

La experiencia de las cooperativas de vivienda en Uruguay

# **Necesidades, organización e imaginación**

Gustavo Machado\*

\* Asistente Social. Magister en Servicio Social (UFRJ, Brasil-UdelaR) y Doctorando en Educación (UNER, Argentina). Docente del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR y Jefe del Departamento de Trabajo Social de la Agencia Nacional de Vivienda. El autor agradece la colaboración en el presente artículo de la docente Mag. T.S. Beatriz Rocco.

### Los orígenes: la imaginación al poder

Los '60 marcaron un cambio de época, con particularidades en cada uno de los países. Así, mientras en Francia los estudiantes y trabajadores organizados y en la calle mostraron nuevas formas de protesta y racionalidades, en América Latina Cuba consolidaba su revolución, con orientación socialista. Uruguay, a su vez, no estaba exento de movilizaciones.

La crisis económica y política generaba el descontento popular que se enraizaba en el movimiento social. El pueblo construía procesos de unidad, con el Congreso del Pueblo (1965) y la unificación sindical en la Convención Nacional de Trabajadores (CNT, 1966) como principales hitos. A su vez, la izquierda política ensayaba

formas de alianza y unificación, que cristalizaron en 1971 con la creación del Frente Amplio.

La crisis económica colocaba la vivienda como problema social, como nunca se había expresado en la esfera pública; la hiperinflación que generó la crisis del Banco Hipotecario y la incapacidad de ahorro y autoconstrucción de los trabajadores, denunciaban a su turno un modelo de protección social resquebrajado.

El Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) promovió por esos años las primeras experiencias cooperativas de vivienda en el interior del país, como expresión de la imaginación política que requería esa época para resolver las necesidades de los trabajadores, en este caso la vivienda de tamberos de Veinticinco de Mayo

(Florida), ferroviarios de Salto y municipales de Fray Bentos. Esas experiencias colocaban como necesidad de su implementación y pilares de las mismas, la ayuda mutua y la auto-gestión, inaugurando una de las expresiones más ricas del movimiento popular uruguayo: el cooperativismo de vivienda (CV).

La cercanía de los técnicos del CCU con el Arq. Juan Pablo Terra, legislador integrante e informante de la Comisión de Vivienda de Diputados que redactó la Ley 13.728 de 1968, *Plan Nacional de Vivienda* (LNV), aportó para que esas tres experiencias se multiplicaran en cientos. Esa ley, aprobada en un contexto de liberalización de la economía y consolidación del autoritarismo político, aparece como una excepción, reconociendo el derecho universal

**Tabla 1. Modalidad de cooperativa de vivienda**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<b>De ahorro previo</b>	128	22%	22%
<b>De ayuda mutua</b>	447	76.9%	99%
<b>Autoconstrucción</b>	6	1%	100%
<b>Total</b>	581	100%	

Fuente: INE – Censo de Cooperativas y SFR. Año 2009

**Tabla 2. Tipo de propiedad de la cooperativa de vivienda**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
<b>Usuarios</b>	420	72.3%	72.3%
<b>Propietarios</b>	155	26.7%	99%
<b>Sin datos</b>	6	1%	100%
<b>Total</b>	581	100%	

Fuente: INE – Censo de Cooperativas y SFR. Año 2009

a la vivienda, el deber del Estado en su garantía y en el capítulo X, se integra en el Plan Nacional de Vivienda a las cooperativas: de ayuda mutua, de autoconstrucción y de ahorro previo, siendo la primera la que más se desarrolló y las de autoconstrucción casi inexistentes.

Pero la LNV no sólo dotó de financiamiento, marco institucional, legal y organizativo a las cooperativas, sino que creó su figura más novedosa, desarrollada y transformadora: la “propiedad colectiva” (régimen de “uso y goce”).

### La experiencia sedimenta lo colectivo

La LNV y el impulso de varios sindicatos para conformar cooperativas, solidificó una experiencia de calidad constructiva, fortaleza organizativa y generadora de ciudad, en la medida que pobló porciones de la periferia sin servicios y de escasa densidad edificatoria. En 1970, la necesidad de coordinar acciones entre las cooperativas favoreció la fundación, en la inauguración de la pionera, en Veinticinco de Mayo, de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM.

La culminación de las primeras obras y la ocupación de las viviendas, a mediados de los '70, obligaron a FUCVAM a pensar en potenciar al movimiento, en un contexto de persecución política y entretencimiento de la formación de nuevos grupos. Se firma así un convenio con la ACJ<sup>1</sup> que dota a los conjuntos cooperativos de espacios de formación, desarrollo cultural, deportivo y afianzamiento de la autogestión en la nueva etapa. Ésta y otras acciones mantuvieron vivas las cooperativas y el desarrollo de servicios complementarios a la vivienda, defendiendo una visión de hábitat integral. Se multiplicaron las bibliotecas, las policlínicas, las guarderías, las cooperativas de consumo, los grupos de teatro, los salones comunales abiertos.

La oclusión de la actividad sindical y política, y las posibilidades de las cooperativas de reunirse en asamblea por su estatuto legal y necesidad de la organización, colaboró en que canalizaran variadas formas de resistencia, desde el campo



socio-político y desde el cultural. Un dirigente cooperativo describe ese momento: “Nos prohibían las asambleas, nos prohibían a los dirigentes, teníamos cientos de compañeros detenidos (...) porque estábamos relacionados con el movimiento sindical, eran todos militantes sindicales o políticos en las cooperativas (...) Pero con todas esas dificultades se siguió funcionando. Había una dinámica propia que cumplir (...) las asambleas tenían que seguir estatutariamente (...) Nos podían reprimir lo que sea, pero seguíamos viviendo juntos, encarando una cantidad de actividades colectivamente, y sobre todo porque nuestra administración es en conjunto” (en Midaglia, 1992).

Esa masa viva, de resistencia activa, muestra nuevamente su audacia e imaginación política, al promover una huelga de pagos (1983) por un aumento impuesto en la moneda de pago, la Unidad Reajutable, que excedía lo legal e impactaba en las cuotas de los préstamos. La dictadura, que ya había identificado la capacidad política del movimiento, arremetió decretando el pasaje obligatorio de las cooperativas de usuarios a propiedad horizontal; el movimiento responde redoblando la apuesta, promoviendo un plebiscito para derogar la medida: en un contexto de anulación de la democracia representativa, se apostaba a la democracia directa.

Pero el pueblo acompañó: en el primer día se alcanzaron 330.000 firmas y poco después se llegó a las 500.000 necesarias. FUCVAM es allí un catalizador del descontento popular y se coloca como un movimiento social de primer orden,

como el PIT y la ASCEEP<sup>2</sup>. Ese fermento de la movilización es importante también hacia dentro del movimiento cooperativo: primero, porque a pesar de duros debates y temores propios de la audacia de las medidas en dictadura, el movimiento se comporta y lucha en forma unitaria, sin fisuras, y por otro lado, porque los cooperativistas ratifican y explicitan a la sociedad que quieren ser usuarios<sup>3</sup>.

Así la propiedad colectiva (integrada como parte de la propuesta en su origen, con escasos debates ideológicos, más bien con mirada estratégica en la medida que la DINAVI la promovía), se coloca como una bandera y centro de la propuesta, que hasta ese momento levantaba la ayuda mutua y la autogestión por señas de identidad. La propiedad colectiva, la organización y la autogestión favorecen además el uso y mantenimiento de las viviendas y bienes comunes, elemento destacable de las cooperativas de vivienda que sostienen tanto lo común como lo propio colectivo. En el caso de ahorro previo, a su vez, su federación, FECOVI, asocia sólo cooperativas de usuarios, defendiendo y promoviendo la propiedad colectiva.

### Tiempos neoliberales y la resistencia con la Reforma Urbana

Contra lo esperado, el retorno a la democracia supuso nuevas dificultades para el desarrollo del CV, ententeciendo las personerías jurídicas (PJ) y los préstamos, y la derogación del pasaje a propiedad horizontal.

<sup>1</sup> Asociación Cristiana de Jóvenes. Es una de las asociaciones sociales y deportivas más importantes del Uruguay y con mayor infraestructura. El convenio se desarrolló por seis años con financiamiento de la ACJ de Canadá, FUCVAM y las cooperativas participantes.

<sup>2</sup> Prohibidas la CNT y la Federación de Estudiantes (FEUU), una nueva generación de dirigentes (entre los que había muchos cooperativistas) crea el Plenario Intersectorial de Trabajadores (PIT) que luego de la dictadura sumará la expresión PIT-CNT para denominar la única central sindical; un proceso parecido realizaron los estudiantes que fundan la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Educación Pública (ASCEEP), que luego se suman como ASCEEP-FES o ASCEEP-FEUU, cuando son levantadas las proscripciones de la dictadura.

<sup>3</sup> “Elegimos ser usuarios” fue la consigna y llevó a las cooperativas a explicitar dentro y fuera del movimiento su definición, siendo un momento de politización de la propiedad colectiva como nunca se había dado. Si bien las firmas se habían conseguido para el plebiscito, el acuerdo en la Intersectorial, que reunía organizaciones sociales y partidos políticos, era derogarla al recuperarse la democracia, pero ello recién se aprobó a fines de 1986, cuando la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la medida de la dictadura; la ley de derogación obligó a las cooperativas a ratificar en sus asambleas, por voto secreto, la decisión de ser usuarios, lo que fue aprobado por todas, con la única excepción de una cooperativa de Punta Gorda (Montevideo). Ello fue otra gran demostración del movimiento cooperativo, ya que el imaginario propietario en relación a la casa propia no quebró la unidad de la propiedad colectiva en las cooperativas.

**FIRME**  
**POR EL**  
**NO**  
**DE**  
**FUCVAM**

**EL 26 DE FEBRERO**  
**LLEVE SU CREDENCIAL**

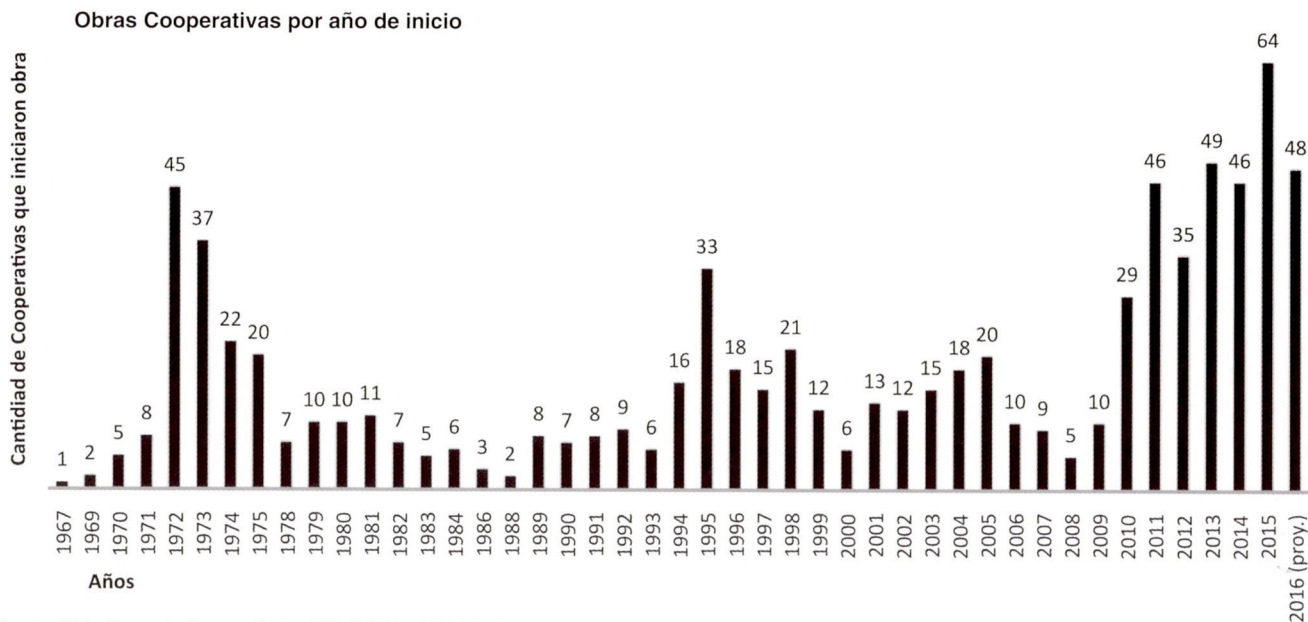
26 de febrero de 1984. NO al pasaje a propiedad horizontal.

Los '90 colocaron otros desafíos al movimiento cooperativo; su crecimiento implicaba desatar los nudos que impedían su desarrollo: el otorgamiento de PJ, el acceso a tierras y el financiamiento de las nuevas cooperativas. En 1989 FUCVAM ocupa terrenos públicos como forma de lucha por una "cartera de tierras", politizando nuevamente al movimiento con el debate de la Reforma Urbana; denunciando la primacía del valor de cambio del suelo urbano para unas minorías en detrimento de las mayorías, sosteniendo que las áreas centrales eran también para la vivienda de los trabajadores, revelando su vaciamiento y la expulsión a la periferia de sus residentes pobres. En 1990 denuncia las condiciones de los asentamientos irregulares y promueve experiencias cooperativas, en respuesta a los Núcleos Básicos Evolutivos promovidos por el recientemente creado MVOTMA<sup>4</sup>.

Pero tampoco se descontextualizaba esto de los problemas sociales y políticos del país: es así que FUCVAM, en particular, participa activamente de movilizaciones populares como la recolección de firmas y posterior campaña para derogar la "Ley de Impunidad", o la campaña para impedir la privatización de empresas públicas, en especial del agua y saneamiento.

#### **Tiempos actuales**

Desde 2008, ya con el gobierno de izquierda, se prioriza presupuestal y numéricamente a las cooperativas de vivienda en las políticas habitacionales y se promueve la fluidez y reducción de plazos en los préstamos; se readecúan las



Fuente: INE – Censo de Cooperativas y SFR (2009) y ANV (2016)

deudas de las cooperativas habitadas, y se subsidia la cuota para permitir la permanencia de las familias de ingresos bajos.

En el Censo 2011 se registraron 30.045 hogares en cooperativas de vivienda, el 2,62% del total de hogares. A 2016 hay 789 cooperativas habitadas, 183 en obra y 307 en trámite<sup>5</sup>. El momento actual es de crecimiento del sistema cooperativo, como se ve en el gráfico adjunto.

Allí se puede observar momentos de casi no crecimiento en la segunda mitad de la dictadura y el primer gobierno democrático y que en los últimos 5 años se dio el mayor incremento en obras cooperativas, por su impulso y priorización en el

marco de las políticas habitacionales. En relación al otro momento de mayor producción (el primer quinquenio luego de la Ley) éste es menor en cantidad de cooperativas pero mayor en total de viviendas: las primeras 43 cooperativas, en 1973, representaban 3.342 viviendas (Terra, 1986), mientras que las últimas 43 cooperativas que iniciaron obras, nuclean sólo 1267 viviendas (ANV, 2016).

### Los desafíos de la reinención

Estas pinceladas muestran una rica historia de construcción colectiva, lucha e imaginación política. No obstante, entendemos que esa

<sup>4</sup> El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado en 1990, estableció respuestas estratificadas por ingresos, promoviendo para los sectores pobres, como única solución, “viviendas” de 30 m<sup>2</sup> (luego 32) monoambientes, en terrenos ubicados en la periferia. FUCVAM junto a la Intendencia de Montevideo y varios IAT promovieron experiencias cooperativas para los mismos sectores, que duplicaron el metraje con diferentes tipologías, integrando al movimiento a sectores provenientes de asentamientos irregulares y edificios ocupados.

<sup>5</sup> Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural de 2009 (INE, 2010) y registros de la Agencia Nacional de Vivienda, junio 2016.



imaginación y la capacidad de aprovechar las oportunidades deben animar al movimiento a proyectar su crecimiento en un contexto histórico, político y cultural distinto.

En cincuenta años hemos vivido procesos de transformación con una gran celeridad: en la producción, la tecnología, las ciudades, las relaciones sociales, las formas y funciones de las familias, la vejez, el trabajo, y en la subjetividad. No obstante, la ayuda mutua, el ahorro previo, las formas de organización de las cooperativas, parecen invariantes.

Los distintos actores ubican el problema actual del sistema en el perfil de los cooperativistas, los montos ajustados del préstamo, o el trabajo de los Institutos de Asistencia Técnica, según quien haga el análisis. No hay duda que esos son motivos que inciden en los procesos y resultados, pero hay otros elementos que tensionan las experiencias cooperativas y que no se integran en el debate. Ubicaremos sintéticamente algunos cambios en términos de tensión, para pensar sus impactos en el CV.

*Cambios en la relación Estado-Sociedad Civil.* Esta relación siempre es tensionada y aunque la izquierda gobierna hace once años y ha ampliado la acción en las políticas sociales y económicas, no ha construido una hegemonía de esa dirección en la sociedad civil. No está robustecida por los movimientos sociales y la mayor parte de las ONG está vinculada al Estado en la co-gestión de políticas sociales. El movimiento cooperativo ha logrado sostener muchas de sus reivindicaciones y permear la estructura estatal

para consolidar la política y el financiamiento. Pero no asume una representación amplia del hábitat popular, agregando intereses de otros sectores en relación conflictiva con el acceso y permanencia en la vivienda.

*Cambios en las ciudades.* El proceso de urbanización llega en nuestro país casi al 95% (INE, 2012), ello agrava las formas de desarrollo del urbanismo capitalista que concentra población pero expresa la estratificación social en el territorio, generando desigualdades inéditas. Montevideo y las grandes capitales departamentales expresan las manifestaciones urbanas de la cuestión social, causa principal de los límites de las políticas públicas en reducir y eliminar la pobreza. Las cooperativas, presentes en todo el territorio, pueden contribuir a replicar su sociabilidad comunitaria en entornos más amplios y no ser un agente más de la fragmentación. En ello es oportuno recuperar las ideas de la Reforma Urbana para leer la ciudad y denunciar las desigualdades.

*Cambios en el mundo del trabajo:* son las principales causas de los cambios en la ciudad y en la sociabilidad. La sociedad salarial (Castel, 2004), que basó en el trabajo la integración y el sistema de protección social, perdió pie con la fragmentación mundial de la producción, la desindustrialización de nuestros países, las discontinuidades de trayectorias laborales y la heterogeneización de los modos de trabajo. Ello impone dificultades en las formas de organizar la ayuda mutua, por horarios y descansos rotativos y variados<sup>6</sup>, ingreso femenino al mercado de trabajo, subempleo o multiempleo, dificultades que a veces se explican como falta de voluntad o desinterés

de los cooperativistas, no contextualizando en relaciones sociales más amplias. Asimismo, las cooperativas de ayuda mutua integran ahorro para resolver sus problemas, y muchas de ahorro previo ya no construyen por empresa sino que integran la autogestión y aun la ayuda mutua para bajar costos. ¿Es importante distinguir las dos modalidades?

*Cambios observables en la sociabilidad.* Se generalizaron los vínculos entre las personas, generaciones y colectivos, mercantilizando relaciones con primado del consumo. Casi tres décadas de neoliberalismo generaron transformaciones productivas y económicas, modificando la sociedad salarial, e impactaron fuertemente en el campo cultural y ético, exacerbando el individualismo y debilitando las alternativas colectivas. El terreno ético-cultural es el “espacio donde la globalización neoliberal ha penetrado en profundidad, impactando fuertemente los procesos de construcción de subjetividades y trastocando el sentido del otro como alteridad por la figura del otro como amenaza.” (Rebellato, 1999). Las cooperativas, no exentas de dichas rupturas comunitarias y colectivas, sostienen una experiencia mediada por la autogestión y la propiedad colectiva, lo que favorece una construcción cotidiana de lo común como necesidad de la organización y forma de convivencia. Hacer visible la organización, los servicios sostenidos por las Mesas, Zonas y grandes cooperativas, y la solidaridad y reciprocidad de los que cohabitan, son formas de disputar la hegemonía individual y dialogar con territorios fragmentados y de alteridades diversas.

*Cambios en los arreglos y funciones familiares.*

Esto ha contribuido a democratizar, aun insuficientemente, las relaciones entre género y generaciones. Se ha extendido una pluralidad de estructuras familiares que tensionan las formas de habitar tradicionales y que muchas veces impacta en las cooperativas, inclusive en los aportes de los grupos familiares en la ayuda mutua o el ahorro. ¿Están pensados los ciclos de vida, los cambios en la composición, y el lugar de jóvenes y mujeres en los espacios de las cooperativas y las posiciones dirigentes?

La Universidad, subsidiaria en el desarrollo de actividades de enseñanza, extensión e investigación con cooperativas de vivienda, puede aportar a descifrar con mayor precisión esos desafíos en diálogo con los y las cooperativistas y sus organizaciones. El diálogo de saberes, las interrogaciones compartidas, son un campo fértil para imaginar nuevos escenarios, relaciones y posibilidades.

Las ricas experiencias de nuestras cooperativas, de la ayuda mutua, la autogestión y la propiedad colectiva, tan reconocida en el ámbito nacional e internacional, no exentos de las contradicciones y tensiones señaladas, deben transformar el reconocimiento en *autoconocimiento*, en debate abierto y fraterno y en homenaje a los cooperativistas y técnicos que en diferentes momentos de estos jóvenes cincuenta años, pusieron rostros, nombres y trabajo a la utopía y la llamaron cooperativa. El desafío es defender y mantener los principios, tensionándolos en el diálogo con el momento actual, y saber que en la reinención está la posibilidad de continuar construyendo la historia, "donde se respiran sueños de igualdad"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> A fines del '60 en que surgen las primeras cooperativas, pocas mujeres trabajaban, predominaba el trabajo manual e industrial de los sectores populares, con jornadas de 8 horas y descanso los fines de semana, situación que se modificó radicalmente en las últimas décadas.

<sup>7</sup> Fragmento del estribillo del Himno de las cooperativas de FUCVAM compuestas por Rubén Olivera.

**Bibliografía**

- Castel, R. (2004), *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Midaglia, C. (1992), *Las formas de acción colectiva en Uruguay*. Montevideo: CIESU-Trilce.
- Rebellato, José Luis (1999) "Globalización neoliberal, ética de la liberación y construcción de la esperanza", en Acosta, Y. y Rico, A. *Filosofía Latinoamericana, globalización y democracia*. Montevideo,; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-UdelaR.
- Terra, J. P. (1986), *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo*. Montevideo: CEPAL-Arca.

**Otras fuentes documentales**

- INE (2009), *Censo de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural*. Montevideo.
- INE (2012), *Censo de población, hogares y viviendas 2011*. Montevideo.