la vivienda popular nos exige ordenarnos y contextualizarnos primeramente en el marco histórico-conceptual en que se gestó.

Terra como legislador y docente incidió decisivamente en la concepción y redacción de la Ley Nacional de Viviendas, uno de cuyos aspectos más importante, como veremos en los próximos párrafos es justamente haber dotado de marco legal y crediticio al cooperativismo de vivienda. Los aportes recogidos en sus escritos colaboran oportunamente a discernir el proceso que dio marco al cooperativismo en nuestro país como un movimiento social y urbano.

En el Uruguay, el Estado modelado por el batllismo asistió financieramente a gran parte de los asalariados urbanos y a la pequeña burguesía, sectores adquirientes de viviendas con bajas tasas hipotecarias, fomentando así el crecimiento de barrios de clase media. Los programas públicos de vivienda desarrollados a partir del los 30' se focalizaron en segmentos de población (trabajadores, sectores de menores recursos, a la vez que leyes que estimularon las construcciones privadas) como destinatarios prioritarios.

Asimismo el Estado intervino a través de la promulgación de leyes reguladoras de alquileres<sup>75</sup> o mediante la instrumentación de créditos y líneas de apoyo técnico al autoconstrutor. Las ciudades uruguayas crecieron así ininterrumpidamente a un nivel gradual debido a la relativa prosperidad económica, el reducido crecimiento de la población y por una legislación promotora de canales de crédito y apoyo técnico como el representado por el Plano de Vivienda Económica, entregado en forma gratuita por las Intendencias Municipales.

Sin embargo, este sistema como se sabe no se sostuvo demasiado tiempo. Todo el Estado batllista fue derrumbándose y las secuelas aún son visibles. La década anterior al surgimiento del cooperativismo de vivienda estuvo marcada por agudos altibajos en la economía del país, lo que se agravó con políticas gubernamentales que influyeron negativamente en la esfera política, social y cultural de nuestra sociedad. Antes de la crisis

<sup>74</sup> Chávez Daniel, Carballal Susana. "La ciudad solidaria. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua". Editorial Nordan-Comunidad. 1997. Pág. 10.

<sup>75</sup> Esta intervención indirecta del Estado en el sector vivienda incidió significativamente en la operatoria del mercado habitacional por más de tres décadas. La política de alquileres se amplió, a partir de 1943 estuvo claramente orientada a contener los aumentos, congelaciones drásticas, aumentos por coeficientes inferiores a los índices de desvaloración de la moneda, llevando a lo largo de un período de inflación creciente a romper en la práctica toda relación entre los alquileres reales y los que hubieran sido los precios del mercado, así como cualquier relación entre esos alquileres y el valor de la vivienda o la capacidad de pago de la familia. El resultado emergió en la década de los 50' cuando se detuvo la construcción de viviendas para alquiler, la inversión en renta se estancó, pasando el interés a viviendas en propiedad particularmente para sectores de mayor poder adquisitivo.

de la segunda mitad de los 50' la inversión en vivienda había alcanzado el 7,6% del PBI cayendo a menos de un 4% en los años 60'.<sup>76</sup>

Si bien en comparación con otros países de América Latina e inclusive Europa, antes de la crisis Uruguay se destacaba por un porcentaje alto de inversiones privadas en la construcción de viviendas, en comparación con el crecimiento de la población principalmente a nivel urbano éstas sumadas a las obras públicas fueron insuficientes.

Por otro lado, esta destacada inversión sólo se explicaba por que fue muy débil la inversión en otros tipos de construcción, y sobre todo extraordinariamente débil la inversión en maquinaria y equipos industriales, constituyéndose una oferta bastante costosa para los potenciales beneficiarios de esas viviendas.

*"A partir de la mitad de los 50' el modelo del Estado de Bienestar desarrollado prematuramente por el batllismo desde principios de siglo, a partir de la redistribución del excedente apropiado mayoritariamente bajo la forma de renta diferencial del suelo a nivel internacional, comenzó a fracturarse de forma acelerada. Al agotarse la coyuntura favorable que habría demorado la caída, cuando se produjo un reordenamiento del mercado ganadero al variar las condiciones de producción en los países que competían con Uruguay, disminuyeron drásticamente los beneficios otorgados a los trabajadores"*<sup>77</sup>

A medida que la crisis de los 50' se agudizaba, los trabajadores, la llamada "clase media", se enfrentó con un problema estructural: los salarios, precio de la fuerza de trabajo, sólo permitían el acceso a unos pocos medios para la reproducción biológica inmediata, sin posibilidad a otros bienes y servicios necesarios para la reproducción social plena.

Ni las cifras de construcción de viviendas por organismos públicos ni las condiciones de acceso de los sectores de construcción privados muestran una complementación al crecido aumento de las ciudades y las dificultades socio-económicas de la población.

Conjuntamente si consideramos el estancamiento de la producción nacional, y la caída del salario de un 20% entre 1957 y 1966, se hace evidente como el acceso a la vivienda entre otros medios de consumo, se hizo cada vez más problemático para los trabajadores y sectores más necesitados. El Estado uruguayo de ese período mantuvo una política de vivienda que no atendió a las demandas de aquellos sectores de la población con dificultades de acceso a este bien, traducido en metros cuadrados construidos por año significó un descenso de más de un millón y medio en 1956 a la mitad en 1963. De cada 25 viviendas particulares los organismos públicos construían sólo 1, tanto el Instituto Nacional

<sup>76</sup> Terra, J.P. op cit. Pág. 10. Sin embargo, esta cifra cuadruplica la inversión que se realiza en la actualidad

<sup>77</sup> Rial J., op.cit. pág. 14.

de Viviendas Económicas (INVE)<sup>78</sup> como los programas municipales de viviendas estuvieron lejos de satisfacer la demanda existente.

*"Los organismos públicos prácticamente no han pesado en la situación habitacional del país. Sus esfuerzos, por más que hayan absorbido muchas veces la atención pública de la opinión pública y de los gobernantes, han sido desproporcionadamente reducidos en relación con el problema habitacional y deben considerarse más como manifestaciones simbólicas de hacer algo que intenciones capaces de alterar la situación habitacional de la población."*<sup>79</sup>

En este panorama no es un detalle menor el camino recorrido por el BHU<sup>80</sup> máxima figura prestamista de la plaza nacional marcado por una historia deficitaria desde aquellas décadas. El Estado intervencionista fundado en el primer batllismo actuó estimulando la actividad privada a través de la exoneración de impuestos y normas reguladoras y promotoras de la construcción de viviendas de arrendamiento.

En forma paralela mediante el BHU impulsó una política de préstamos para construir viviendas populares, lo que promovió la adquisición a gran escala de viviendas para sectores asalariados. La norma conocida como "Ley Serrato" del año 1921 no sólo permitió préstamos con ese fin sino que también el BHU fue autorizado a otorgar préstamos a empresas constructoras para la inversión en viviendas para personas beneficiarias de esta legislación.

Se debe reconocer que este sistema permitió a amplias categorías, sobre todo de empleados públicos obtener su vivienda. Se incrementó en stock de viviendas construidas por empresas privadas que accedieron a los benevolentes préstamos otorgados, y movilizó en gran medida la industria de la construcción, sin embargo el déficit habitacional en los niveles sociales realmente comprometidos no fue eliminado.

Lo cierto es que el sistema no pudo sobrevivir, se corrompió y destruyó ante la inflación. La primera etapa de esa destrucción se notó en la década de los 50'. Uno de las consecuencias más visibles de la crisis fue el crecimiento desmedido de la inflación, en pocos años de porcentajes de inflación anual por debajo del 20% pasaron a más del 50% a partir del 1965, con un pico de 136% en el año 1967.

Al mismo tiempo el precio del dólar en el mercado financiero, que era de poco menos de \$3 en 1955, había pasado a \$11 en 1962, \$128 en 1967 y \$249 en 1968<sup>81</sup>. Las fortunas colocadas en títulos hipotecarios se desvalorizaron, se destruyó la confianza pública en el

<sup>78</sup> La creación este Instituto data de 1937, siendo una de las primeras formas de intervención estatal a nivel de vivienda. En forma previa había comenzado a funcionar una comisión dependiente del Ministerio de Obras Públicas (Comisión Nacional de Viviendas Obreras), que planificó la compra de tierras para futuros proyectos habitacionales, con el objetivo de facilitar el acceso de viviendas "modestas pero higiénicas" a los trabajadores.

<sup>79</sup> Gohn M, op. cit. pág. 8.

<sup>80</sup> La creación del BHU se realizó sobre la base de la Sección Hipotecaria del Banco Nacional, el que fue nacionalizado en 1912. Por más información ver Anexo VI.1. Cuadro 3 de este documento. Evolución del BHU.

<sup>81</sup> Melgar Alicia, Cancela Walter. "Economía: la hora del balance. El Uruguay de nuestro tiempo N° 1" CLAEH/EBO. 1983. Citado en Chávez Daniel, Carballal Susana. "La ciudad solidaria. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua". Editorial Nordan-Comunidad. 1997. Pág. 15.

título y se limitaron las posibilidades de atraer capital por esta vía de inversión. Entre el 56' y el 58' el volumen de préstamo del banco se redujo 32 veces con respecto a principios de la década, el monto de los préstamos bajaron y los trámites se volvieron engorrosos, complejos y más exigentes.

*"La autorización de un préstamos que antiguamente había sido cuestión de semanas, se convirtió con frecuencia en un asunto de uno o dos años. Desapareció la eficacia administrativa desde este punto de vista, con el riesgo de crear mecanismos y hábitos difícilmente extirpables."*<sup>82</sup>

Pronto el volumen total de préstamos fue menor que el presupuesto interno de la institución que teóricamente debía financiarse con comisiones sobre los préstamos mismos.

En el año 67' cuando la Cámara de Diputados comenzó a estudiar la Ley de Viviendas el BHU estaba paralizado, siendo esta situación una muestra de la carencia de una política global de vivienda que caracterizó al gobierno de la época. Posibles causas de esa carencia se estiman pueden ser la falta de diagnósticos acerca de la problemática habitacional de la población, traducida en una ausencia de conocimiento global de la misma y falta de estadísticas.

Por otro lado, el cuadro se agrava si tomamos en cuenta los programas y proyectos con grandes insuficiencias financieras y económicas, con préstamos internacionales que nunca llegaron a ser aplicados, mala administración de organismos públicos donde los costos de proyecto y administración superaban los costos de construcción.

En este contexto es que cabe recordar que las formas estatales no son neutras, tanto en esta problemática habitacional como en una amplia gama derivadas de las dificultades en el consumo en general, son mayoritariamente resultado de un proceso político marcado por el conflicto social. La ley de Viviendas se encuadra en una situación de disconformidad, tanto en los sectores privados, empresas constructoras o inversores como también de la población que vio limitadas significativamente sus posibilidades para obtener una vivienda.

- *Desde la Ley de Viviendas hacia la vivienda cooperativa.*

En directa relación con la profunda crisis que afectó al país hasta mediados de los 60', y en consecuencia la paralización de la industria de la construcción, la Ley Nacional de Viviendas se anunció en un contexto político definido por un significativo avance de los trabajadores en sus movilizaciones y un descontento general de la rama empresarial. Esto marcó una inflexión en la historia nacional de la lucha de clases y el inicio de un acelerado proceso de profundización de una nueva crisis económica y social.

---

<sup>82</sup> Terra J.P., op cit pág. 12.

Instalado en el 67' en nuevo Parlamento, la Cámara de Diputados creó una comisión especial integrada por todos los sectores políticos para concretar un Plan Nacional de Viviendas (PNV). La Comisión, trabajó a lo largo del año, con asesoramientos varios, concordó un proyecto al que luego se agregaron ajustes de la Carta Orgánica del BHU propuestos por el mismo banco y disposiciones sobre Fondos Sociales propuestos por el Poder Ejecutivo. Aprobado en Diputados en los primeros días de enero de 1968, el año siguiente cuando pasó a Cámara de Senadores las presiones comenzaron a sentirse.

Tres décadas de subsidios y normas favorecedoras para determinados segmentos de la población dejaron claras secuelas. Básicamente, proliferaron disconformidades por los mecanismos de ajustes que se estipulaban, lo que directamente desfavorecería a aquellos deudores que se veían beneficiados con la inflación, además de aquellos que estaban en defensa de las Leyes especiales<sup>83</sup> producto del Estado de Bienestar. Por otra parte, las fuentes de recursos en que se basaría el sistema para poner en práctica la ley no eran muy convincentes.

Como se ha dado históricamente la intervención estatal en el proceso de producción de medios para el consumo colectivo proviene de una sustracción al capital o de una rebaja al salario. En el Uruguay coincidiendo con una profunda crisis económica, al tiempo que se reducía el gasto público orientado a servicios sociales, la recaudación tributaria principal fuente de ingresos del Estado, afectó directamente el consumo debido a una fuerte carga tributaria a los bienes y servicios de la "canasta" de los trabajadores, y directamente estableciendo la sustracción legal de una parte del salario como es el caso del llamado Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) más conocido como "impuesto a los sueldos".

El financiamiento del nuevo sistema propuesto por la Ley tenía como administrador el BHU y estaba centrado en un Fondo Nacional de Vivienda con ajuste automático según el índice de salarios obtenido por dos fuentes de recursos. Por un lado con la contribución de un 2% de IRP<sup>84</sup>, mitad aportado por parte patronal y mitad descontados de los aportes a la seguridad social. Esto le aseguró al Fondo de Vivienda un aporte mensual constante y le permitía destinar parte de los recursos a subsidios para grupos de bajo nivel.

La otra fuente era la emisión de obligaciones reajustables al 5% de interés que el BHU colocaría en el mercado con autorización del Banco Central. Estos mecanismos de recaudación del Fondo Nacional de vivienda se establecieron teniendo como objetivo la

<sup>83</sup> Las Leyes especiales eran denominadas a aquellas que el BHU promulgó siendo representadas en mecanismos especiales de créditos. Se tiene por caso la ley que se dictó para viviendas de los funcionarios de las Usinas y Teléfonos del Estado financiada en parte por los trabajadores pero en su mayor parte con recaudaciones normales del organismo. ANCAP también estableció una ley especial que recargaba el costo de los combustibles, con el efecto de financiar un sistema crediticio especial para los funcionarios del organismo. Entre otros ejemplos como la Caja Bancaria, las Cajas de Jubilaciones de Industria y Comercio y Civil.

<sup>84</sup> "El destino final de la recaudación de este impuesto fue reafirmado por el artículo 7º del a Ley 16.237 del año 1991. Según datos oficiales, esta cantidad representa un total aproximado de 80 millones de dólares anuales." MVOTMA. DINAVI. "Plan Quinquenal 1991-1996". Montevideo, 1996.

solución definitiva del problema habitacional, posibilidad de acceso a la vivienda a todas las familias del país cualesquiera fueran sus recursos económicos, evitando crear categorías o áreas geográficas privilegiadas<sup>85</sup>.

Se trató de un paso importante ya que el proclamado derecho a la vivienda<sup>86</sup> fue reconocido y amparado en esta legislación uruguaya. No obstante, como todo derecho no sólo es necesario reconocerlo en una ley sino que también crear los mecanismos a largo plazo que den las garantías esenciales para su cumplimiento y prever en caso de no cumplirse las medidas a tomar, cuestiones que la ley delineo tímidamente pero no logró sostener a largo plazo.

En este sentido se incluyeron disposiciones concretas donde se exigía en el primer año de cada período de gobierno una elaboración de un "plan quinquenal" de vivienda que incluya diagnóstico de la situación del momento, cálculo de las necesidades para el período, el monto de la inversión a realizar, la cifra de préstamos y de subsidio para cada tipo de programa, las metas de producción de los organismos públicos que construyen viviendas, la estimación de recursos de que se va a disponer, su distribución y las medidas complementarias.

Como es natural la ley no establece cifras ni distribuye los recursos, el manejo de estas cuestiones y la definición de metas concretas han sido establecidos por los planes elaborados por las oficinas técnicas del gobierno y remitidas la parlamento, justamente en estos reajustes de la ley desde su aprobación hasta nuestros días es que la vivienda como un derecho social ha quedado desdibujado como objetivo prioritario de las políticas habitacionales.

En 1968 el Parlamento uruguayo aprueba la Ley Nacional de Viviendas Nº 13.728, estableciéndose así el marco jurídico para la promoción de programas de vivienda social que institucionalizó la propuesta cooperativa a partir de dos modalidades de gestión (ayuda mutua y ahorro previo) y dos formas de tenencia (de usuarios o de propietarios).

En conjunto con el mecanismo de Ahorro y Crédito previsto para la adquisición de viviendas para propietarios (sin lugar a asociaciones) y el sistema público de producción de viviendas (conjunto de organismos habilitados para construir), la legislación estableció

---

<sup>85</sup> Los primeros esbozos de esta ley fueron planteados por la CIDE la cual publicó el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social para el período 1965-1974. En su estrategia la vivienda cumplía un papel importante, no sólo por las conquistas propuestas en el campo habitacional mismo, sino como movilización de la industria y creadora de ocupación. Los principios generales fueron retomados en la Ley de Viviendas donde se colocaba el acceso igualitario a la vivienda para todas las familias uruguayas como un objetivo prioritario.

<sup>86</sup> Un punto importante es resaltar que no sólo reconoció el derecho a una vivienda sino que también estableció estándares mínimos de calidad de la vivienda (número de habitaciones, ventilación, iluminación, instalación agua y energía, equipamientos, etc.) y condiciones para su producción y distribución dependiendo de las necesidades de cada familia. Como veremos con el paso de los años y de los gobiernos estos aspectos pasaron al plano del olvido cambiando sustancialmente el concepto de vivienda social, como un bien de derecho ciudadano a ser una solución habitacional que los gobiernos cumplen estratégicamente.

financiación, asesoramiento y control en un apartado especial enfocado en la construcción de viviendas de manera cooperativa<sup>87</sup>.

Un Movimiento cooperativo no se crea por decreto, pero sin duda este posibilita su existencia y apoya su expansión. Luego, su crecimiento depende de la continuidad de la política que le posibilitó su expansión, como de su dinamismo interno, de su experiencia, de la capacidad de los dirigentes y de la misma masa de cooperativistas.

Puestos los elementos en el escenario político se estableció el contexto para el fortalecimiento del Movimiento Cooperativo de Vivienda. Se recogió de esta manera la larga experiencia de autoconstrucción iniciada por inmigrantes europeos y la tradición organizativa de los trabajadores nucleados en sus sindicatos.

- *Definiendo las cooperativas de vivienda.*

El artículo 130 de la Ley define a las Cooperativas de Vivienda como *"aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tiene 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 contrato con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda"*.

De esta definición parece importante destacar los siguientes aspectos:

- ✓ el objeto principal de una cooperativa es proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados. El objeto de la cooperativa no se agota en su fin principal, sino que, además tiene por finalidad proporcionar servicios complementarios a la vivienda.
- ✓ Regida por los principios del cooperativismo. El segundo elemento a destacar de la definición es la expresa mención que la misma hace a los principios cooperativistas que constituye una de las características de las definiciones dadas por las legislaciones modernas.
- ✓ Enumera diferentes tipos de Cooperativas de Vivienda, tipos o modalidades que la ley especifica como veremos a continuación.

Las cooperativas de vivienda, que en esta ley constituyen un tipo especial, están sometidas a la autorización y fiscalización de la (DINAVI). La célula fundamental es lo que la ley llama "unidades cooperativas". Son grupos cerrados, constituidos por un mínimo de 10 socios y un máximo de 200, que tienen por finalidad proporcionar viviendas y servicios

---

<sup>87</sup> Todo el Capítulo X de la Ley Nacional de Viviendas N° 13.728 del 17/12/1968 así como el Decreto N° 633/69, Reglamento de la Ley N° 13.728 fueron redactados como marco jurídico de las Cooperativas de Vivienda.

complementarios a las mismas<sup>88</sup>. Para esto pueden construir un inmueble o conjunto habitacional o adquirirlo. Las unidades cooperativas se definieron de varios tipos según diferentes criterios.

1. Según la forma en que la unidad cooperativa satisface la necesidad de vivienda de sus socios, se clasifican de *usuarios* o de *propietarios*.

En las cooperativas de *usuarios*<sup>89</sup> que construyan un inmueble, barrio o conjunto habitacional, éste seguirá luego perteneciendo a la cooperativa. Los miembros tendrán respecto a sus apartamentos o casas solo un derecho de uso. Es decir, la propiedad es indivisa, reside en la cooperativa, cada uno de los miembros ejerce su derecho sobre una cuota parte, pero no es dueño del inmueble en que habita.

Esta fórmula practicada en con éxito en varios países permite construir y poseer en conjunto edificios no divisibles en propiedades autónomas (ni siquiera por ley de propiedad horizontal) y facilita dentro del mismo conjunto habitacional, cambiar de apartamento o de caso según cambien las necesidades de la familia. El derecho de uso es transmisible por herencia, de modo que se asegura estabilidad para las familias.

El otro tipo de unidad cooperativa es la de *propietarios*<sup>90</sup>, en este caso el inmueble o el conjunto de viviendas, es propiedad indivisa de la cooperativa durante el período de la construcción, terminadas las obras se asignan las unidades en propiedad privada a cada uno de los integrantes (sea por unidades totalmente independientes, o por ley de propiedad horizontal).

La cooperativa como tal se disuelve o se sustituye por un núcleo de propiedad horizontal, salvo que se decida en conjunto mantener cooperativamente algunos servicios comunes. Dentro de esta categoría tenemos las cooperativas de propietarios de adjudicación inmediata donde la propiedad de vivienda se otorga inmediatamente termina la construcción y de adjudicación diferida donde se conceden al socio una vez termina el proceso de amortiguación del costo de la misma.

2. De acuerdo a la forma de construir. En este sentido podemos distinguir (Art. 130): las cooperativas que *contratan con terceros* la totalidad de la obra<sup>91</sup>; cooperativas que *utilizan el trabajo de sus socios* (Arts. 136 y 137 de la Ley y 69 a 71 del Decreto); las cooperativas de *Autoconstrucción*<sup>92</sup> donde el trabajo del socio y de sus familiares se utiliza únicamente en la

<sup>88</sup> Son definidas en el Art. 142 de la Ley 13.728. el número de socios de una unidad fue modificado posteriormente por el Art. 462 de la Ley Nº 16.736 del 01/01/1996, que lo fija en seis, únicamente para el caso que el objeto de la Cooperativa se alcance por medio del reciclaje de viviendas existentes.

<sup>89</sup> Arts. 144 y 150 a 160 de la Ley y 51 a 64 del Decreto.

<sup>90</sup> Arts. 145, 161 y 162 de la Ley y 65 a 68 del Decreto.

<sup>91</sup> Es el caso típico de las Cooperativas de Ahorro Previo.

<sup>92</sup> Esta modalidad donde el trabajo se realizara a título personal y no comunitario, no tuvo desarrollo pronunciado en el país.

construcción de su propia vivienda; las Cooperativas de *Ayuda Mutua*, el trabajo del socio y de su grupo familiar se aporta de forma comunitaria para construir los conjuntos colectivos.

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

3. Según la relación que tengan con una Cooperativa Matriz, siendo aquellas que son filiales de una matriz y las unidades cooperativas autónomas ya sea por que nacieron de firma independiente o porque habiéndose constituido como filial de la Matriz y han dejado de tener dicha calidad.

El concepto de Cooperativa Matriz fue establecido por la ley para promover la continuidad y expansión del sistema cooperativo. Limitadas a un ámbito territorial o gremial concreto, la matriz sería una cooperativa abierta que recibiría a los socios con un compromiso de trabajo en conjunto y brindaría asistencia a la constitución y gestión del conjunto de las unidades cooperativas filiales.

La integración a la matriz debería mantenerse como mínimo hasta la adjudicación definitiva de las viviendas. Surgieron por ejemplo COVIMT (cooperativistas de matriz textil); las COVISAP (del sindicato de salud pública); las COVISAG (de los obreros gráficos) y las COVINE (Cooperativa de Vivienda Nueva Esperanza, entre otras.

Por otra parte, la ley previó otra manera de apoyo y promoción del cooperativismo. Se trató de la reglamentación de los Institutos de Asistencia Técnica (IATs). Se trata de organismos no lucrativos, autorizados y controlados por la DINAVI, capacitados técnicamente para promover la constitución de unidades cooperativas y asistirles en su trabajo.

En definitiva la ley anunció las Cooperativas Matrices y los IATs como los organismos promotores que asegurarían la extensión y la vitalidad del movimiento cooperativista de vivienda. Al mismo tiempo, a través de ellos se ejerce el contralor de la Dirección Nacional e Vivienda.

Como se ha dicho el Movimiento Cooperativo de Vivienda tuvo en la Ley 13.728 el marco que le abrió el camino para su fortalecimiento, con los tipos de préstamos más ventajosos y los subsidios que estén justificados por el nivel de ingresos de sus integrantes, además de los organismos de asesoramiento y la posibilidad de participar colectivamente del sistema de ahorro y préstamo.

- *Práctica del cooperativismo de vivienda.*

Aunque hubo intentos anteriores, las primeras construcciones de cooperativas viviendas que se tiene información datan de principios de 1966 poco antes de la Ley de Vivienda. Corresponden a tres experiencias pilotos que fueron llevadas a cabo por un grupo de trabajadores de la localidad de 25 de Mayo en el departamento de Florida, un núcleo de obreros ferroviarios de Salto y otros de la Intendencia de Río Negro, con el apoyo y asesoramiento de la organización privada sin fines de lucro denominada Centro Cooperativo del Uruguay (CCU)<sup>93</sup>.

Estas cooperativas constituyeron una solución alternativa de vivienda para noventa y nueve familias uruguayas. En el año 1968, luego de haber obtenido la personería jurídica ante el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), este proyecto piloto tuvo el respaldo de un convenio firmado con el INVE que les permitió ser incluidas en el uso de los recursos del préstamo del BID. Este organismo de financiación internacional aportaba el 50% de la inversión y el INVE se haría cargo de un 25 %. El CCU actuó como órgano de asistencia técnica y se encargó a partir de allí y por largo tiempo, de la promoción, educación, asistencia cooperativa, de la organización del trabajo, administración, y proyectos de urbanización y vivienda. A inicios de 1970 las obras fueron finalizadas pero el camino del cooperativismo de vivienda uruguayo apenas comenzaba a construirse. Este año coincide además con la fundación de la FUCVAM.

En el año 1973 cuando las Fuerzas Armadas (FFAA) instauran el gobierno militar, se inicia un largo proceso de represión al movimiento cooperativo y demás organizaciones populares, constituyendo un freno al desarrollo del movimiento que en ese entonces ya se había agremiado según las distintas modalidades de gestión.

Las cooperativas de vivienda aparecen como una doble contradicción dentro del sistema militar: por su contenido participativo y democrático, cuestionaban el autoritarismo que paso a ser el estilo de gobierno imperante; por su contenido de autogestión económica, a su vez significaban una oposición al nuevo modelo económico que basó su acción en la intervención de empresas capitalistas a las que busca estimular dándoles mayores rentabilidades.

Esa doble contradicción fue prontamente advertida y como consecuencia de ello se retiró todo tipo de apoyo al cooperativismo de vivienda, con la intención de desarticularlo.

Con la creación del MVPS en 1974, se planificó la construcción a muy bajo costo de viviendas destinadas a sectores "marginales" de la población urbana. Los objetivos del

---

<sup>93</sup> Terra, J.P. "Proceso y significado del cooperativismo uruguayo" CEPAL 1986. Pág. 51.

organismo, coherentes con la ideología del gobierno, se basaban en la "erradicación de los cantegriles" ya que implicaba un tema de "seguridad nacional", siendo el eje principal de la política habitacional de aquellos tiempos.

Hacia el 1975 los agudos problemas financieros por los que venía atravesando el Fondo Nacional de Vivienda determinaron la cancelación de los préstamos, cuando volvieron a reanudarse cambios sustanciales se dieron en sus objetivos.

Este período significó un verdadero estancamiento para el desarrollo de las cooperativas, los préstamos se concedían solamente para aquellas que ya tuvieran el trámite avanzado en el BHU. El análisis de las cifras del 73' y del 82' muestra que en todo ese período sólo se habrían llegado a mantener el déficit habitacional en su magnitud de 1973, superior al existente al momento de aprobarse la Ley 13.728 en el 68'.

En 1976 se suspendió la concesión de personerías jurídicas<sup>94</sup> a cooperativas de vivienda, lo que impidió poder formar nuevos grupos y solicitar financiación. Dos años más tarde el gobierno militar ataca en forma radical el desarrollo del movimiento cooperativo; no se concedieron más préstamos y se endurecen las condiciones de amortización, lo que llevó a la desintegración de muchas de las cooperativas que se habían constituido.

Para las cooperativas por ayuda mutua en particular se endurecieron sensiblemente las condiciones de crédito, aumentándose los intereses que se aumentaron al triple de lo que regían en 1975 e imponiéndose exigencias de un ahorro previo incompatible para un sistema que apunta a sectores sin capacidad de ahorro, los trámites se alargaron y las trabas burocráticas se incrementaron sensiblemente.

Esto no tiene que ver solamente con problemas específicos puesto que hay que agregar naturalmente las dificultades por las que atravesaron todas las organizaciones democráticas del país: partidos políticos, sindicatos, asociaciones estudiantiles, etc. Dificultades para reunirse, para expresarse, para actuar, persecución de sus dirigentes en definitiva todo tipo de restricciones a las libertades individuales y colectivas. Todo ello con un marco de grave crisis económica, cuyos costos pagaban los sectores trabajadores, que veían reducirse su salario real a la mitad en menos de una década.

Por entonces, el Boletín Estadístico del BHU informaba que las cooperativas constituían el 50% de las unidades en construcción en todo el país. Las viviendas construidas desde la modalidad cooperativa superaban las 5.914 unidades, fue en ese entonces cuando el Fondo Nacional de Vivienda (FNV) se sumergió en crisis, las decisiones tomadas por el gobierno militar al respecto prácticamente ahogaron al movimiento, fomentando la expansión de los promotores privados.

---

<sup>94</sup> No es hasta 1989, cuando culminaba el primer gobierno del DR. Julio María Sanguinetti, que las personerías jurídicas volvieron a concederse.

A pesar de estas problemáticas de la coyuntura socio-política del país, el movimiento cooperativo da inicio a un amplio programa de desarrollo social: policlínicas, escuelas y guarderías, bibliotecas, salones comunales y espacios recreativos, constituyéndose como un actor de gran trascendencia ante las restricciones del régimen militar.

El Movimiento Cooperativo de Vivienda se tornó uno de los pocos espacios que aún podía permitir cierto margen de organización y solidaridad social frente a las restricciones que los militares habían impuesto a toda la población. Por esta razón el sistema militar siguió intentando una desarticulación total del movimiento. La propia realidad económica, la crisis política de 1976 y la renovación del elenco gubernamental fueron factores condicionantes de la reestructuración de la política de vivienda.

El control sobre la producción habitacional pasó a ser una razón de "seguridad nacional". En 1977 dejaron de existir el MVPS, con él la DINAVI y el INVE. Las competencias de todos estos organismos se trasladaron al BHU y al MEF. Al mismo tiempo se clausuraron las personerías jurídicas de los IATs.

Las posibilidades de superación de este déficit estaban acotadas por la existencia de casi un 40% de la población nacional sobreviviendo con ingresos mensuales inferiores al monto exigido por el BHU para permitir el acceso a cualesquiera de sus líneas de crédito, incluyendo a las cooperativas de vivienda, situación que prácticamente se reproduce sin grandes variantes hasta el presente.

En 1985, posteriormente al "Pacto del club Naval" que permitió el camino de restitución de las formas participativas y de la plena participación de los partidos políticos, se reestablece la democracia con el gobierno del Dr. Sanguinetti. Fueron momentos de gran movilización popular, que generaban acciones y expectativas fuertemente enraizadas a prácticas de la sociedad civil, emergente de la salida dictatorial.

Los partidos políticos y los movimientos sociales comienzan experiencias de coordinación como la Intersectorial, que lleva a la instalación de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), donde se sientan las bases del primer gobierno post-dictatorial.

No obstante, el gobierno colorado desconoce los acuerdos alcanzados en la CONAPRO, caracterizando a la gestión como un período de transición, con acciones restitutivas y de ajuste, que favorecen la desmovilización, frustrando las expectativas sociales y económicas en la restauración democrática.

Luego de un proceso con costos sociales muy profundos, la participación del Movimiento Cooperativo de Viviendas en el proyecto gubernamental prácticamente no cambió. El país continuó sufriendo casi sin matices la misma política económica y de vivienda aplicada en el período militar.

En 1984 se celebran las elecciones nacionales rodeadas de una serie de restricciones referidas a prohibiciones de participación directa y lemas partidarios. Sin embargo, esto no fue impedimento alguno, más bien estaba previsto dentro del pacto del Club Naval de las reglas admitidas por políticos y militares para concretar el tránsito hacia la democracia.

Durante el mandato del Dr. Julio María Sanguinetti el BHU<sup>95</sup> contribuyó al avance inflacionario en el sector vivienda. Se trató de un gobierno denominado de transición justificando de esta forma que los esfuerzos gubernamentales se centraran en reducir el déficit fiscal continuando con el congelamiento de las políticas sociales derivado de la dictadura.

Más del 50% de las erogaciones se destinaron mensualmente al pago de intereses de deuda y a cubrir el funcionamiento del pesado aparato burocrático del Estado. A su vez el Ministerio de Economía pasó a adeudar al BHU más de 90 millones de dólares, substraídos a los trabajadores por la vía impositiva para la supuesta construcción de viviendas populares.

En 1987 por primera vez desde el 1968, no se escrituró ningún préstamo para cooperativas de vivienda. También en febrero de ese año el BHU resolvió imponer como condición para el préstamo a las cooperativas de usuarios que de las mismas autorizara a las empresas donde trabajaban sus socios a retener las amortizaciones adeudadas y entregarlas directamente al BHU.

Con esto no sólo se violó la legislación al transformar las deudas colectiva de la cooperativa en obligaciones personales, sino que también se impulsó al proyecto de desmantelamiento del movimiento iniciado por militares con por la ley-decreto 15.501 a través de la cual pretendían el pasaje compulsivo de las cooperativas al régimen de propiedad horizontal, como veremos más adelante tuvo una fuerte resistencia por parte del movimiento.

A todo esto, en los sindicatos, en los barrios obreros y en las asociaciones juveniles de base se siguieron formando nuevas cooperativas principalmente de ayuda mutua. Prácticamente cerradas todas las vías de acceso a una vivienda decorosa, las cooperativas se convirtieron en la esperanza de vivienda para los trabajadores de los Uruguay post-dictatorial.

Se multiplicó la invasión de viviendas contribuyendo a la rápida tugurización de la ciudad montevideana. Creció la ciudad "informal" al aumentar el número de "cantegriles" y los asentamientos irregulares de la periferia. El movimiento cooperativo prueba ser una alternativa apropiada de solución a la problemática de vivienda de los sectores populares urbanos del país a pesar de los obstáculos estatales. El argumento manejado se refiere a

---

<sup>95</sup> "El plan quinquenal elaborado para este período estableció un BHU concentrado principalmente en la finalización de los programas iniciados por la dictadura: viviendas de categoría media y en la adquisición de viviendas usadas". Chávez-Carballal, op cit, pág. 25.

que con los mismos costos de un programa de NBE se construyeron viviendas cooperativas de mayor superficie y mejor calidad constructiva.

En el 89' con la finalización del período de gobierno el déficit habitacional era cercano a las 120 mil unidades en todo el país, el 40% del parque habitacional carecía de los servicios de energía eléctrica, agua potable o saneamiento, mientras alrededor de 35 mil unidades permanecían deshabitadas debido a los valores abusivos de arrendamiento.

Con el nuevo gobierno del Partido Nacional se instrumentó en 1991 la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)<sup>96</sup> donde los planes de viviendas, como había sido demandado por el Movimiento Cooperativo de Vivienda, no estarían a cargo de entes financieros.

Desde la municipalidad frenteamplista, primeriza en el ámbito estatal, y algunas otras municipalidades del interior se acordó con FUCVAM el otorgamiento de tierras para la construcción de nuevas cooperativas lo que colaboró de manera vital para el desarrollo de más obras.

Estos gobiernos democráticos sucesivos al período que se conoció como de transición, iniciaron una serie de reformas políticas, económicas y sociales que profundizaron la propuesta neoliberal. De esta forma, se sostiene que este gobierno del Dr. Lacalle promueve la finalización del modelo proteccionista que el Estado heredaba desde principios de siglo pero comenzó a sustituir paulatinamente con políticas antagónicas.

Un acontecimiento relevante de la realidad uruguaya fue la derogación de la Ley conocida como de "Empresas Públicas" mediante el mecanismo de referéndum y posterior plebiscito, que detiene un paquete importante de privatizaciones (fundamentalmente ANTEL), he impone un gradualismo y selectividad en el achicamiento del Estado.

En un documento sobre Reforma del Estado de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia de la República se afirma la necesidad de reformar el Estado "y *hacerlo además con responsabilidad, es hoy un imperativo ético de la democracia uruguaya ante las demandas del presente y los desafíos del porvenir*".<sup>97</sup>

De esta forma, deben ubicarse en el gobierno del Dr. Lacalle las primeras acciones de reforma, que se vieron limitadas por dificultades en la coalición de gobierno y una fuerte movilización a partir del plebiscito de 1992 antes mencionado.

Sin embargo, los recursos de referéndum impuestos posteriormente para detener reformas en áreas estatales no tuvieron éxito, agudizando la desmovilización popular.

<sup>96</sup> La ley 16.112 dio creación a este Ministerio siendo un reclamo de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. Se pretendía que ofreciera la posibilidad de implementación de políticas de estado a largo plazo que no fueran influidas por circunstancias políticas o económicas. Se le adjudicó la responsabilidad exclusiva y excluyente de diseño, gestión y supervisión de la política nacional de vivienda. Sin embargo, dada las limitaciones de personal e infraestructura y el permanente recambio de ministros y cambios de programas, la actuación del MVOTMA en los primeros tres años se caracterizó por una inoperancia casi total.

<sup>97</sup> Presidencia de la República - O.P.P. "La reforma administrativa del Estado". Montevideo, 1998. Pág. 5

Es así que los procesos de reforma encuentran fuertes resistencias, fundamentalmente de los actores políticos y sociales participantes de las diferentes instituciones y ámbitos estatales.

Tratando de analizar el posicionamiento del movimiento como un actor socio-político en esta coyuntura, se evidencian un cuerpo importante de transformaciones en la acción estatal frente a la cuestión social, que son examinadas con claridad por la autora brasilera Potyara Pereira<sup>98</sup> valiéndose para retomar sus ideas en estas líneas:

- ✓ *"abandono del compromiso formal con el pleno empleo por parte de los gobiernos*  
*disminución y/o reducción del ritmo de crecimiento de los gastos sociales públicos*
- ✓ *transformación de los servicios sociales en atención pública selectiva y focalizada a una*  
*demanda limitada – los carentes. Esto tiende a reforzar el sistema de estratificación*  
*social generado por el mercado (quien puede, paga y es mejor atendido) y el estigma*  
*generado por la focalización a la indigencia o 'al residual humano incapaz de implementar*  
*la auto ayuda'*
- ✓ *se privilegia la lógica del contrato, por sobre el status de ciudadanía que requiere la*  
*garantía incondicional de plenos derechos y condiciones de ciudadanía a todos los*  
*individuos....*
- ✓ *Retraimiento relativo de la participación del estado en el proceso de provisión social,*  
*aunque su participación se mantenga fuerte en el financiamiento ...*
- ✓ *Énfasis en la responsabilidad individual en contraposición a la responsabilidad del*  
*colectivo social junto al bienestar del ciudadano."*

Al momento de aprobarse el Plan Quinquenal 1991-1995 la situación habitacional del país era crítica. En la línea de planes de ajustes económicos se tendía a la eliminación de subsidios para aquellos sectores de ingresos medios incluyendo a gran parte de los hogares que apostaban a una vivienda cooperativa, obstaculizado el acceso al crédito pocas eran las opciones existentes, ya que el sector empresarial no se interesaba en la producción de viviendas de tipo social por su baja rentabilidad.

Para sectores con ingresos bajos (menos de 30 URs) el Plan Quinquenal ofreció los NBE, unidades de reducida superficie, sin consideración de las características y necesidades particulares de cada familia. La política habitacional que se extiende hasta nuestros días haciendo posible la ejecución de los NBE es el Sistema Integral de Acceso a la Vivienda (SIAV).

---

<sup>98</sup> Pereira, Potyara "Cuestión Social, Servicio Social y derechos de la ciudadanía". Revista Temporalis. ABEPSS. N°3. Brasilia, 2001. Pág.155

La política del SIAV surge en el año 1992 y fue instrumentada en julio de 1993 por el MVOTMA a través de la Dirección Nacional de Vivienda. Constituye un sistema que permite el acceso a la vivienda a través del esfuerzo del beneficiario por medio del ahorro, más el apoyo del MVOTMA mediante un subsidio y un préstamo. Se destacan distintos tipos de soluciones habitacionales a los que se pueden acceder según el nivel socioeconómico del núcleo familiar.

Pueden acceder a dicho sistema todas las personas mayores de 18 años que reúnan las siguientes condiciones:

- Residir en el país
- No ser propietario ni pertenecer a cooperativa alguna
- Disponer de un ingreso mensual familiar menor a 60 UR.

Distintos tipos de vivienda:

1. Núcleo Básico Evolutivo Mejorado (NEM). Dirigido a familias con ingresos menores de 30 UR.
2. Subsidios 1, 2 y 3 dirigidos a familias con ingresos entre 30 y 60 UR.

Otras de las políticas implementadas en el país es la del Banco de Previsión Social (BPS) dirigida a jubilados y pensionistas de más de 60 años, con el requisito de que sea un grupo familiar no ampliado o un pasivo con un menor a su cargo y tener ingresos no mayores a dos salarios mínimos. El MVOTMA tendrá a su cargo el proyecto y la construcción de la vivienda.

La propuesta de vivienda de la administración nacionalista conducida por el Dr. Lacalle de Herrera reprodujo el modelo hegemónico internacional, caracterizado por adherir a la llamada "estrategia facilitadora"<sup>99</sup> promovida por el BID y otros organismos de cooperación y desarrollo.

Aparece así esta estrategia de reforma, imponiendo una ruptura con la concepción estatal tradicional, pero también con las formas más liberales de reforma.

*"Lograr la concreción de ese Estado requiere la superación de varios paradigmas. Por un lado, superar la visión de un modelo de Estado omnipotente e interventor basada en la creencia de que todos los problemas económicos y sociales son susceptibles de solución mediante una tendencia expansiva irrefrenable del gasto público lo que implica una*

<sup>99</sup> La estrategia facilitadora fue promovida por primera vez en la llamada Estrategia Global para la Vivienda al año 2000 aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1988. "De acuerdo con esta concepción se debería reformular el rol de los gobiernos: el Estado debería concentrarse más en la creación de incentivos y normas facilitadoras para la provisión de viviendas y servicios urbanos bajo responsabilidad de los propios beneficiarios. En su origen, la descentralización propuesta enfatizaba también en el rol de las comunidades organizadas y de las ONGs...En el contexto latinoamericano, la descentralización fue promovida fundamentalmente en beneficio del "sector privado", transfiriendo las responsabilidades históricas del Estado hacia el mercado. A través de la difusión de documentos del BID la estrategia facilitadora se constituyó en el nuevo paradigma universal..." Chávez-Carballal, op cit. pág. 27.

*definición prácticamente infinita de bien público y de que su provisión debe realizar a través de la contratación de más funcionarios públicos.*

*Por otro lado, superar la visión de un Estado anoréxico basada en el postulado de que cuanto más mercado y menos Estado mejor funciona la economía y más eficazmente se resuelven las demandas ciudadanas".<sup>100</sup>*

En este período se produjo una profunda reestructura institucional en la gestión de la política habitacional, el Estado pasaba a asumir un rol esencialmente subsidiario, delegando en el sector privado el rol protagónico. Siendo el mercado el mayor responsable de la producción y distribución de la vivienda se produce un aumento desmesurado de los precios, dificultando el acceso a este bien a los sectores medios y medios-bajos, además se opta por reducir los estándares históricos de área y calidad.

Aquellos principios planteados en la Ley Nacional de Vivienda orientados a la promoción de la construcción de viviendas como derecho de todas las familias uruguayas sin importar su nivel de ingresos fue sistemáticamente dejado de lado, ni siquiera en las campañas electorales para el siguiente mandato se incluyó el tema a debate.

A pesar de todas las restricciones, el volumen de producción de cooperativas no se detuvo nunca totalmente, el movimiento fue acompañando las crisis y las barreras con nuevas estrategias políticas, apelando a solidaridad de otras organizaciones y el apoyo social. Desempeñándose como un actor social representativo de una amplia gama de población con un fin concreto, en defensa de un derecho legítimo pero que además apostaba a otra forma, más solidaria, de organizar la sociedad y los recursos del país no sólo en el ámbito habitacional.

Hacia finales del quinquenio 1996-2000 las cooperativas de vivienda de todo el país superaban las diez mil en las modalidades de construcción más producidas, siendo una alternativa habitacional real para familias uruguayas de distintas posiciones económicas.

En estos últimos años el movimiento entiende que los problemas básicamente se les presentan en el orden de la financiación y las consecuencias desencadenadas por las crisis económicas. La mantención de su práctica está en riesgo en tanto el mapa político se modifica y la política habitacional para viviendas de interés social es sistemáticamente apartada de las agendas públicas.

Las nuevas modificaciones en cuanto al ámbito laboral tienen como resultado un empobrecimiento de la población que impulsa a las Federaciones en la búsqueda de nuevos lineamientos de acción.

<sup>100</sup> Chávez- Carballal, op cit, pág. 10.

---

*"En la actualidad podemos decir que la situación ha variado negativamente en comparación a los primeros años de democracia, cuando todos volcamos muchas esperanzas en las acciones de la CONAPRO y COVIP.*

*El MVOTMA aún hoy no posee los mecanismos adecuados (que por cierto la Ley 13.728 estipuló imprescindibles) para diagnosticar la situación de la vivienda en nuestro país. Las políticas de vivienda han sido promesas electorales que luego no se cumplen, y eso lo vemos en el aumento del déficit habitacional y los costos estatales en programas sin evaluación formal como lo es la construcción de los NBE y los NEM, se gastan millones recaudados de los sueldos de los trabajadores en soluciones poco adecuadas para estos, para nuestra sociedad, y para nuestra cultura... esto responde a una manera neoliberal de gobernar y de pensar la ciudad."<sup>101</sup>*

### **VI.3 Las Federaciones: expresión de un proceso.**

Podemos decir que la agremiación de las cooperativas en Federaciones no es una mera forma de organización política de las mismas, sino que además implicó la constitución de entidades con características propias que captaron distintos segmentos de población, con diversas capacidades y aspiraciones en cuanto al bien perseguido, la forma de obtenerlo y la relación de su propio espacio cooperativo con el social.

Estrictamente podemos explicitar a las Federaciones como las entidades asociativas de segundo nivel que representan a las cooperativas según sus modalidades de construcción. Una visión más global nos muestra Federaciones que participaron (y participan) de distinta manera en la consolidación y desempeño del Movimiento Cooperativo de Viviendas. Este concepto abstracto tantas veces nombrado tiene su "materialización" no solo en las unidades cooperativas y los cooperativistas, sino que también en las agrupaciones de colectivos que organizan y dirigen a los anteriores en miramiento de propósitos generales.

De esta manera, nos importa analizar las características más destacadas de las dos Federaciones que agrupan a la gran mayoría de las cooperativas de viviendas en el Uruguay. Recorrer el camino de su constitución y sus acciones dentro del ámbito social nos hablara del "por que" y el "como" de las líneas seguidas por el cooperativismo a lo largo de su existencia en el país.

Ambas poseen particularidades bien diferenciadas, la reconstrucción y recopilación de información para utilizar como insumo no fue igual de accesible para los dos casos, esto

---

<sup>101</sup> Entrevista a Javier Vidal. FUCVAM. Montevideo, 24 de mayo del 2004

también nos habla de esa diferenciación<sup>102</sup>. Sus papales fueron distintos, pero con aportes fundamentales para la constitución del movimiento e intentaremos explicitarlo.

- *La Federación Uruguaya de Cooperativas por Ahorro Previo*

Este capítulo no tiene como cometido desarrollar una comparación entre las dos Federaciones. La exposición no tiene por objeto establecer un orden de importancia, ni para que se interprete en estas secciones una contrastación, ya que sencillamente partimos de la idea de que una lectura de esa forma desdibuja lo medular de la cuestión.

En muchos de los textos encontrados se constata la gran importancia que se da al cooperativismo de Ayuda Mutua como parte casi exclusiva del movimiento. Lejos está en nuestras intenciones realizar un juicio al respecto, como se ha dicho creemos que esta asociación responde al mecanismo de movilización que FUCVAM adoptó, y aún hoy mantiene (escenarios públicos, protestas, actos, marchas, etc.), que sustentan ese imaginario social. Ciertamente su intervención en el proceso de construcción como expresión colectiva ha sido muy relevante, sin embargo creemos que un estudio del Movimiento Cooperativo de Vivienda no puede dejar de lado el papel que FECOVI ocupa en ese proceso.

La visión entonces es desde dos ángulos, ambas agremiaciones de cooperativas moldearon el fenómeno que aquí nos interesa y por tanto es justo contemplar sus diferencias pero no diferenciándolas. Es razonable volver a reiterar que existen en la actualidad varias agrupaciones de cooperativas de viviendas de modalidades innovadoras que por razones de escasez de material y tiempo no pudimos incluir.

La Federación de Cooperativas por Ahorro Previo agremia a aquellas cooperativas que desde la Ley de Viviendas son reconocidas dentro de una de las modalidades de gestión posibles. Si bien no existe una fecha precisa, se estima que a partir de agremiaciones como la Federación Nacional de Cooperativas de Viviendas (FENACOVI) y la Unión Nacional de Cooperativas de Viviendas (UNICOVI) desde principios de 1969 la idea de una única Federación estaba latente.

---

<sup>102</sup> Creemos que en parte el interés puesto en la recopilación histórica que cada actor social emprende como participe de un colectivo mayor tiene que ver con historias personales y del colectivo que se encuentra detrás de él. Historias que se plasman en documentos, hechos, memorias y forman parte de su identidad, de la imagen que muestran de sí a la sociedad: los procesos que llevaron a su fundación, la historia de la gente que lo integró, la ideología, el discurso emprendido, las características de la población que adhería a ese discurso, la apropiación del espacio de poder de la organización, etc. En nuestra opinión, no es casual que las Federaciones estudiadas posean notoria diferencia en los materiales producidos por ellas u otros acerca de su historia y su papel como parte del Movimiento de Cooperativas de Viviendas del Uruguay. Una posible hipótesis, que podría profundizarse en otro ámbito, sería como el origen social, político, cultural del grupo de personas que comienza a forjar un accionar colectivo determinan entre otros, la forma de posicionarse y de proyectar la identidad de esa organización social.

---

Hacia 1974 FECOVI existía como única agremiación de cooperativas por la modalidad ahorro previo actuando en un mismo frente con FUCVAM, aunque fue forzado prácticamente a paralizar sus actividades durante el periodo militar. La Federación en este momento ha emprendido un trabajo de recopilación de documentos, actas y los propios relatos de los cooperativistas que participaron en el proceso hasta la fundación con el cometido de aclarar algunos espacios sin información de su historia.<sup>103</sup>

En los años de la dictadura la estructura de la Federación no estaba consolidada y por tanto no resistió la represión y las limitaciones del período. En consecuencia, al contrario de lo que sucedió con FUCVAM, se debilitó y dedicó sus esfuerzos en actuar en bloque junto con los demás actores de la escena pública pero con adhesiones de tipo individual más que federativo.

El Sistema de Ahorro Previo, contemplado en la Ley 13728, leyes modificativas y complementarias, consiste en el ahorro de cierta suma de dinero (por parte de las Cooperativas), previo a la concesión del Préstamo para la construcción de las Viviendas. Dicho Ahorro tiene la finalidad de solventar la compra del terreno y cubrir parte del costo de la construcción. Este Ahorro deberá ser, por lo menos, del 15% del Valor Total de la Obra, incluido el terreno.

Plantea como sus objetivos:

- Defensa gremial de las cooperativas federadas, así como también su representación integral frente a organismos nacionales e internacionales.
- Brindar las bases y conocimientos cooperativos para la promoción social.
- Contribuir al fomento cooperativo.
- Promover la creación de nuevas cooperativas de vivienda.
- Colaborar con los organismos que se orientan a la eliminación del déficit habitacional e influir en la formulación y control de la política de vivienda.
- Propiciar servicios complementarios, así como abaratar los costos de construcción y mantenimiento de las viviendas.

Esta modalidad de cooperativas resalta como particularidades ventajosas:

- Construcción de viviendas económicas de interés social de elevada calidad.
- Por medio de la auto-administración de las obras alcanza un menor costo de construcción que el que oferta la promoción privada.

---

<sup>103</sup> En la entrevista realizada a Ismael Castellano del "Área Proyectos" de FECOVI el día 28 de abril del 2004, informó que se estaba elaborando con mucho esfuerzo un documento que recupera todo el proceso histórico pero que se dificultaba ya que implicaba recopilación de actas, boletines, y sobre todo encontrar a aquellos cooperativistas que comenzaron la historia de la Federación. Se estima que el trabajo les llevaría varios meses más.-

- Generación de empleos directos e indirectos favoreciendo el desarrollo de variadas ramas industriales.

FECovi tiene una estructura permanente similar a las cooperativas, con una inserción nacional y una concepción federativa. Al igual que FUCVAM sus elecciones son a personas no a listas siendo esto un rasgo de organización distintivo frente a otros movimientos sociales.

Tradicionalmente la financiación de Cooperativas promovidas por FECovi ha sido realizada por el BHU, en las últimas décadas debido a las crisis económicas, el deterioro de los salarios y el desfasaje de la Unidad Reajutable respecto al salario de los trabajadores, han provocado que la amplia mayoría de los nuevos beneficiarios (empleados, pequeños comerciantes, trabajadores independientes, profesionales, etc.) constituyan familias de ingresos medios bajos y decrecientes que, para alcanzar cuotas de amortización accesibles menores que un alquiler, deben recurrir a los préstamos subsidiados del Ministerio de Vivienda a bajo interés.

En esta modalidad los cooperativistas gozan de los beneficios de ser usuarios, es decir el Sistema de Usuarios, contemplado en la ley citada, consiste en que la propiedad del inmueble es de la cooperativa, que contrata con el usuario de una vivienda, su uso y goce por tiempo indefinido y heredable.

Se definen como una agremiación de cooperativas que se destacan por que las viviendas se construyen 30% por debajo del costo de los promotores privados: los Institutos de Asistencia Técnica que las capacitan para la auto administración de las obras, logran constituir a las cooperativas en empresas constructoras, que contratan directamente materiales y mano de obra logrando así un costo de construcción promedio sensiblemente inferior a la promoción privada.

Estas experiencias de construcción se dificultan por los impuestos IMABA (impuesto a los préstamos) e IVA (impuesto al valor agregado) sobre los intereses, lo que eleva la cuota final de amortización por encima de la reducida capacidad de ahorro de algunos cooperativistas.

De la misma forma, su desarrollo se ve obstaculizado por deficiencias del marco legal, insuficiencias de préstamos blandos internacionales y carencia de nuevas herramientas de financiamiento. Para revertir estos obstáculos, FECovi realiza un intenso trabajo de relacionamiento con las autoridades públicas (Legisladores) y privadas (CUDECOOP), a efectos de obtener una Ley General de Cooperativas; y en la búsqueda de alternativas de financiación, a través de negociaciones con el BID, MVOTMA, IMM, COFAC, AFAP INTEGRACIÓN.

---

El año de la restauración de la democracia es un período clave para FECOVI, "las cuotas del BHU fijada por una Unidad Reajutable calculada bajo parámetros fictos de ingresos per capita, con la recesión económica se convirtieron en el motor para una de las más grandes movilizaciones a nivel político que la Federación impulsó, marcando de esta manera la fuerza y la capacidad de presión que podía tener como actor social."<sup>104</sup>

Por las características propias de su funcionamiento esta modalidad fue elegida inicialmente por una población de sectores económicos con ingresos medios a medios-altos.

La capacidad de ahorro que implica la modalidad sin duda determina el acceso a la misma, dadas las transformaciones económicas del país en las últimas décadas y las profundas crisis en el mercado laboral, la situación social de la población que usualmente se acercaba a esta alternativa ha cambiado. Ante la pérdida de poder adquisitivo, desvalorización de los salarios y la congelación de préstamos para cooperativas de vivienda por parte del BHU la Federación trabaja en la búsqueda de nuevos proyectos de financiación y abaratamiento de las cuotas<sup>105</sup>.

En la actualidad las cooperativas por esta modalidad de gestión superan la cifra de 65, numéricamente son inferiores a las nucleadas en la modalidad de ayuda mutua esto tiene estrecha relación con lo mencionado acerca de la capacidad de ahorro de los sectores de la población. Las cooperativas en régimen de usuarios reúnen a más de 26.000 familias en las modalidades de Ahorro Previo y Ayuda Mutua.

Las Cooperativas que ha formado FECOVI se construyen por autoadministración siendo una metodología inédita que implicó un gran ahorro a sus miembros, se crea además una red de servicio de capacitación, educación cooperativa, planificación de proyectos sociales para cooperativas existentes o en desarrollo además de los servicios otorgados a las cooperativas en cuanto mantenimiento de las infraestructuras y asesoramiento en cuestiones de diversa índole.

A la vez del apoyo recibido por ser miembro fundador de CUDECOOP, este sistema de fortalecimiento y proyección del cooperativismo tuvo su canal facilitador en el compromiso y apoyo constante del Centro Cooperativo Sueco (SCC)<sup>106</sup>. Las Organizaciones Cooperativas suecas, a través del SCC, han brindado a FECOVI apoyo a través de programas de capacitación, cooperación técnica y apoyo institucional. El origen de la colaboración entre

---

<sup>104</sup> FECOVI. Página Web.

<sup>105</sup> FECOVI. Revista "Espacio Común", Nº 13 Abril 2003. Entrevista a Ismael Castellano "Área Proyectos" de la Federación. Pág. 4.

<sup>106</sup> En Uruguay el cooperativismo de vivienda entre otras modalidades es reconocida como una experiencia de estudio y conocimiento muy valiosa en la región. Ha sido punto de referencia en la legislación y política cooperativa de Brasil y México. Suecia considerado uno de los países más prestigiosos por ser cuna del cooperativismo y un referente actual, ha seguido y apoyado a la experiencia uruguaya en signo de reconocimiento a su importancia.

las cooperativas uruguayas y el Centro Cooperativo Sueco comienza en 1984, año en el que se establecieron los primeros contactos.

La relación entre ambas organizaciones ha permitido, entre otras áreas, desarrollar los modelos alternativos de financiamiento, poner en práctica las primeras experiencias de su aplicación y desarrollar el proyecto de la Central de Servicios Cooperativos.

A modo de conclusión nos parece acertado referirnos brevemente a un documento que nos ofrece datos concretos de cómo los cooperativistas y la propia Federación se definen a sí mismos, se trata de la Encuesta de Necesidades<sup>107</sup> realizada por iniciativa de la Federación.

Los cooperativistas de esta modalidad de gestión piensan a FECOVI como una institución prestadora de servicios y defensora de sus derechos. Como tal exigen intervención en problemas que atañen a cada cooperativa y al conjunto como lo es el enfrentamiento con el BHU. Es posible presumir que esta forma de concebir la Federación implicará distintos grados de apropiación del ámbito colectivo, así como también en el nivel de participación en los espacios de poder.

Es relevante el énfasis puesto por los cooperativistas y dirigentes en el carácter extra-partidario que la Federación debe mantener. Según las opiniones recabadas en el mencionado documento se espera que la Federación como actor político encuentre los caminos de negociación, presión y protesta sin importar el gobierno y sin adherir a formas política partidarias.

Se presenta información que muestra un desarrollo interno del sistema que en general satisface las necesidades de sus socios en cuanto a servicios y actividades. Impulsa dinámicas de integración con el medio circundante a las cooperativas pero mayoritariamente se ocupa de las problemáticas sociales, económicas, culturales, organizativas y gremiales de los propios cooperativistas.

Un punto que preocupa, al igual que la mayoría de las organizaciones sociales contemporáneas es el tema de la participación en los espacios predeterminados como comisiones, asambleas, actividades específicas, cursos, etc. Este es un punto por el cuál la Federación enfatiza su tarea en fomentar y transmitir los valores cooperativistas principalmente en aquellas cooperativas con varios años de convivencia.

*"Hoy más que nunca FECOVI está trabajando para una vivienda digna y para la mantención de nuestro sistema cooperativo. Es su fin, motivo de su surgimiento y por lo que se mantiene. Las transformaciones han surgido inevitablemente ya que la situación socio-económica del país y por ende la de la población se ha transformado por tanto se buscan*

<sup>107</sup> Autores varios. "Informe Censo Cooperativas FECOVI. Encuesta de necesidades." Setiembre 2002. Pág.12-33.

*soluciones para eso, el mito de la Federación solvente económicamente por fin se deja de lado como forma de diferenciar.*

*Se intenta fomentar Fondos alternativos de las propias cooperativas para financiar las nuevas, financiamiento de cooperativas de crédito y apoyo exterior, es difícil pero con el BHU no se obtiene nada y el MVOTMA están prácticamente congelados los préstamos para cooperativas de 30 a 60 UR. Se busca brindar una solución para familias que deseen su vivienda propia y por eso seguimos trabajando a pesar de las dificultades de 'afuera' y toda las conflictivas surgidas a la interna de la Federación para paliar esas dificultades.<sup>108</sup>*

- *La Federación Uruguaya<sup>109</sup> de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*

Como ya se dijo las Federaciones que agrupan a la mayoría de las cooperativas de vivienda en la actualidad se diferencian en primera instancia por ser dos modelos de gestión de cooperativas distintos. Esta manera de diferenciación estrictamente refiere a la forma de construcción de la vivienda, pero además implica grandes diferenciaciones en la red de relaciones entre los cooperativistas, con el medio ambiente y el contexto social.

La mayoría de las ciudades uruguayas, principalmente Montevideo han crecido al influjo de la autoconstrucción como es frecuente en América Latina donde se encuentran variados ejemplos, aunque no tan arraigados como en nuestro país. En el caso uruguayo no ha sido explosivo como en otros países latinoamericanos, sino que por el contrario ese crecimiento se produjo de manera gradual.

Como se expuesto anteriormente, la relativa prosperidad económica hasta principios de los 60' y la apertura de la legislación para los préstamos, estimularon la construcción de la casa propia para buena parte de los sectores asalariados urbanos y de las capas de ingresos medios. Existen antecedentes en nuestra sociedad que fortalecen la idea de la autoconstrucción como una posibilidad viable. La disposición para construir con sus propias manos fue lo que en primera instancia estimuló esta modalidad.

En particular el sistema de Cooperativas de Ayuda Mutua probó ser idóneo para recoger y organizar toda una tradición nacional de autoconstructores que en la primera mitad del siglo XX fueron los que dieron un decisivo impulso de crecimiento a las ciudades uruguayas.

<sup>108</sup> Entrevista a Zulma Perdomo, vice-presidenta de FECOVI. Montevideo, 12 de mayo del 2004.

<sup>109</sup> Su condición de Federación "Uruguaya" le fue quitada arbitrariamente bajo la dictadura. En el año 70' no se les otorgaría personería jurídica si se llamaba de esa forma, la mejor sustitución encontrada fue "Unificadora", título que tuvieron que utilizar hasta la segunda mitad de los 90'.

FUCVAM fue fundada el 24 de mayo de 1970 en Isla Mala (25 de Mayo), una pequeña localidad del interior del país ubicada en el departamento de Florida. La instancia fundacional representó la culminación de un proceso originado en la problemática común de las cooperativas pioneras, que fuera objeto de análisis en sucesivos encuentros y asambleas intercooperativas hasta lograr establecer una plataforma común de reivindicaciones y las bases organizativas para conquistarla.

*"En mayo fue el acto inaugural y ya en setiembre... hicimos un acto en el SODRE y nos sorprendió la cantidad de cooperativas que asistieron metalúrgicos, gráficos, textiles, allí se dio a conocer la orientación que tenía este movimiento que acababa de nacer... si no hubiera sido por los sindicatos no se podría haber consolidado el movimiento"<sup>110</sup>*

Desde un principio fueron definidos tres de los rasgos fundamentales de la Federación<sup>111</sup>:

- la identidad de clase como organización de trabajadores
- la vocación de defensa gremial de los derechos del movimiento cooperativo e intercambio solidario
- la proyección nacional del proyecto federacionista. Con esta orientación, la propuesta de FUCVAM. se estructuró en los diecinueve departamentos que componen la administración política del país.

Plantea como sus objetivos:

- Defender los derechos comunes de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua
- Brindar a personas y cooperativas las bases e instrumentos para su promoción social en un sentido integral
- Promover la creación de nuevas cooperativas, instituciones gremiales y organismos del estado en la búsqueda de alternativas de solución al problema habitacional
- Propiciar sistemas o planes tendientes al abaratamiento, mantenimiento, confort de la vivienda y servicios complementarios

En el plano nacional es una Federación co-fundadora de la CUDECOOP, a nivel internacional integra la Confederación Latinoamericana de Cooperativas y Mutuales de Trabajadores (COLACOT), la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular (SELVIP), el Comité de Vivienda de la ACI, y la Coalición Hábitat Internacional (HIC).

FUCVAM ha marcado un papel importante en el ámbito social no solo en la construcción de viviendas para sectores trabajadores y de ingresos muy bajos<sup>112</sup> sino

<sup>110</sup> Moreira Isaac. En revista "Vivienda para el pueblo". FUCVAM. Revista 30º Aniversario. Diciembre 2000. Pág. 7

<sup>111</sup> "Vivienda para el pueblo". FUCVAM. Revista 30º Aniversario. Diciembre 2000, pág. 15.

también como actor involucrado en la búsqueda de alternativas a diversas problemáticas sociales del país desde su creación hasta nuestros días, es percibido y reconocido como uno de los mas importantes actores sociales en la escena pública y como mediador entre los sectores populares y los ámbitos de políticas gubernamentales.<sup>113</sup>

La estructura organizativa de FUCVAM como la de FECOVI es muy similar a la estructura permanente de las cooperativas, con una inserción nacional y una concepción federativa: la Asamblea Nacional (donde participan delegados de todas las cooperativas federadas, ponderándose el voto de acuerdo al número de socios, de 1 a 5), la Dirección Nacional, la Comisión Fiscal, la Comisión Electoral y la Comisión de Desarrollo Social y Fomento Cooperativo.

Es así que en la reconstrucción de su historia remarcan su naturaleza contestataria a las políticas desfavorables para los sectores populares y los mas desposeídos, así como también resaltan la búsqueda de soluciones ante la calidad y eficiencia de los programas de viviendas impulsados por los distintos gobiernos en estos últimos treinta años.

Desde su fundación se definen como un *"movimiento cooperativo que emerge como uno de los movimientos sociales de oposición al gobierno militar... FUCVAM coordina con el movimiento sindical, el movimiento estudiantil, ONGs y asociaciones de derechos humanos un programa de acción pro-democrática en la llamada Intersocial."*<sup>114</sup>

Desde los inicios la Federación nace fuertemente relacionada a los sindicatos de obreros, la mayoría de los cooperativistas pioneros eran sindicalistas siendo este más que un detalle anecdótico.

El cooperativismo de Ayuda Mutua surge desde la clase trabajadora, ligado estrechamente con el Movimiento Sindical Uruguayo este vínculo caracterizó movilizaciones prioritariamente para resolver la problemática de vivienda, proclamando luego en los barrios la necesidad de reivindicar una vida decorosa y digna.

---

<sup>112</sup> A partir de mediados de los 90' FUCVAM viene impulsado una nueva modalidad en la experiencia de cooperativas por Ayuda Mutua. Se trata de Programas de Viviendas para grupos de muy bajos ingresos alternativos a los ya conocidos Núcleos Básicos Evolutivos del MVOTMA, desarrollados por décadas en el país muy por debajo de la calidad estipulada en la Ley de Viviendas del 68'. Contaron con la colaboración de la IMM quien en principio se comprometió y luego dio el efectivo respaldo institucional con la donación de terrenos y materiales (en convenio con MVOTMA) en el marco de su nuevo programa de Banco de materiales para familias carenciadas. Hoy experiencias como la cooperativa COVITU 78 no sólo dotaron de vivienda a familias de muy bajos recursos sino que también constituyen el fruto de un proceso social que se dio en el grupo y que ha marcado profundamente al conjunto de familias en toda su vida cotidiana. Para profundizar sobre este programa y el Programa de Reciclajes ver entre otros "Las cooperativas de vivienda por Ayuda mutua uruguayas". IMM-Junta de Andalucía. Sevilla-Montevideo 1999. Compilador: Benjamín Nahoum.

<sup>113</sup> Es importante resaltar que las nuevas experiencias de la Federación con grupos sociales de menores ingresos pone énfasis en la formación política de estos pobladores usualmente sin experiencias en ámbitos participativos de esta índole. Esto implica no sólo un desarrollo personal del sujeto sino que también contribuye al fortalecimiento de sujetos de derecho.

<sup>114</sup> Extraído de la sección "Historia de FUCVAM", pagina Web oficial de la Federación.

---

Su fuerte postura contestataria a las políticas habitacionales gubernamentales y la tradición de lucha al estilo del movimiento social de obreros son una clara demostración visible hasta nuestros días de la conexión entre estas tipologías de expresiones colectivas.

En numerosos textos podemos encontrar el desarrollo histórico año tras año que la propia Federación ha documentado y difundido. Sin duda es una manera optima de mostrar a la sociedad quienes son y que han hecho, como forma de fortalecer la identidad de la Federación, impactar en la opinión pública acerca de temáticas sociales y también como una manera de transmitir los valores cooperativistas a las nuevas generaciones.

Lo que es notorio en las declaraciones, manifestaciones públicas y en la documentación producida constantemente, es que la Federación mantiene su postura contestataria frente a las problemáticas habitacionales y firme en sus principios y mecanismos para reivindicar varios aspectos que implica la vida digna y decorosa que proclaman.

La situación conflictiva entre FUCVAM y el gobierno autoritario lo estructuró públicamente como referente social de resistencia frente a la represión. Como en la instancia de aprobación de la Ley 13.728 como en el período dictatorial FUCVAM encontró una serie de oportunidades políticas que lo fortalecieron como actor social.

*"El movimiento cooperativo se consolidará fuertemente en el terreno cualitativo, constituyéndose en una de las pocas experiencias que durante la etapa de dictadura mantendrá instancias de encuentro y socialización autónoma de importantes grupos de trabajadores, impedidos de organizarse legalmente en el terreno sindical.*

*El cooperativismo de vivienda, ha sido, dicho en pocas palabras una gran escuela de participación popular, en la construcción de las vivienda -lógicamente- pero también en la administración autosustentada de servicios sociales tales como policlínicas, guarderías, comedores, bibliotecas, etc."*<sup>115</sup>

En la dictadura cuando gran parte de las organizaciones sociales estaban proscriptas esta Federación se estableció como un canalpreciado de comunicación y organización social. Sin duda que también padeció las duras represiones del gobierno militar, pero en su enfrentamiento encontraba el respaldo de la ciudadanía que los legitimaba constituyéndola un frente opositor al sistema de facto.

Otro momento clave tiene que ver con el enfrentamiento que mantuvo con el BHU decidiendo la huelga de pagos en 1983 como protesta frente al incremento abusivo de las cuotas.

La imposición de la Ley 15.501 donde se obligaba al pasaje abrupto de las cooperativas a propiedad horizontal desencadenó grandes movilizaciones que tuvieron fruto

---

115 En Figueira C. op cit , Rodríguez pág. 210

en la jornada del 26 de marzo del 1984 donde más de 500 mil uruguayos firmaron para posibilitar la derogación de dicha ley pero ante todo como forma de protesta frente al gobierno militar.

La "lucha" tal como es definida por FUCVAM, trascendió el rechazo a la aprobación de leyes y normas contrarias al derecho de vivienda. La Federación apoya e impulsa reivindicaciones en el ámbito político por variadas temáticas, frecuentemente esta Federación actúa en bloque con otras organizaciones como el PIT CNT, sindicatos, asociaciones estudiantiles, etc.

La Ayuda Mutua pretende contribuir "... en el diseño y participación creativa de los futuros beneficiarios de las cooperativas en la construcción de un modelo alternativo... como una parte de un bloque popular alternativo al sector dominante. Junto con las cooperativas se encuentran los trabajadores, los medianos y pequeños comerciantes y productores, el sector del autoempleo urbano, el sector informal de la economía, constituyen un bloque social cuestionador, crítico y que busca una justa redistribución social de la riqueza."<sup>116</sup>

Podemos resumir que FUCVAM muestra la convicción de conformar un "Frente Social" remarcando su discurso en la oposición al modelo de desarrollo económico y social dominante.

La aspiración es la realización de una política amplia relacionamiento con todas las organizaciones que persigan fines similares a FUCVAM consolidando un bloque social alternativo que viabilice las propuestas populares<sup>117</sup>.

*"El Frente Social ha tenido enorme validez, con idas y venidas en un proceso a nuestro entender lento pero progresivo. No es fácil, la propuesta radica en constituir plataformas programáticas en forma de coalición. En cierta medida se logra, ya que desde la dictadura el relacionamiento con diversas organizaciones se estableció y se mantiene, las cooperativas son espacios donde las personas se involucran desde la vida cotidiana, las problemáticas surgen entonces desde diversos ángulos. La idea de una Frente Social nos permite abordar integralmente lo que sucede en la cooperativa y en el resto de la sociedad"*<sup>118</sup>

En esta trayectoria de propuestas, formas de pensar la ciudad, intervenciones políticas, relacionamiento con otras organizaciones sociales, posicionamientos frente a las problemáticas de vivienda y sociales contemporáneas distinguen el rol clave del movimiento como actor socio-político, ya que conjuntamente FUCVAM y FECOVI a través de su "voz" en forma conjunta o diferenciando sus prácticas, han participado e influido en la esfera local, social y política.

<sup>116</sup> "Las cooperativas de vivienda por Ayuda mutua uruguayas". IMM- Junta de Andalucía. Sevilla-Montevideo 1999. Compilador: Benjamín Nahoum. Pág. 16.

<sup>117</sup> Declaración de Principios. Documento aprobado la Asamblea Nacional de FUCVAM En revista 30º Aniversario FUCVAM "Vivienda para el Pueblo". Diciembre 2000. Pág. 18.

<sup>118</sup> Ídem 101.

#### **IV. 4 El Movimiento Cooperativo de Vivienda y la sociedad uruguaya.**

- *Después de la vivienda*

Como hemos venido desarrollando el cooperativismo de vivienda tuvo implicancia desde variados niveles. No se puede dejar de mencionar el impacto del mismo hacia la sociedad, en materia de servicios y en cuanto al carácter solidario de su propuesta comunitaria.

Lo anterior tiene sentido en cuanto habiendo recorrido el largo proceso de construcción de las viviendas hasta su ocupación, las cooperativas mantienen, fomentan y crean nuevas prácticas comunitarias fortalecidas por los caminos proyectados antes de la consecución de la vivienda.

Como señalábamos en el marco de referencia, la solidaridad vista como un reconocimiento de esta comunidad de intereses es lo que posibilita la acción colectiva, a la vez que la mantención en el tiempo de dicha solidaridad le otorga al cooperativismo el potencial para su accionar.

Podemos decir que a partir del final de las obras y de la ocupación las cooperativas comienza una nueva etapa donde se proyecta el accionar colectivo hacia el fortalecimiento del vínculo con el medio y con las problemáticas sociales de las propias cooperativas.

Luego de solucionado el tema habitacional las cooperativas amplían sus aspiraciones hacia cuestiones más abstractas. Una de las mayores preocupaciones al procurar satisfacer otras necesidades una vez encaminado el tema habitacional, es el de la educación.

Algunas cooperativas enfatizan en la Escuela como forma de contemplar a las familias y los niños cooperativistas pero también los de la zona. Esta propuesta educativa en algunos casos, tiende a la orientación hacia los principios cooperativistas.

Principalmente se basa en la necesidad de ofrecer una solución a la falta de cupos de las Escuelas existente frente a la numerosa población escolar de las cooperativas. Por otro lado, en ciertos casos aunque es un punto de discusión latente, es una forma visualizada para proyectar el modelo cooperativista a futuras generaciones, es la mantención del sistema para años venideros.

Concretamente las cooperativas han volcado su capacidad, iniciativa y trabajo para la construcción de centros educativos y guarderías: donación de tierras para la construcción del local escolar o incluso se construyen el mismo a su costo con mano de obra de la cooperativa.

---

En Montevideo fundamentalmente, el movimiento cooperativo se ha proyectado de manera importante a satisfacer necesidades referentes a la salud. En este punto las propuestas cooperativas se han relacionado fuertemente con las políticas de descentralización llevadas a cabo por la municipalidad capitalina desde la década de los 90'.

Las policlínicas como los centros educativos y guarderías son un esfuerzo en conjunto de los profesionales que allí trabajan y los cooperativistas. La atención completamente gratuita iniciada como una innovación total en estos núcleos habitacionales se extendió a otros ámbitos barriales fomentada principalmente por programas municipales. Incluso aquellas cooperativas que poseían el servicio igualmente en general apoyan a las organizaciones destinadas a estos fines.

Este sistema sanitario cuyo énfasis está en la prevención y la proyección hacia la comunidad como un referente institucional basa en la autogestión como eje para su conformación y desarrollo. En buena parte de los casos, podemos enmarcar estas propuestas como alternativas o soluciones de mayor calidad a las ofrecidas por las políticas públicas.

Por otra parte, brindan a los barrios infraestructuras novedosas como ámbitos de recreación y reunión como lo son los salones comunales, que por cierto tuvieron una fuerte significación en épocas de represión.

En este sentido los salones comunales principalmente durante el período dictatorial operaron como espacios de fortalecimiento del vínculo con otros movimientos sociales y con el barrio. La afinidad en los marcos ideológicos y culturales permitió la confianza y cooperación necesarias para la sobrevivencia, y posterior resurgimiento en democracia del propio movimiento cooperativo como también la de otros actores que se encontraban desarticulados por la represión militar.

En la proyección de responsabilidades a la órbita privada que el Estado viene practicando desde hace décadas, estos son claros ejemplos donde la sociedad ha asumido esa responsabilidad. En temáticas como salud y educación las cooperativas suelen asumir cierta responsabilidad con la sociedad civil y con su comunidad que la esfera estatal deja sin respuesta o atiende de manera deficitaria.

En este punto se abre un terreno de compleja exploración pero se hace necesario realizar al menos una breve reseña. No cabe duda de la gran obra comunitaria desarrollada por las cooperativas en sus localidades y para sus integrantes. Sin embargo, que existan los espacios no significa que se les de el uso correspondiente al esperado en sus proyectos.

En muchas cooperativas a pesar del gran despliegue de servicios comunitarios creados por una supuesta demanda de los propios cooperativistas, son servicios utilizados

generalmente con más frecuencia por personas ajenas a la cooperativa que por los propios destinatarios.

Otros ejemplos muestran incluso servicios vacíos que implican un costo económico y gremial muy altos, determinado por deficiencias en la autogestión.<sup>119</sup>

Generalmente las propias transformaciones etarias dentro de la población de una cooperativa pueden marcar la diferenciación o preferencias de uso de determinados servicios en detrimento de otros.

No obstante no estamos en condiciones aquí de brindar una lectura más apropiada de lo que podría estar incidiendo en estas problemáticas internas de las cooperativas. Algunos cooperativistas lo entienden como una consecuencia relacionada con la crisis de participación que las organizaciones sociales padecen en estos tiempos de individualismo general y "apatía social".<sup>120</sup>

En los próximos puntos expondremos acerca de la práctica de este actor quizás posibilitando la apertura a nuevas dimensiones que permitan plantear caminos interpretativos a estas cuestiones.

- *Cooperativismo de vivienda como actor urbano*

Ante la denominada crisis urbana por las que atraviesan las ciudades uruguayas tienen una dimensión cultural que concierne al desempeño del movimiento como actor urbano. Conjuntamente con la caracterización económica y política a la que ya se hiciera referencia en los capítulos anteriores se le agrega la manifestación de otros signos de carácter cultural, observables como crisis de un modo de vida correspondiente con la reproducción de la fuerza de trabajo imperante en este modelo de desarrollo social y económico.

Un modo de vida definido por el avance del individualismo, la agresividad, proyectando en general un retroceso de las relaciones solidarias. La contrapartida a este proceso de cambio cultural se desarrolla en paralelo constituyendo una forma de resistencia.

Los barrios como espacio de residencia en la medida que pasan a tener cierta significación para sus vecinos, establecen las potencialidades para el desarrollo de formas de organización social de base espacial a escala local que podrían generar mecanismos correctores del modelo cultural hegemónico.

---

<sup>119</sup> Autores varios. "Informe Censo Cooperativas FECOVI. Encuesta de necesidades." Setiembre 2002. Pág. 45-63; Autores varios. "Informe para Comisión Fomento del Complejo Habitacional de Viviendas Bulevar Artigas". Mayo 2003. Pág. 20-32.

<sup>120</sup> Ídem 119.

---

La adhesión de los cooperativistas al sistema en primer lugar es una solución a la problemática de vivienda. Pocos de los que integraron esas experiencias lo hicieron como una opción meditada, entendiendo al cooperativismo como una alternativa de vida diferente. Sin embargo, existe un alto proceso de apropiación de los espacios colectivos y una modalidad participativa, a pesar de las relativizaciones que se les puedan observar, que las destacan como espacios únicos en el entorno local y comunitario de nuestras ciudades.

Los procesos emprendidos en la construcción, administración, toma de decisiones colectivas y la posterior residencia en forma comunitaria apareja reacciones diversas al interior de la cooperativa. Estas instancias convierten a las cooperativas en una experiencia donde se producen ciertos grados de cambio cultural.

*"Si bien frente a lo que es el común de la sociedad la experiencia cooperativista es riquísima y es verdad que las cooperativas son democráticas y participativas, no se puede creer que somos LA participación o LA democracia. Nosotros reproducimos en nuestra cooperativa muchos de los esquemas de vida de la sociedad en general."<sup>121</sup>*

Teniendo presentes estos matices encontramos a las cooperativas como centros de abastecimiento de servicios y bienes semejantes a los que ofrece un barrio entero, con sus espacios verdes, de recreación, salones comunales, escuelas, bibliotecas, guarderías, espacios deportivos, etc.

De esta manera ha aportado al barrio donde se ubican una infraestructura en general inexistente, se han extendido incorporando a la ciudad nuevas zonas de servicios beneficiando de esta manera a los propios cooperativistas y al barrio circundante.

Sin embargo, se debe considerar que el desarrollo de las cooperativas en zonas de la ciudad con bajo nivel de servicios y poco pobladas, en algunos casos coincidió con la extensión de la ciudad hacia la periferia, conformando de manera simultánea un proceso de poblamiento y abastecimiento de servicios a los nuevos barrios.

Este actor tiene la potencialidad de continuar creciendo desde la convicción del objetivo que le da existencia: la generación de viviendas cooperativamente. Este régimen forja un sistema colectivo relativamente permanente por la convivencia en un espacio común que exige ciertos grados de participación de sus socios, esto es lo que le permite entre otros plantearse objetivos posteriores a la vivienda como los que aquí estamos detallando.

---

<sup>121</sup> Entrevistas a dirigentes cooperativistas. En Chávez D., "FUCVAM, La Historia Viva". Comunidad del Sur, Edinor, 1990.

---

Las cooperativas de un barrio pasan a ser "hacedores de ciudad", transformando en cierta medida los barrios, se convierten en una central de servicios, promotores de actividades sociales de diversa índole, gestores y referentes en diversos procesos del barrio.

Son un núcleo, que además, expresa al interior y exterior los valores que los unen, cuestionando determinadas prácticas y fomentando otras. Desde su lugar en las ciudades intentan marcar una forma de vida distinta, alternativa a las que imperan fomentadas por las leyes urbanísticas, económicas o por las políticas estatales.

El Movimiento Cooperativo de Viviendas en Uruguay tiene tres características que lo diferencian de otros movimientos en el escenario urbano:

1. Posee plataforma histórica.
2. Por su identidad histórica, se define internamente por la diferenciación al respecto de todo un estilo de vida acorde con los sistemas capitalistas de organización de la sociedad.
3. Ha logrado incidir en la transformación de las normas imperantes a pesar de situaciones socio-políticas duras.

Es un movimiento, principalmente aquellas cooperativas por ayuda mutua, en sus aspiraciones máximas propone un proyecto de ciudad: el de Reforma Urbana y que además ha tomado parte de las luchas populares a lo largo de los últimos 30 años.

La propuesta de una Reforma Urbana, pasa por el derecho de construir y vivir también en las áreas centrales, allí donde están los servicios. El eje central de esta propuesta es poner el interés general por encima de intereses particulares y especulativos que convierten a la vivienda en un bien de consumo y un bien de uso para los sectores trabajadores y de bajos recursos.

*"La Reforma Urbana es la cuestión del acceso a la tierra, del acceso a la vivienda. Es la caducidad de la especulación inmobiliaria que expulsa cada vez más al trabajador a los espacios más distantes de la ciudad. Es también la cuestión de los préstamos para vivienda, es transformar los programas habitacionales para lograr el acceso de la población sin intermediarios."*<sup>122</sup>

No está dentro de nuestras metas analizar el grado en que esto se pudo cumplir, es una aspiración que nos ilustra un movimiento basado en una ideología de corte socialista que mantiene vigentes ciertos tópicos claves de emancipación del hombre frente a las desigualdades económicas y sociales.

Será más preciso exponer las reflexiones de un dirigente acerca de este tema: *"los nuevos integrantes de las cooperativas no son los tradicionalmente conocidos como 'asalariados'. La Reforma Urbana se ha venido cumpliendo inexorablemente ya que se ha*

---

<sup>122</sup> Boletines de FUCVAM "FUCVAM: la Reforma Urbana. Una Ciudad para Vivir"

*abordado la problemáticas de personas que no eran consideradas en ningún tipo de plan de vivienda por parte del Estado ni de otro tipo de organización.*

*Se construye desde los parámetros de sus realidades. Esto da lugar a una nueva forma cooperativa donde aún se está aprendiendo pero ante todo significa que la ciudad debe ser aprovechada por todos sin conformar 'cinturones', 'zonas' o 'periferias'.*

*La Reforma Urbana necesita de descentralización, en Montevideo se ha dado de manera positiva aunque algunos pensamos que en la actualidad vive un estancamiento muy grave. Sin embargo permitió otro tipo de apropiación y acceso a los servicios de la ciudad, hay que entender a la ciudad como un todo, no desde oficinas sectoriales como por ejemplo una para lo territorial, otra para vivienda y otra para el medio ambiente...<sup>123</sup>*

El movimiento propone un Frente Social que no solo reivindique el salario (aunque éste es fundamental) sino que sea capaz de confrontar dos modelos de país. Uno cada vez más estancado y dependiente, y otro que apueste más a su propia fuerza, a la capacidad y creatividad de su gente.

Un Frente Social podríamos decir de tipo gramsciano que sea capaz de establecer una política amplia en cuanto a agregación de intereses de la sociedad que ciertamente no son contemplados desde otros ámbitos. En este sentido, concretamente asume el desafío de desarrollar experiencias cooperativas con sectores de extrema pobreza.

Sin embargo, este proyecto gramsciano del bloque nacional y popular alternativo, en palabras de algunos dirigentes entrevistados aún tiene que promover lazos más estrechos a nivel local y con los actores circundantes transfiriendo las experiencias de organización autogestionada favoreciendo a la integración de las demandas e intereses en la zona.

Hacia los primeros años de reiniciación de la democracia el movimiento entendía *5 "las sucesivas políticas económicas recesivas inspiradas en el neoliberalismo, han dejado como consecuencia el desempleo, la marginación, la precarización del salario, la generación de un enorme ejército social de reserva en la producción y el acceso a los servicios básicos que hoy tienden articularse. La idea de generar un Frente Social es una necesidad política en los tiempos que corren."*<sup>124</sup>

La convocatoria a un Frente Social podría entenderse como una alternativa válida para "llenar" el lugar que siempre ocuparon los sindicatos en la lucha popular. Como planteábamos en los primeros capítulos, los movimientos sociales nacen teniendo como aspiración la satisfacción de una necesidad directa que afecta a una colectividad tendiendo a algún tipo de cambio social en los ámbitos urbanos que provocan esa insatisfacción.

<sup>123</sup> Ídem 101.

<sup>124</sup> Ídem 119, pág 23.

---

Superados estos objetivos primarios su interés se vuelca hacia la atención de otras problemáticas más abstractas y que por lo general implican una trama de relaciones institucionales mucho más complejas.

De esta forma debemos entender la diagramación de un Frente Social, como plantean algunos autores mencionados en el marco de referencia.

Los movimientos sociales por sí mismos no son agentes que promuevan cambios estructurales en la sociedad sino que más bien representan los síntomas o ejemplos de resistencia a la dominación, económica, cultural y política que el Estado ejerce sobre distintos segmentos de población. Con este planteo del Frente Social lograría una modificación en la gestión o funcionamiento y sobre todo sensibilizaría a la opinión pública.

## V. REFLEXIONES FINALES

### **El rol político y social del Movimiento Cooperativo de Viviendas.**

En reiteradas oportunidades en este trabajo hemos mencionado la importancia del papel de este actor socio-político delineando las dimensiones que interesan como expresión de su relevancia desde las caracterizaciones de movimientos sociales urbanos. Se ha recorrido elementos históricos, económicos, políticos y culturales que lo conforman como tal a lo largo de más de tres décadas de existencia. En este momento de estudio plantearemos los hechos concretos como rasgos distintivos que hacen conceptualizar al Movimiento Cooperativo de Viviendas como una expresión popular trascendental en la problemática de la vivienda de nuestro país.

- *Durante el período militar*

No es interés en este capítulo analizar los elementos que dieron origen a quiebre del sistema democrático, simplemente notaremos algunas consecuencias producidas directamente en espacios de participación social como lo es el Movimiento Cooperativa de Viviendas.

El gobierno militar fue desmantelando gran parte de las organizaciones sociales, el movimiento cooperativo como muchos otros sufrieron desde el plano económico

restricciones muy severas que atendían a la postulación de una política habitacional empobrecida, como también desde la represión directa sobre los dirigentes y socios, persecuciones, limitaciones participativas e incluso el encarcelamiento.

Los movimientos sociales, como plantea Filgueira<sup>125</sup>, atravesaron tres fases durante la dictadura. Primeramente, frente al cierre de los canales de expresión de la sociedad civil y política se concentraron en una fase "defensiva" y resistencia ante las represiones y modificaciones. En un segundo momento defendiendo sus intereses, intentaron movilizarse en contra de la dictadura, resistiendo pero a la vez confrontándola en lo que el autor denomina fase "reactiva". Para llegar a una tercera de tipo "positiva" (espacio concretado en la Concertación Nacional Programática), donde los distintos actores y movimientos se posicionan activamente exponiendo propuestas para lograr el consenso que permitirá y legitimará el establecimiento del nuevo gobierno democrático.

*"En la dictadura nos ataron de pies y manos... fue una época dura no sé como se logró resistir y movilizarse luego, cuando ya no se podía continuar en la misma situación la coyuntura por suerte dio un vuelco y nos permitió reorganizarnos, sacar fuerzas y actuar junto con otros por nuestros derechos.*

*Las primeras épocas no podíamos reunirnos, menos tener Asambleas, nos prohibían todo tipo de ámbito democrático. Lo que más golpeaba era las persecuciones, proscripciones y detenciones de los dirigentes sobre todo, era el miedo constante de que alguien podía caer hoy y mañana seríamos menos. FECOVI no pudo ser la misma, lejos estuvo de encontrar las fuerzas para que no nos disolvieran pero los que pudimos nos unimos a FUCVAM, al PIT, a ASCEEP y tantos otros, por que éramos todo una misma cosa, nos unía algo muy fuerte: las ganas de volver a vivir nuestras vidas...<sup>126</sup>*

Luego del cierre del MVPS y el INVE en el año 1977 comienza una etapa donde la política habitacional corre a la deriva, rigiéndose por criterios economicistas que atenta una y otra vez contra el movimiento cooperativo.

En este sentido el movimiento cooperativo se moviliza frente a la problemática habitacional y contra el régimen autoritario en sí. Como nuevo movimiento social urbano sus reivindicaciones enfatizaron en la oposición al despotismo del régimen militar y sus demandas trascendieron lo estrictamente económico y redistributivo.

Fundamentalmente en esta etapa nos referiremos a FUCVAM, ya que las cooperativas de ahorro previo tuvieron un desarrollo muy restringido, recién operando en el escenario nacional a finales de la dictadura.

<sup>125</sup> Filgueira C., op cit pág. 11-13.

<sup>126</sup> Ídem 108.

Las medidas defensivas para superar estas restricciones fueron variadas, fundamentalmente un desarrollo y fortalecimiento de vínculos con la red de organizaciones sociales, la solidaridad frente a los padecimientos de la represión colaboraron a la unión de actores.

De manera restringida, el movimiento cooperativo adoptó medidas concretas de resistencia frente a la clara intención de desmantelamiento de los militares. Surge una central de servicios de compra colectiva de materiales de cooperativas en obra o la Planta de pre-fabricados (elaboración propia de elementos para construcción) impulsada por la modalidad de ayuda mutua.

De cualquier forma, las constantes limitaciones impuestas al sistema cooperativo se tradujeron en la práctica en un estancamiento cuantitativo y a la vez cualitativo al respecto de sus dificultades organizativas y su capacidad reactiva como actor socio-político.

La represión hacia los movimientos sociales estuvo marcada por estrategias endurecidas paulatinamente ante las reacciones persistentes del sistema cooperativo a las limitaciones impuestas. Por el contrario, en la escena pública el movimiento cooperativo se consolida como un actor fundamental en la resistencia contra la represión concitando el apoyo ciudadano.

Como planteamos el movimiento cooperativo como un nuevo actor en la escena política posee un potencial que progresivamente radica en la capacidad de producir información, desafiando los lenguajes y códigos culturales impuestos por el gobierno militar. Se estableció como un canal legitimado de comunicación y expresión de distintos sectores, marcando su posicionamiento más allá de las reivindicaciones por una vivienda digna.

Cumplió con una doble función, dando lugar a la voz de otros sectores de la población, y atendiendo demandas sociales a través de la consolidación de comedores, guarderías, ollas populares etc. En la década del 80' el movimiento cooperativo, junto con el sindical, el estudiantil, y organizaciones de Derechos Humanos conectan acciones autónomas en la denominada Intersocial.

Los Salones Comunes de las cooperativas, diseminados por la periferia capitalina y el interior, sostuvieron y organizaron actividades organizativas y culturales de fuerte contenido de resistencia al gobierno autoritario, promoviendo una socialización política a las nuevas generaciones inexistente en otros espacios sociales.

Luego de la derrota experimentada por el régimen en el plebiscito de 1980 y de los pasos siguientes en 1982 como lo fueron las elecciones internas de algunos partidos políticos tendientes a reconstituir las autoridades partidarias, se abrió espacio antes inexistente para las expresiones y organizaciones políticas.

Precisamente en ese año cuando las Federaciones del movimiento pelaban por su sobrevivencia y por continuar con el sistema, las cooperativas eran el único ámbito donde se respetaba los términos democráticos originales de su funcionamiento, legitimándose como protagonistas de una "lucha" contra el autoritarismo, canalizando la disconformidad de la población acerca de la conducción política y económica del país.

La propia estructura democrática de las cooperativas, basada en asambleas le permitió, a pesar de las restricciones del gobierno militar, mantener un funcionamiento colectivo, inherente de la propuesta cooperativa.

Esta actividad llegó a despertar observaciones desde el gobierno quien declaró "*... el movimiento cooperativo ha llevado a nuclear a todos los sectores que no se adecuan a la idiosincrasia de nuestros ciudadanos y que en muchos de los casos contiene dentro de sí facetas que pueden preocupar desde algún punto de vista ya que afectan la seguridad nacional*"<sup>127</sup>

En ese momento la situación económica específicamente en lo referente a empleos era crítica, por tanto las dificultades para pagar las amortizaciones y las cuotas de los préstamos de las viviendas fue un problema agravante de la situación de las cooperativas. Como se entiende abordar la problemática laboral implicaba un necesario acercamiento con los sindicatos, cuestión que en general se intentaba evitar desde el movimiento, a pesar como ya dijimos de su fuerte vinculación prioritariamente con FUCVAM.

Concretándose el cierre de los locales de reunión sindicalistas fue la anteriormente nombrada Federación que les integró para expresar sus reclamos que eran también la realidad vivida por buena parte de los cooperativistas.

En este año también las cooperativas comenzaron a estudiar las variaciones en la UR y su relación con el índice medio de salarios. Desde el establecimiento de esta unidad monetaria con el Plan Nacional de Viviendas las cooperativas habían asumido el compromiso de pago cumpliendo desde entonces, ya que implicaba evitar el desfinanciamiento del mismo. El crecimiento de la desocupación, la población empobrecida por bajos salarios y un aumento considerado abusivo de las cuotas impulsó a la primera movilización del movimiento durante años de silencio.

A partir de este momento se establece un punto cronológico para una serie de movilizaciones donde no sólo el cooperativismo de viviendas es partícipe sino también otros actores sociales, agremiaciones de estudiantes, sindicatos, defensores de los derechos humanos etc. El festejo del 1º de mayo de 1983 es un claro ejemplo donde nuevamente se

<sup>127</sup> Palabras del Ministro de Economía y Finanzas y posteriormente Consejero de Estado durante la dictadura Ing. Alejandro Végh Villegas. "Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas" Nahoum B., compilador. Intendencia Municipal de Montevideo- Junta de Andalucía. 1999. Pág. 107

da cita una multitud convocada por los diversos actores promotores de estas expresiones masivas. Luego se suman la Semana del estudiante, el acto del Obelisco, entre otros.

Algunos autores plantean un progresivo debilitamiento del régimen militar con el correr de los años debido prioritariamente a su aislamiento político, permitiendo de esta forma algunas oportunidades políticas advertidas por los actores sociales.

En este sentido, podemos afirmar que los espacios de participación generados en el transcurso del gobierno autoritario fueron estratégicamente aprovechados por el movimiento, sumando apoyos políticos y de los ciudadanos que no sólo legitimaban sus reclamos sino que también lo ubicaban en el centro de la escena pública.

Ante el reajuste del 15% fijado por el gobierno y aplicado por el BHU para el año 1983 se provocó una contundente reacción por parte del sistema cooperativo. En Asamblea Nacional<sup>128</sup> se aprueba con el voto de la mayoría y adhesión unánime una huelga de pagos de las cuotas que traería aparejado una represalia mayor por parte del gobierno.

Concretamente el enfrentamiento con el BHU y las políticas sociales del gobierno militar, implicó grandes responsabilidades y decisiones muy complejas para el movimiento cooperativo por el riesgo directo que esto representaba para todos los protagonistas y por un endurecimiento aún mayor como contrapartida. Las medidas adoptas de aquí en más lo colocaron como un actor social capaz de enfrentar una decisión gubernamental aunque fue tipificado de una "desobediencia" al Estado con las presiones que esto implica.

Con este tema, el cooperativismo de viviendas impactó en la opinión pública ya que era la primera huelga que se llevaba a cabo desde la instauración del gobierno militar. Se inicia de esta forma un debate entre actores pro y contra la huelga, con la particularidad de que los medios de comunicación captaban un amplio espectro de opiniones al respecto tornado este tópico un foco de atención social y debate.

La respuesta del régimen prácticamente fue inmediata, consistió en la aprobación por el Consejo de Estado de lo que los cooperativistas llamaron "la ley de Propiedad Horizontal"<sup>129</sup>. Ésta tenía dos objetivos fundamentales, por un lado desactivar la huelga, impulsando el pasaje abrupto de las cooperativas a un sistema de propiedad individual que

<sup>128</sup> Se trata del órgano máximo de FUCVAM al que hacemos referencia ya que FECOVI se encontraba según declaraciones desarticulada. "Los cooperativistas de FECOVI apoyaron comprensiblemente de manera individual las medidas adoptadas, es difícil afirmar concretamente el grado de participación de los cooperativistas justamente por que el desmantelamiento de la Federación implicó un desequilibrio total para su organización." Zulma Perdomo, vice-presidenta de FECOVI. Entrevista realizada el 12 de mayo del 2004.

<sup>129</sup> Nos referimos al Decreto-Ley N° 15.501 aprobado durante la dictadura, finalmente derogado por un acuerdo entre partidos políticos comprometidos en tal causa apenas se reimplantara la democracia. La derogación sin embargo demoró largos meses llegando en el preciso momento en que la Suprema Corte de Justicia hacía lugar a las demandas establecidas por el movimiento para declararla inconstitucional y por consiguiente inaplicable. Aún así la norma que derogó el decreto dictatorial fue la ley N° 15.853 del 24.12.1986 que impuso a su vez una nueva prueba. Las cooperativas debían resolver por voto secreto, lejos del marco de sus arbitrarias Asambleas, si deseaban o no pasar al régimen de propiedad horizontal. El cien por ciento de las cooperativas de usuarios decidió por abrumadora mayoría continuar siendo de usuario o genuinas como se las entendía.

eliminaría el pago colectivo. En segundo término, esta transformación afectaba las raíces mismas del cooperativismo, eliminando el carácter de usuarios y propiedad colectiva.

A pesar de los riesgos y preocupaciones por las posibles medidas directas sobre los cooperativistas, comienza una gama de estrategias políticas donde el movimiento presenta un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia en relación a la referida Ley y decide llamar a plebiscito recolectando firmas para derogar esta nefasta normativa.

La posición asumida por el movimiento *"...de recurrir a mecanismos de protesta propios de un sistema democrático y a la vez utilizar el marco institucional otorgado por la ley en su carácter de cliente colectivo de una agencia estatal ponía de manifiesto no sólo la naturaleza política del enfrentamiento sino que también la potencialidad conflictiva de este sector."*<sup>130</sup>

Sin duda, este fue un nuevo intento de desarticulación del movimiento por parte del gobierno autoritario quien había amedrentado considerablemente las construcciones de viviendas cooperativas de un 50% de las inversiones en el 75' a un 3% en el 83', aumentando los intereses de los préstamos del 2% estipulado inicialmente a un 4% lo que llevo a amortizaciones inaccesibles, requisitos de ahorro previo a cooperativas de naturaleza contraria, además de todas las restricciones políticas y asociativas ya mencionadas.

Fundamentalmente su identidad se plasma en tanto movimiento social urbano en una acción colectiva orientada contra la lógica de intereses y valores dominantes. En la dictadura la "lucha" contra el autoritarismo, posteriormente frente al Estado y las políticas corporativistas. De esta forma, como ya mencionamos se consolidó como un actor sostenido y legitimado por la posibilidad otorgada a diversos sectores de la población no sólo para la obtención de vivienda sino como agente canalizador de la defensa de otros derechos.

Iguamente no podemos olvidar su destacable esencia democrática que además se hizo sentir en momentos muy especiales para el país, las cooperativas fueron los únicos espacios donde se mantenía la posibilidad ejercer la libertad colectiva, no se pudieron desmantelar totalmente, al decir de el Cr. Samuel Lichtensztein se trató de "islas de libertad".<sup>131</sup>

El fracaso del autoritarismo en la desarticulación total de organizaciones sociales del mismo modo estuvo dado por la carencia de apoyos políticos orgánicos, sin duda que cierto grado de conexión con los partidos tradicionales existieron, pero las adhesiones eran más bien de carácter individual, independientes de las estructuras partidarias<sup>132</sup>.

<sup>130</sup> Midaglia C, op cit (1992), pág. 101.

<sup>131</sup> Ex-rector de la Universidad de la República y Ministro de Educación y Cultura en la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti. Autor y partícipe además de algunos textos acerca del cooperativismo, quizás uno de los más nombrados sea "Cursillo sobre Cooperativismo de la Universidad de la República". Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 1988.

<sup>132</sup> Filgueira C, op cit, 45.

En este sentido es que se habla de un régimen autoritario que propició el aislamiento, congelando el sistema político, como también el cuerpo social precedentes a su instauración. Luego del intento fallido de legitimar su conducción del Estado (plebiscito de 1980) la recuperación hacia la democracia se inició de manera gradual y negociada, mediante la apertura al diálogo entre Fuerzas Armadas (FFAA) y partidos políticos<sup>133</sup> para fijar la transferencia de poder.

Se establecieron de esta forma espacios semi-institucionalizados de concertación social y políticas que respondía a las bases mínimas de salida del gobierno militar, se trató de Concertación Nacional Programática (CONAPRO) como espacio conciliador para lograr acuerdos generales en torno a temas de importancia social.

Se convirtió en el espacio para lograr calmar las inquietudes generales tanto por el ámbito económico como a su vez por la inestabilidad política de esa transición. Las instancias de concertación contaron con la participación de la totalidad de los partidos políticos con un amplio espectro de organizaciones políticas y sociales de reciente constitución como aquellas anteriores proscriptas en el período de facto.

En este momento podemos hablar de una etapa "positiva" donde en el caso del sector vivienda participaban el PIT-CNT representado por SUNCA, FUCVAM, organizaciones empresariales, agrupaciones de inquilinos, los IATs, la Sociedad de Arquitectos y MOVEDE.

La CONAPRO permitió la continuidad de los patrones de relación entre el sistema político y la sociedad civil precedentes a la dictadura. La integración de los actores participantes a este ámbito implicó la consagración de un mayor nivel de estabilidad, brindando legitimidad y la posibilidad de lograr acuerdos sobre temas esenciales.

Las movilizaciones de las Federaciones cooperativas como de otras organizaciones sociales se afianzaban en la cercanía de la restitución de la democracia que diera fin a la larga penuria vivida desde todo punto de vista.

Así el Movimiento Cooperativo de Viviendas lideró actividades demostrativas de los arraigados valores democráticos de la población. La jornada del 26 de febrero de 1984 destinada a la recolección de firmas para posibilitar el plebiscito contra la Ley de Propiedad Horizontal se utilizó como herramienta estratégica para marcar presencia y denunciar el despotismo y autoritarismo hacia toda la sociedad. Aquí es oportuno mencionar que el protagonismo estuvo centrado principalmente en FUCVAM como hemos mencionado.

Esto condice lo que planteábamos en otros capítulos acerca de la identificación de FUCVAM como el propio movimiento cooperativo debido a su acentuado papel en la escena

---

<sup>133</sup> La participación de los partidos políticos no fue plena ya que el Partido Nacional definió su posición no participando de lo que se llamaría "Pacto del Club Naval" que obtuvo suficiente legitimidad para ubicarse como un 'hito' de importancia político que permitió entre otros, el tránsito hacia la democracia.

pública en cuestiones trascendentales para la época que forma parte fundamental de la construcción identitaria de esta organización en los años venideros."Es así que FUCVAM se dio a conocer a la mayoría de los uruguayos no sólo por la calidad de las viviendas cooperativas y el desarrollo social de los barrios autogestionados, sino que también por sus *marchas hacia el Parlamento, sus concentraciones frente al BHU o MVOTMA, o sus ocupaciones de tierras fiscales.*"<sup>134</sup>

En las primeras movilizaciones en el ámbito democrático las Federaciones del movimiento reconstruyeron sus plataformas luego de años de persecución y problemáticas de toda índole. Ambas a partir de la vuelta a la democracia se destacaron en sus intervenciones en la esfera política para revertir el estancamiento que el movimiento padecía.

El Movimiento Cooperativo de Vivienda se rearticula como un movimiento social localizado en centros urbanos, enfocado en las puertas del nuevo gobierno en dos objetivos. En primer lugar, la derogación de la Ley Nº 15.501 que le impedía actuar y crecer como actor colectivo. Por otro lado, la necesidad de arribar a un acuerdo sobre la pauta de reajuste de cuotas estimada en un 15% en el 83' a lo que se agregaba un nuevo aumento decretado en el 84' de un orden de un 40%.

En el proceso recorrido para la consecución de los mismos el movimiento se fortaleció gradualmente en un contexto menos hostil que el período dictatorial pero con fuertes barreras institucionales heredadas y perpetuadas en el nuevo gobierno democrático.

- *A partir de la restauración democrática.*

A partir del año 1983 surge una importante movilización a modo de red solidaria desde la propia sociedad civil y distintas expresiones colectivas ante la agudización de la problemática social consecuencia de las políticas restrictivas del gobierno autoritario.

Impulsados por una leve activación del sistema político partidario y espacios democráticos, la voz de los distintos actores se encauzó en la coordinación primero en una Intersocial y posteriormente con la incorporación en 1984 a la escena política de los partidos en la CONAPRO.

Desde este entonces la diversificación de actores y movimientos sociales produjo un contexto social enriquecido por las diversas prácticas interesadas en el consenso al respecto de soluciones para la coyuntura social, política y económica de la transición otorgando legitimidad para el nuevo gobierno democrático. Aunque, paralelamente la incorporación de

<sup>134</sup> FUCVAM. "1970-1995. 25 años construyendo un país más solidario". Suplemento del Diario La República. Montevideo, 1995. Pág. 4.

nuevos actores y el restablecimiento de otros ya existentes modificó el papel protagónico que desatacó a FUCVAM durante los años del período de facto y por tanto implicó cambios en su accionar y su impacto en la esfera pública.

A partir de los espacios participativos como la CONAPRO, se lograron acuerdos generales y particulares, en el caso del movimiento cooperativo se consensuó la derogación de la Ley 15.501, la continuación de los pagos de las cuotas, entre otros.

El compromiso asumido por los partidos políticos en cuanto a la derogación de la normativa se hizo esperar bastante, recién a fines del 86' definitivamente quedó resuelto este tema después de un largo proceso de debate en el parlamento y en el terreno de los actores involucrados.

Si bien los acuerdos expuestos por la CONAPRO contemplaban los reclamos del movimiento asegurándoles una resolución satisfactoria, el proceso de discusión sobre estos y otros temas no estuvo exento de divergencias.

*"La variedad de actores presentes y por ende la diversidad de intereses representados dieron lugar a la emergencia de posiciones discordantes sobre tópicos referidos a la definición de políticas de vivienda. A modo de ilustración, cabe mencionar las diferencias surgidas acerca del sistema de construcción a privilegiar en el futuro por el BHU. La Cámara de la Construcción como SUNCA coincidieron en apoyar el régimen de producción público de viviendas en detrimento del cooperativo, específicamente el de ayuda mutua."<sup>135</sup>*

A partir de 1985 en un espacio alternativo conformado por distintas ONGs se elabora un Plan Nacional de Viviendas a presentar en el Parlamento. El movimiento integra la llamada Coordinadora de la Vivienda Popular COVIP siendo un paso más en la búsqueda de un cambio profundo en la política habitacional.

El primer gobierno democrático alojó esperanzas y expectativas luego de un lapso prolongado de tiempo donde las organizaciones sociales soportaron el desgaste propio de la situación de conflictividad y represión vivida.

Los propios cooperativistas y las Federaciones se encontraron luego de 12 años de enfrentamientos con nuevas problemáticas consecuencia del inevitable deterioro interno de las organizaciones. No obstante las expectativas generadas en el ámbito cooperativo terminaron en frustraciones.

Los mayores obstáculos que arrastraba el movimiento desde la dictadura era el tema de las Personerías Jurídicas, el acceso a las tierras y las condiciones de los préstamos, incidiendo directamente en su desarrollo cuantitativo.

---

<sup>135</sup> Midaglia C, op cit. (1985-1987), pág. 102.

Las Federaciones suponían con la democracia una ampliación en el otorgamiento de las Personerías Jurídicas solicitadas permitiendo prácticamente la duplicación del movimiento. No sería hasta 1992 durante el mandato del Dr. Luis Alberto Lacalle que se sancionaría la ley que regula y agiliza el acceso a Personerías Jurídicas para las cooperativas.

De 170 solicitudes calculadas aproximadamente a razón de 50 familias por complejo serían alrededor de nueve mil familias que se incorporarían al sistema cooperativo. Sin embargo, el gobierno democrático del Dr. Julio María Sanguinetti concedió solamente 11 de esos 170 pedidos. Posteriormente a falta de una respuesta estatal comenzaron a sucederse ocupaciones de terreros ociosos de la IMM, fundamentalmente por parte de cooperativas de FUCVAM.

Se reconoce al movimiento cooperativo como un verdadero actor donde antepone estrategias legislativas y políticas para respaldar los derechos de las cooperativas y de los cooperativistas así como agregando a su plataforma reivindicativa intereses de otros sectores de la población.

Un punto cuestionable por los propios cooperativistas y dirigentes del movimiento es que pese al cambio en el contexto político el movimiento continuó actuando de igual modo a cuando se encontraban ausentes las organizaciones clásicas de intermediación de intereses y por ende los usuales mecanismos de negociación.

La aparición en escena de los partidos políticos y otras asociaciones importante no pareció ser tomado como motivo para efectuar modificaciones en cuanto a la plataforma reivindicativa como también en su forma de conducción.

Desde las reivindicaciones del 82' hacia la apertura de la democracia para el movimiento la etapa de lucha "*...provoco una inercia, no pareció que hubieran cambios, que había que reubicar algunos planteos y formas de actuación para posibilitar el diálogo;...entonces de alguna forma se exigió, no sin razón, pero no se ajustaba a lo que se debió hacer...La inercia se daba al pensar que la forma de lucha, de pelear las cosas podía darse exactamente igual...*

*Es muy distinto plantear una cosa a alguien que no me dará nada, la dictadura, a plantear en una época en la cual yo puedo tener la expectativa de ir arrancando algo. En democracia era posible ir logrando cosas... hubiese sido acertado ir planteando las cosas de a poco.*<sup>136</sup>

Antes de la culminación de la dictadura el movimiento intervino con la presentación de un recurso de inconstitucionalidad de la Ley 15.501, y la aplicación del derecho constitucional para convocar una consulta popular iniciando así una forma de actuar propia de un actor colectivo.

<sup>136</sup> Entrevistas a representantes del movimiento cooperativo, 1989. En Midaglia C, (1992), pág. 112.

Ante la demora de la derogación y los argumentos expuestos fundamentalmente por parte del partido de gobierno motivaron una nueva recolección de firmas, contando con el apoyo decisivo del PIT-CNT, ASCEPP-FEUU, SERPAJ, entre otros. Recolectando en esta oportunidad 350 mil firmas.

A dos años del nuevo gobierno la derogación de la dicha ley trajo aparejado otras modificaciones que el gobierno estimó necesarias. La conocida "Ley Ricaldoni" estableció el voto secreto en las elecciones y decisiones importantes de las cooperativas, en este sentido los cooperativistas debieron ratificar su voluntad de continuar con el régimen de usuarios.

Las Federaciones mientras tanto, ponían de manifiesto una vez más, la necesidad de ciertas modificaciones de índole político-institucional para asumir con responsabilidad y seriedad los problemas de vivienda de la sociedad. La exigencia por un órgano oficial con funciones concernientes al control y planificación del sector, y que además tuviera en cuenta la participación de las diversas organizaciones vinculadas en el área no fue escuchado hasta años posteriores.<sup>137</sup>

En 1989 FUCVAM ocupa tierras municipales y estatales en reclamo de una cartera de tierras, ya que el sustento físico de los proyectos urbanísticos era el nuevo obstáculo que aquejaba al movimiento, promoviendo nuevamente una medida inédita en el movimiento popular.

- *Proyección del movimiento en las últimas dos décadas.*

A partir de los 90' con el nuevo gobierno del Partido Nacional y del triunfo de la izquierda en el municipio montevideano, el mapa político sufrió ciertas modificaciones. Esta coyuntura tenía la particularidad de contener las discrepancias entre los dos modelos de gobierno, el de izquierda y el nacional.

Mientras que el Partido Nacional presentaba un programa de modernización del país, el gobierno departamental Montevideo estipuló una serie de programas inéditos en la historia de este ente. Entre ellos los impulsados por la política de descentralización de donde emergieron nuevas formas de participación y además programas específicos de vivienda donde discrepaba con las políticas promovidas por el MVOTMA instaurado en 1991.

En este punto la relación Estado-movimiento cooperativo en cuanto al gobierno municipal de Montevideo se dificulta ya que no es clara los puntos de oposición. Si bien

---

<sup>137</sup> Dichos reclamos fueron atendidos en parte, y por un período de tiempo muy corto. El BHU creó una comisión con tales fines integrada por representantes de la Liga y Cámara de la Construcción, SUNCA, Sociedad de Arquitectos, IMM y delegados de los distintos sistemas de vivienda. Sin embargo, se desactivó en un rápidamente por razones reconocidas por los dirigente como falta de definición de las funciones específicas que debía cumplir. Midaglia C. (1992), pág. 104.

como actor social no puede subsumirse a la lógica político-partidaria, la afinidad surgida por ser sectores de oposición histórica a determinado modelo de desarrollo social y económico, indujo a las Federaciones a un replanteamiento de las estrategias frente al gobierno municipal.

Como una forma de frenar las ocupaciones de terreros la IMM firmó un convenio FUCVAM (y luego con FECOVI) para la adjudicación de diez predios para cooperativas dando respuestas además a una vieja reivindicación del movimiento.

Como planteamos en el capítulo IV este período se define por una fuerte tendencia de Reforma del Estado con una clara administración neoliberal donde la concepción de vivienda se transforma, modificando además la relación del Estado con el movimiento.

Específicamente, las reacciones de las cooperativas se centraron en otro tipo de estrategia de construcción atendiendo la demanda de los sectores de bajos ingresos, como alternativa a las propuestas de los NBE de la vigente política habitacional.

Se trató de experiencias para grupos en situación de pobreza crítica lo que constató un cambio estructural en el movimiento. El cual, en general debió redefinir su gestión obligado por las transformaciones de la población ya integrada en el sistema cooperativo y aquellos que lo visualizaban como la única opción válida para la realidad económica y social de sus familias.

Estas experiencias, como tantas otras realizadas desde las dos modalidades de construcción, indicaron elevados niveles de desarrollo y apropiación del espacio colectivo. Como hemos visto, ese espacio emergente del núcleo de viviendas y el habitat demarcado en la interrelación generada entre cooperativistas y el entorno social y natural.

El MVOTMA no estimuló, estas nuevas experiencias como tampoco lo hace en la actualidad, más bien continuó estimulando la apertura a privados de la cuestión vivienda reservando para el Estado la intervención prioritariamente desde la política del SIAY y los NBE.

Además ante las transformaciones socio-económicas (fundamentalmente referidas a modificaciones en el mundo del trabajo como desvalorización salarial, aumento de la desocupación y empleo informal etc.) de las familias se debieron reclamar ajustes ante el BHU y el MVOTMA en cuanto los requisitos para el otorgamiento de los préstamos.

*"No sólo es inexistente el apoyo a esta experiencia concreta sino que el sistema de viviendas de usuarios aún hoy se mira con sospechas...quizás uno de los motivos sea la competencia respecto al sistema de ofertas privadas y políticamente hablando la 'amenaza' inminente del carácter asociativo y democrático de los espacios colectivos para las aspiraciones gubernamentales y comerciales."*<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Ídem 111.

---

*"Mientras en el extranjero se estudia al movimiento cooperativo del Uruguay como modelo para la planificación y gestión de la vivienda popular aquí en esta tierra se sigue postergando a las cooperativas con la misma desconfianza con que las trató la dictadura."*<sup>139</sup>

La nueva tratativa de las cooperativas frente a las políticas habitacionales impuestas desde el nuevo Estado reformista y retomadas por los sucesores gobiernos colorados se encuentran planteadas en el ámbito de la Reforma Urbana que analizamos en el ítem anterior.

Como movimiento social urbano ante ciertas restricciones que atañen su competencia el movimiento cooperativo se aferra a la idea de un cambio social, ya no tan esperado desde lo político-institucional como lo fue en un momento sino a través de dos líneas. Primeramente, integrar y promover la organización de los asentamientos y otras formas de apropiación informal de la vivienda y por otro lado exigiendo la utilización de espacios centrales de la ciudad para cooperativas iniciando una serie de reciclajes con resultados impactantes.

En lo que se refiere a las negociaciones con el BHU, es correcto afirmar que no tuvieron un saldo demasiado favorable para las Federaciones. Es cierto que ante la rotunda negativa del banco en algunos aspectos de requisitos y préstamos las Federaciones movilizándose y presionado pudieron en gran medida cambiar esa rigidez, obteniendo la financiación que les dio vida en el 68' y que no están dispuestos a olvidar.

Los logros obtenidos no significaron el desarrollo de todo el crecimiento potencial que el sistema contenía. No se otorgaron un número importante de Personerías Jurídicas ni la cantidad de préstamos necesitados que potenciaran el crecimiento del movimiento.

*"De esta manera, la estrategia de acción utilizada por las autoridades gubernamentales pareció reforzar la lógica defensiva desarrollada por el movimiento en el período de transición y consolidación democrática. El control impuesto por el BHU al crecimiento cooperativo fue el instrumento más eficaz para limitar el potencial de ese actor colectivo."*<sup>140</sup>

Con el correr de los años post-dictatoriales el movimiento se encontró con dificultades para manejar los términos de las negociaciones con el Estado, las alternativas se limitaron y su accionar se centró tal vez en una práctica abusiva de las medidas radicales o de confrontación.

*"En la actualidad quizás esté más claro que en otra etapas por las que haya atravesado el cooperativismo. La cooperativa como estrategia primeramente es una solución habitacional, luego puede o no convertirse en una apropiación más profunda para las*

---

<sup>139</sup> Mariano Arana. En revista 30º Aniversario FUCVAM "Vivienda para el Pueblo". Diciembre 2000. Pág. 2.

<sup>140</sup> Midaglia C. op cit. (1992), pág.116.

*personas... las luchas son largas y hay que estar bien posicionado en ambas perspectivas, sumando para poder hacernos sentir.*

*Las Federaciones deben sostener el sistema fundamentalmente crecer y potencializarse como un actor colectivo en los nuevos escenarios, para esto es necesario un relacionamiento con el sistema político y con la red de actores vinculados, sin embargo perdimos cintura política, sabemos hacer ruido, movilizarnos, pelear, gritar, y reclamar, hacer marchas y ocupaciones pero no negociar.*

*Desde nuestros principios la valoración del ser humano y de su vivienda nos estimula a pensar que este es un sistema viable en la trama urbana pero las situaciones económicas y sociales se endurecen junto con la aguda impermeabilidad del Estado frente a estas problemáticas.”<sup>141</sup>*

El transcurso del gobierno nacional, el segundo mandato del Dr. Sanguinetti durante la década del 90' y el nuevo gobierno colorado que recibió al siglo veintiuno no se caracterizaron por un cambio positivo en la línea de administración del Estado.

Las cooperativas y sus Federaciones se abocan a reformar sus estructuras para la atención de la nueva población demandante. Se hace una gran apuesta por parte de FUCVAM al trabajo con grupos familiares de muy bajos recursos afirmándose esta innovadora construcción a través del apoyo de los IAT.

Los reclamos en cuanto a la política de vivienda se acentúan en una mayor coherencia de las legislaciones y las recaudaciones con respecto a los préstamos y construcciones reales que implementa el Estado.

El golpe más duro en la última década cambió sustancialmente las reglas de juego al sistema de viviendas cooperativas fundamentalmente las de modalidad ahorro previo quienes mayoritariamente financian su construcción a través del BHU.

*“La misión del BHU, será irrevocablemente reducida: otorgamiento de préstamos para viviendas a individuos.... El BHU ya no tendrá la responsabilidad de promover la industria de la construcción, y dejará de construir directa o indirectamente bienes inmuebles... Se alentará la securitización de la cartera Hipotecaria... cuya meta principal será transmitir el riesgo crediticio a los agentes privados para colocar las primeras emisiones... estas podrán incluir garantías adicionales...”<sup>142</sup>*

Ante esta congelación de préstamos por parte del BHU para cooperativas de viviendas y la crisis de la entidad financiera de principios del 2000, en los planes de este nuevo quinquenio se corre un riesgo de complicadas tramas jurídicas. Se modificaría aún más la Ley Nacional de Viviendas y se intentaría proyectar una ley habilitante para que el

<sup>141</sup> Ídem 103.

<sup>142</sup> FECOVI. Servicios Jurídicos. “Consideraciones sobre el anteproyecto de ley que reforma la carta Orgánica del BHU”. Montevideo, 2002. Anexo VI.2 de la presente monografía.

BHU pueda disponer de los fondos y destinos de los mismos más allá de las limitaciones detalladas en sus funciones de administrador del Fondo Nacional de Vivienda.

En otras palabras, el BHU se encuentra elaborando un fidecomiso financiero con la totalidad de la deuda de las cooperativas para disolver su vinculación con estas entidades completamente.<sup>143</sup> De forma más sencilla, como lo planteamos anteriormente el BHU fue solventando por el MEF en el año 2000 por tanto lo convierte en su deudor. El mecanismo para saldar deudas de un banco prácticamente sin fondos es transfiriendo la cartera de deudores al MEF como forma de pago. De esta forma el vínculo con las cooperativas sería nulo.

El trato de las cooperativas con el Estado es un relacionamiento que ha permitido a este actor político y social obtener ciertos frutos para su desarrollo. En la actualidad al menos con la entidad tradicionalmente financiera parece difícil revertir la desvinculación.

La apuesta del movimiento es ante todo una política de vivienda enfocada globalmente, negando el 'reparto' de entes estatales según el nivel socio-económico de los beneficiarios. Se hace imprescindible rediagramar el escenario de gestores y administradores de los planes de viviendas.

La reducción de la capacidad de acción para el movimiento en la esfera institucional ha impulsado a ciertas actividades a modo de repensar su propio papel en la actual situación y las posibles salidas desde los marcos políticos. En este sentido, el Proyecto Regional de Viviendas/ SCC conjuntamente con FECOVI y FUCVAM es el marco de organización para el seminario "La Política Habitacional en el nuevo contexto: crisis y desafíos" que convocara a actores públicos, políticos y organizaciones relacionadas con el tema vivienda.

Este evento de reflexión y análisis no parece menor ya que nos habla de un movimiento cooperativo activo y preocupado por la intervención del sistema político en las problemáticas de vivienda y del rol desempeñado por el sistema cooperativo en estos 30 años de experiencia.

Frente a la ambigüedad del contexto político el acercamiento obligatorio es con el MVOTMA, programas de vivienda de la IMM, ONGs, organismos cooperativos del país e internacionales como el CCS.

*"Los tres últimos gobiernos democráticos han deformado la política de vivienda por la cual una vez se dijo que el derecho de vivienda como una necesidad inminente por fin tenía cabida en la legislación uruguaya y que se iba a cumplir... Hoy en día los cooperativistas y las Federaciones del movimiento en su conjunto debemos concentrarnos en rescatar ese papel quitado..."*

<sup>143</sup> Raffo A., "Fidecomiso, Informe Jurídico" En Diario Espacio Común. FECOVI. Año 3 Nº 19. Abril 2004. Pág. 2.

*En primer lugar exigir y reclamar hasta el cansancio el informe acerca de los más de cien millones de dólares no destinados a viviendas pero sí recaudados por los impuestos para el Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización... En este tiempo debemos abrirnos, pelear para que la política de vivienda no muera con el BHU pero también afrontar que los problemas de nuestra gente son muchos y no podemos quedarnos con el ladrillo nada más..."<sup>144</sup>*

Creemos notorio la existencia de modificaciones en cuanto al rol protagónico del movimiento en el período post-dictatorial. Los cambios en la escena política y la incorporación de nuevos actores a un contexto más pluralista supuso cierto desplazamiento que trastocó su accionar.

Esta ausencia de reproducción de aquella imagen pública distintiva en el gobierno de facto tuvo una de sus raíces en un alejamiento de las organizaciones que respaldarían su plataforma reivindicativa, a pesar del apoyo de algunos sectores hacia ciertos gremios.

La falta de negociación y relacionamiento con los partidos políticos, así como también un determinado conjunto de mecanismos reivindicativos y de enfrentamiento con el Estado, han influido en el desgaste del movimiento.

A pesar de todo, dentro de la temática habitacional este actor continúa siendo uno de los más destacados desde la óptica organizativa, política y por el carácter social de sus objetivos.

Algunos cambios en nuestro país como la heterogeneización y segmentación del mercado de trabajo, alteración en los patrones de distribución del ingreso, deterioro de las funciones estatales en la provisión de servicios públicos, modificando en las pautas de consumos de al población y los cambios en el ámbito político nos abren un panorama donde surgen una serie de incertidumbres acerca de los escenarios participativos que tendrán lugar en nuestra sociedad así como también las estrategias de acción que adoptarán los actores colectivos.

Advertimos en capítulos anteriores que la heterogeneidad de actores le dan una riqueza única a las prácticas este movimiento social. El posicionamiento en el contexto contemporáneo implica además de la lectura que realizamos párrafos anteriores explicitar lo que pudimos detectar como diferentes visiones a la interna del movimiento.

Precisamente, las Federaciones plantean matices en cuanto a sus perspectivas frente a la problemática actual de la vivienda.

*FECovi considera necesario continuar desde el plano de las instituciones estatales presionando para una flexibilización de los préstamos.*

<sup>144</sup> Entrevistas a cooperativistas. Jornada Solidaria de FUCVAM. Acto 34º Aniversario. Observación participante, 23 de mayo 2004

---

*El MVOTMA primeramente debe informar acerca del destino de los millones de dólares del Fondo Nacional de Viviendas no destinados para los fines que fueron recaudados por los impuestos. Aunque considera que una nueva etapa inevitablemente se antepone frente al cooperativismo.*

*El achicamiento del Estado es un hecho y en caso de un cambio de la orientación política del nuevo gobierno del 2005 la reversión es casi imposible, o al menos muy difícil. Una búsqueda de alternativas financieras está presente como una prioridad para el desarrollo y continuidad del cooperativismo.<sup>145</sup>*

Los propósitos de FUCVAM implican un papel en el escenario urbano no sólo como movimiento sectorial limitado a la construcción de viviendas, sino como organización que permita un abordaje más amplio de la problemática de la vivienda.

*Considerando el conjunto de servicios comunitarios de la ciudad, la elaboración de una Reforma Urbana basada en la plataforma de un Programa Popular de transformaciones, un Frente Social que destine sus fuerzas a la organización del habitat general.*

*De esta forma continuar con la solidaridad frente a la problemática de otros gremios en conflicto, acompañando las instancias que reafirmen la democracia y aquellas iniciativas populares que permitan la apropiación de nuestras ciudades política, social y económicamente hablando. No todos los sectores de la sociedad tiene voceros y a través del camino ya recorrido FUCVAM se puede brindar la base para una organización más amplia de las demandas desatendidas.<sup>146</sup>*

De esta forma FUCVAM reafirma su propuesta de un Frente Social clasista pero plural, en su vocación nacional y popular y la Reforma Urbana como estrategia para enfrenar los graves problemas de tugurización y segmentación social consecuencia de las políticas focalizadas.

En año electoral el movimiento proyecta sus objetivos<sup>147</sup> configurando posibles mapas políticos. De continuar con gobiernos de corte neoliberal las reivindicaciones serán continuas y firmes. Se estima que frente a la falta de propuestas presentadas en los últimos dos gobiernos "conservadores" el esquema actual de la problemática de la vivienda en cuanto déficit, y calidad de los programas se agudizaría aún más llevando a la población a verdaderas encrucijadas.

La marginación, el empobrecimiento, la estigmatización, pérdida de valores colectivos, desplazamiento de la ciudad, violencia, inseguridad, desabastecimiento de servicios de consumo colectivo, entre otros problemas sociales relacionados con las medidas

---

<sup>145</sup> Entrevistas a dirigentes de FECOVI y AAVV "Informe Censo Cooperativas FECOVI. Encuesta de necesidades." Setiembre 2002. pág. 15-29.

<sup>146</sup> Ídem 144. Entrevistas a dirigentes de FUCVAM.

<sup>147</sup> Esta exposición se basa en información recabada en las entrevistas a dirigentes y cooperativistas que se han mencionada.

adoptas por los anteriores gobiernos frente a la cuestión de la vivienda nos hablan de la ineficiencia y falta de sensibilidad.

Si el rumbo político cambiara frente a un gobierno de izquierda, de cualquier modo la problemática actual de la vivienda implicaría muchos años de buenas prácticas para un revertimiento. Ante todo, el movimiento expresa que un gobierno de izquierda implicaría un renovar esperanzas bajo el supuesto de una mayor flexibilidad al menos en el diálogo con los actores sociales.

Sea cual fuere el escenario político y social para los próximos mandatos el Movimiento Cooperativo de Viviendas en nuestro país plantea firmemente su intención de intervención en las cuestiones que impiden a la población adquirir una vivienda digna.

Asume el compromiso de continuar con su papel de actor político y social procurando modificaciones a nivel urbano fomentando el derecho de uso de los espacios y servicios de la ciudad con propuestas que integra.

A nivel político utilizando estrategias de presión, hacer sentir su "voz" de protesta como forma de enfrentar aquellas políticas habitacionales que los Estados impulsan sin considerar seriamente los impactos directos e indirectos que muchas veces terminan afectando la vida cotidiana y la reproducción social de la población.

De esta forma el Movimiento Cooperativo de Viviendas se constituyó como un movimiento social nuevo en la coyuntura política del país hacia los años 60' y principios de los 70'. Caracterizado por demandas de diferente tipo a las planteadas por los tradicionales movimientos sociales urbanos, ya sea en el ámbito político como también consumo colectivo y defensa cultural. Su papel político involucró estrategias y acciones concretas donde su relacionamiento con otras organizaciones sociales fortaleció su accionar consolidando un bloque reivindicativo en la etapa dictatorial.

En la escena contemporánea nuevos actores han surgido dejando en evidencia que las reivindicaciones del movimiento cooperativo no son del carácter innovador de 30 años atrás. Sin embargo, su consolidación como actor en el escenario político y social de los barrios montevideanos y de las ciudades del interior aún perdura.

Es un movimiento fuertemente legitimado por la ciudadanía y con una convocatoria importante a la hora de enfrentamientos con las políticas estatales.

Creemos que el papel que juega el movimiento en la actualidad tiene mucho que ver con las palabras de José Luis Rebellato:

*"La dignidad se articula con una concepción de la historia, pues crece en el reino del todavía no, que se va gestando desde un presente opresivo. Lo que ciertamente supone ejercicio del poder desde ya, inseparable de la convicción de luchar por una democracia participativa y radical, construyendo espacios alternativos."*

## VI. DOCUMENTOS ANEXOS

### VI. 1 Cuadros de inversiones y cantidad de viviendas construidas.

Cuadro 1. Cantidad de viviendas construidas por año.

Año	Cantidad de Viviendas
1908	143.000
1940	207.000
1960	682.000
1963	721.000

Fuente: Terra, J.P. (1969: 4)

Cuadro 2. Inversión de viviendas en relación al PBI.

Año	Inversión en Viv.	% IV. s/P.B.I.
1956	32.400	6,9%
1957	32.600	6,8%
1958	32.000	7,1%
1959	34.300	7,6%
1960	34.000	7,1%
1961	24.700	5,4%
1962	20.900	4,5%
1963	19.400	4,3%

Fuente: Op cit, pág. 6

Cuadro 3. Evolución del BHU (en millones de pesos de 1969).

Año	Título emitidos para préstamo
1958	8.500:
1959	6.700:
1960	3.500:
1961	4.500:
1962	3.300:
1963	1.470:
1964	2.500:
1965	820:
1966	170:
1967	52:
1968	21:

Fuente: ya citada, pág. 13.

Cuadro 4. Recaudaciones remitidas al MVOTMA.

Año	Viviendas	U\$S
1992	40	620.000
1993	1.783	39.060.314
1994	324	5.492.943
1995		
1996	584	24.586.881
1997	2590	92.982.202
1998-2000	1093	43.119.948

TOTAL Inversión Proyectada: U\$S 205:862.288 (6414 viviendas en 8 años)

TOTAL recaudaciones: U\$S 297:309.045

Fuente: Revista Vivienda Popular Nº 7, Julio 2000. Pág. 91.

## VI. 2 Algunas consideraciones acerca del BHU y el Fondo Nacional de Viviendas y Urbanización. Fuente: Servicios Jurídicos de FECOVI.

### ❖ *CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY QUE REFORMA LA CARTA ORGANICA DEL BHU*

Este Anteproyecto sigue en líneas generales las directivas de la carta intención firmada por el Contador Bension el 17 de julio del año 2002 al solicitar un nuevo préstamo al Banco Mundial, de ajuste estructural, en especial en lo referente a que: "... la misión del BHU, será irrevocablemente reducida... otorgamiento de préstamos para viviendas a individuos ...el BHU ya no tendrá la responsabilidad de promover la industria de la construcción, y dejará de construir directa o indirectamente bienes inmuebles..." "... se alentará la securitización, de la cartera Hipotecaria... cuya meta principal será transmitir el riesgo crediticio a los agentes privados..." "...para colocar las primeras emisiones ... estas podrán incluir garantías adicionales..." y "... se estimulará la creación de un mercado secundario en moneda nacional indexada por IPC. -

Este anteproyecto afecta a las Cooperativas de vivienda de ahorro previo de usuarios de FECOVI.

#### Artículo 1º

En un todo de acuerdo con lo expresado anteriormente se modifica el artículo 18 de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario, de futuro, "Solo se otorgaran préstamos a personas físicas" o sea las Cooperativas no podrán obtener préstamos del BHU. En el segundo inciso se establece que el BHU, en acuerdo con el Ministerio de Vivienda, podrá otorgar préstamos complementarios al subsidio que otorgue el Mencionado Ministerio para la construcción de viviendas.

Sería necesario pedir la modificación del mencionado inciso estableciendo que en mérito a que el subsidio solo se otorga para la construcción, de viviendas de interés social, en las que se encuentran las cooperativas debería agregarse, "... podrá otorgar créditos hipotecarios a personas físicas o jurídicas, complementarios al subsidio..."

#### Artículo 8º:

A través de la modificación propuesta se faculta al Poder Ejecutivo a constituir un Fondo de Garantía desviando recursos provenientes del Impuesto a las retribuciones

personales, que se recaudan con un destino específico: constituir el Fondo Nacional de vivienda que financia el Plan Quinquenal de Viviendas. Se produce por ende un nuevo recorte al referido Fondo

Se deja a la reglamentación las características de los deudores que pueden ser alcanzados por la mencionada garantía. Entendemos que este artículo debe derogarse totalmente. El mismo no condice con la filosofía del proyecto donde se establecen garantías suplementarias y condicionamientos a los préstamos futuros a otorgar por la institución, por lo que no se entiende que desde ahora ya se establezcan nuevas garantías.

#### Artículos 13º y 15º

Se establece en este proyecto que las hipotecas que garanticen obligaciones constituidas o titulizadas a favor del BHU o Ministerio, no quedarán comprendidas en el artículo 2348 del Código Civil y las inscripciones registrales de las mismas no caducarán.-

El artículo 2348 establece que "La prescripción para que se extinga la hipoteca ha de ser de treinta años, en cualquiera mano que estén los bienes hipotecados". Si bien este artículo tiende a asegurar el retorno del cobro del préstamo otorgado, el anteproyecto establece en su artículo 15 que "...lo dispuesto en el artículo 13 será de aplicación inmediata a las hipotecas existentes constituidas con anterioridad a su entrada en vigencia..." Este artículo es inaceptable para los intereses de los deudores que tomaron sus préstamos bajo las condiciones contractuales y legales existentes anteriores a la reforma propuesta.

Hasta la fecha solo de común acuerdo, se podría prolongar el plazo de vigencia de la garantía hipotecaria, hasta un Máximo de 45 años en el caso de refinanciación de deudas.- La aprobación del artículo 15 como se propone afecta los derechos adquiridos de los deudores, por lo que debe proponerse la redacción del mencionado artículo 15 en la siguiente forma: " lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la presente ley será de aplicación para las futuras hipotecas que garanticen obligaciones a favor del BHU o Ministerio de Vivienda."

#### ❖ *Acerca del Fondo Nacional de Viviendas y Urbanización.*

El Fondo Nacional de Vivienda se recauda del IRP con un destino específico: la construcción de viviendas tal como lo estipula la Ley Nacional de Viviendas. Sin embargo, estos recursos se han utilizado con otras intenciones y con otros fines desconocidos que no eran los planteados en la ley de vivienda ni en los planes quinquenales.

#### Quinquenio 1995-1999

En el quinquenio anterior, de acuerdo con la asignación del crédito presupuestal y a la ejecución real, hubo un recorte de un 20% de los dineros del Fondo Nacional de Vivienda. Ese 20% no se utilizó en viviendas y nadie sabe en que se usó. Existen datos, año a año, del crédito presupuestal, de la ejecución real y de los porcentajes que no se destinaron a viviendas. Con este estudio, se puede afirmar que el 20% o sea un año del quinquenio anterior no se utilizó para los fines específicos planteados en la ley.

#### Quinquenio 2000-2004

Son datos estimados porque se parte de una recaudación que está en dólares. En aquel momento, en el año 2000, era una moneda fija y se estimaba que se recaudaba alrededor de US\$ 120:000.000 anuales por concepto de IRP para la vivienda. Cuando se aprueba el Plan Quinquenal, el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo con las necesidades del país y a las prioridades fijadas determina un tope de ejecución de US\$ 509:200.000, con un ingreso estimado de US\$ 691:000.000. El primer recorte que se produce en este quinquenio es de US\$ 182:000.000, o sea el 26% de la recaudación que se estimaba. Cuando se aprueba la Rendición de Cuentas del 2000, hay una segunda reducción y esos US\$ 182:000.000 se llevan a US\$ 196:700.000, es decir se pasa a un 28,4% de recorte.

Después, en el 2001, con la nueva Rendición de Cuentas artículo 1° de la Ley N° 17.556 se reducen los créditos en un 19% para el 2002 y en un 28% para el 2003 y 2004. En el artículo 1° de la Rendición, se dejaba una puertita abierta por la que, de acuerdo con algún proyecto de interés social, el Ministerio de Economía y Finanzas podía reducir ese recorte. Sabemos que en este momento hubo una reducción del recorte del 28% al 15%, pero seguimos preocupados por la utilización de los dineros que no fueron vertidos al Fondo Nacional de Viviendas ni al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Nosotros llegamos a una cifra estimada y constante en dólares. No pensamos que lo importante sea la cifra sino el concepto y los efectos sociales negativos que han producido estos recortes realizados durante el año 2000 y proseguirán hasta el fin del quinquenio.

El tema es que, según estos sucesivos recortes, se llega a una cifra cercana a los US\$ 276.000.000.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alves da Silva A., "Política social e cooperativas habitacionais". Cortez Editora, 1991.
- Autores varios. "Informe Censo Cooperativas FECOVI. Encuesta de necesidades." Setiembre 2002.
- Autores varios. "Informe para Comisión Fomento del Complejo Habitacional de Viviendas Bulevar Artigas". Mayo 2003.
- Behar V., "Informe Preliminar". 2º Relevamiento nacional entidades cooperativas 2003.
- Cambiasso S., "El cooperativismo y las cooperativas agrarias" Cuadernos de Derecho Inmobiliario No 4. Montevideo, 1986.
- Casas A., "Sociedad civil, movimientos sociales y redes de ONGs: Estudios en el Uruguay contemporáneo". Tesis de Maestría. Convenio Universidad de la República-Universidad Federal de Río de Janeiro. Montevideo, 1999. (sin editar)
- Castell M., "Ciudad, democracia y socialismo". Ed. Siglo XXI. México, 1979.
- Castell M., "La ciudad y las masas". Editorial Alianza. Madrid. 1989, pág. 409 Rial J., "Uruguay y la democracia". EBO, Montevideo 1984.
- Chávez D. y Carballal S., "La ciudad solidaria. El cooperativismo de vivienda por Ayuda Mutua". Montevideo 1997. Ed. Nordan- Comunidad.
- Chávez D., "FUCVAM, La Historia Viva". Comunidad del Sur, Edinor, 1990.
- Delgado J.M. y Gutiérrez (comp.), "Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales".
- Engels, Federico. "La cuestión de la vivienda". Editorial Lautaro. Buenos Aires, 1946.
- FECOVI. Diario "Espacio Común", Nº 13 Abril 2003; Nº 14, Junio 2003; Nº 19, Marzo 2004; Nº 20, Mayo 2004.
- Feijóo M., "Buscando un techo. Familia y vivienda popular". Estudio CEDES, BS AS 1984.
- Filguiera C., "Los Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay 1985." En "Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy". Filguiera C. (compilador). CLACSO/CIESU/Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, 1985.
- FUCVAM. "1970-1995. 25 años construyendo un país más solidario". Suplemento del Diario La República. Montevideo, 1995. Pág. 4.
- FUCVAM. "Vivienda para el pueblo". Revista 30º Aniversario. Diciembre 2000.
- Gohn M., "Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas classicos e contemporáneos." Ed. Loyola. Sao Paulo. 1997.
- Grillo "Políticas Sociales y estrategias habitacionales". Espacio editorial. Bs. As. 1995
- Lagarmilla Jorge, "Cooperativismo". Cuadernos de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Nº 4, 1962.
- Laraña E., "La construcción de los movimientos sociales". Colección Ciencias Sociales. Madrid 1999.
- Midaglia C., "Las formas de acción colectiva en Uruguay". CIESU, 1992.
- Midaglia C., "Nuevos Movimientos sociales en Uruguay". CIESU. Montevideo, 1985-1987.
- MVOTMA. Dirección Nacional de Viviendas. "Plan Quinquenal 1996-2000". Montevideo, 1996.
- MVOTMA. Dirección Nacional de Viviendas. "Plan Quinquenal de vivienda 2000-2004".
- Nahoum B., compilador. "Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas". Intendencia Municipal de Montevideo- Junta de Andalucía. Montevideo-Sevilla 1999.
- Nahoum, Benjamín. "Autoconstrucción / Ayuda mutua / Autogestión". Revista Vivienda Popular Nº 8. Facultad de Arquitectura. Universidad de la República. Montevideo, 2001.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) "Informe sobre Desarrollo Cooperativo: Creación de un clima positivo y condiciones favorables para el desarrollo cooperativo en América Latina", 1998.
- Pereira, Potyara Cuestión Social, Servicio Social y derechos de la ciudadanía. Revista Temporalis. ABEPSS. Nº3. Brasília, 2001.

- Porúlio A. "Ciudad y conflicto". Editorial Compañeros, Montevideo, 1989.
- Presidencia de la República - O.P.P. (1998) La reforma administrativa del Estado. Montevideo.
- Reglamentación Cooperativas de Viviendas. Capítulo X de la Ley Nacional de Viviendas Nº13.728 del 17/12/1966, Decreto Nº 633/69, Reglamento de la Ley Nº 13.728. Montevideo 1972. Rial J., "Uruguay y la democracia". EBO, Montevideo 1984.
- SER.PA.J. "Derechos Humanos en el Uruguay". Informe 1996. Carlos Alvarez Editor. Montevideo, 1997.
- Terra J.P., "La vivienda". Colección Nuestra Tierra Nº 38. Montevideo, 1969.
- Terra J.P., "Proceso y significado del Cooperativismo Uruguayo". CEPAL. ARCA/ Banda Oriental. Montevideo, 1986
- URBAL. "Políticas Sociales Urbanas". Publicación de la Red Nº 5 del Programa URB-AL. Montevideo, 1999.
- Veiga D., "Reflexiones sobre la ciudad y los Movimientos sociales" Revista de Ciencias Sociales Nº 2. Montevideo, Julio 1987.