UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL

Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**Construir casas y ciudadanía:
el programa de vivienda sindical.**

Marisa Toshme

Tutor: Gustavo Machado Macellaro

2013

Dedico esta Tesis a mi hija Catalina y a mi hermana Graciana

AGRADECIMIENTOS.

A Gustavo Machado y Alejandro Mariatti por sus aportes.

A mis amigos, a mis compañeros del MIDES por todos los momentos gratos que hemos compartido, y a todos los que de una forma u otra me acompañaron en este proceso.

Marisa.

Índice: 3-4

Agradecimientos: 2

Justificación del tema elegido: 5

Introducción: 6

Preguntas que orientan el análisis: 7

Capítulo 1: 8

Estado de Bienestar, Estado Asistencial, Estado Neoliberal y Políticas de Vivienda

1.1 Surgimiento de la protección social: el Estado Asistencial: 8

1.2 El Estado Asistencial en Uruguay contexto histórico: 10

1.3 Las Políticas de Vivienda en este período: 14

1.4 Agotamiento del modelo: 17

1.5 Emergencia del Estado Neoliberal, neoliberalismo en el Uruguay: 19

1.6 Políticas de vivienda en este período: 20

1.7 Los gobiernos Progresistas en nuestro País: 22

1.8 Definición de ciudadanía: 25

1.9 Definición de Políticas Sociales: 28

Capítulo 2: 29

Cooperativismo de vivienda y Sindicalismo en el Uruguay: 29

2.1 Contextualización: 29

2.2 Definición de cooperativismo de vivienda: 33

2.3 Funcionamiento y Organización: 34

2.4 Sindicalismo y Cooperativismo: 38

Capítulo 3: 40

El Programa de Vivienda Sindical: 40

3.1 Introducción: 41

3.2 Nacimiento: 41

3.3 Requisitos del programa: 43

3.4 El modelo constructivo: 44

3.5 Análisis del programa: 45

Reflexiones finales: 50

Bibliografía y Fuentes Documentales: 58

Anexos:

Anexo N°1: Entrevistas y pautas de entrevistas.

Anexo N°2: Ley Nacional de Vivienda.

Anexo N°3: Reglamento 2011 para los sistemas alternativos aprobado por el MVOTMA.

Anexo N°4: Guía de vivienda edición 2013.

Anexo N°5: Revista institucional del MVOTMA.

Anexo N°6: Reseña Histórica de los Pioneros de Rochedale.

Justificación

Consideramos relevante estudiar la temática referida al Programa de Vivienda Sindical desde el Trabajo Social ya que genera conocimiento, dado que no existen hasta el momento investigaciones o estudios sobre el Programa. El mismo nace en el seno del PIT-CNT, apuntando a un sector de la sociedad desprotegido, impulsado este programa desde sus comienzos por el sindicato metalúrgico, denominado UNTMRA- Unión de Trabajadores Metalúrgicos y Afines-.

Por otra parte resulta pertinente ya que es una Política que apunta a un sector de la población hasta ahora poco considerado por las Políticas de Vivienda, las cuales en su mayoría tienen requisitos muy difíciles de cumplir para algunos ciudadanos como el ahorro previo, antigüedad, no encontrarse en el Clearing de informes, determinado ingreso mínimo por hogar, etc. (ver anexo N°4 Guía de Vivienda.)

El Derecho a una vivienda digna, como un satisfactor a necesidades básicas para el individuo que debería ser garantizada por el Estado –como se menciona en la Constitución de la República Oriental del Uruguay en su artículo N°7 y N° 45- sector de la población, se visualiza un vacío en las Políticas Habitacionales y un traslado de la responsabilidad al individuo para que este resuelva como pueda su derecho a la vivienda. Por ello pensamos que la vivienda como un derecho de todo ciudadano pasa a ser una propiedad, una mercancía dentro de la lógica capitalista y su acceso limitado a los individuos sujetos de crédito. Se pierde la perspectiva de Derecho.

Si nos centramos en la definición de Marshall de Ciudadanía que desarrollaremos más adelante, el acceso a la vivienda contribuye al desarrollo de una ciudadanía

Sumado a lo anteriormente planteado el trabajo se sustenta en el interés que ha despertado en mí el hecho de estar trabajando con cooperativas vinculadas a este programa particularmente con una cooperativa cuyos integrantes pertenecen a

UNTMRA; (sindicato que ideó junto al PIT-CNT éste programa) y la búsqueda de soluciones a una problemática relevante para los sujetos como lo es el acceso a la vivienda propia

El tema toma importancia a su vez por ser un espacio de desarrollo profesional, en la actualidad el Instituto que asesora a las cooperativas del Programa, cuenta con un aproximado de 40 Trabajadores Sociales para poder asesorar a más de 300 grupos de cooperativas que tienen la particularidad de haberse formado a través de un programa nacido del PIT-CNT. Implica todo un desafío a la hora de trabajar en conjunto los técnicos y el PIT-CNT.

Introducción

El presente trabajo se define como de carácter descriptivo, y vincula las categorías Sindicalismo y Cooperativismo con el acceso a la satisfacción de una necesidad básica de (resguardo, protección, intimidad), entre otras, a través de la Vivienda, en un programa de reciente desarrollo como el Programa de vivienda sindical.

Elegimos una metodología donde utilizamos en primer lugar la técnica de la entrevista semi estructurada que fue de ayuda para poner sobre la mesa los diferentes discursos de dirigentes sindicales, integrantes de la Cooperativa, y técnicos del instituto que asesora a los cooperativistas del PIT –CNT.

Esta técnica de investigación “...es aquella que como su nombre indica, el investigador desplegará una estrategia mixta alternando preguntas estructuradas, con preguntas espontáneas” (Aznar; 2006:17)

En segundo lugar se realizó revisión bibliográfica y documental, con base en diferentes autores que se trabajaron a lo largo de la Tesis y leyes y reglamentaciones vinculadas a la temática.

Realizamos en un primer capítulo una contextualización histórica del Estado de Bienestar y Neoliberal en el mundo, luego contextualizamos al Estado Asistencial en Uruguay, surgimiento, características de este, Políticas de vivienda en este período, agotamiento y surgimiento del Estado Neoliberal, definición, sus características e implementación en nuestro país y las Políticas de vivienda en dicho período luego describimos las categorías Políticas Sociales y ciudadanía y las políticas en los gobiernos de izquierda.

En un segundo capítulo definimos Cooperativismo de Vivienda y Sindicalismo, ley de vivienda, haremos una breve reseña de la historia del cooperativismo de vivienda, la vinculación del cooperativismo con el movimiento sindical, describiremos los tipos de cooperativas y particularmente las cooperativas de vivienda por ayuda mutua y ahorro previo.

En un tercer capítulo buscamos introducirnos en lo que es el Programa de Vivienda Sindical y describirlo en cuanto población objetivo, cooperativas de propietarios, reglamento 2011 del MVOTMA que regula los sistemas alternativos de construcción, etc.

Concluyendo el presente trabajo con las reflexiones finales.

Preguntas que orientan el análisis

¿El Programa de Vivienda Sindical es una alternativa para trabajadores no contemplados en las políticas de viviendas actuales?

¿Su modalidad de organización y desarrollo implica mayores niveles de ejercicio ciudadano?

¿Qué impactos ha tenido en la organización sindical y en la propia central?

Capítulo I. Estado de Bienestar, Estado Asistencial, Estado en el Neoliberalismo y Políticas de vivienda en los diferentes períodos.

I.1 Surgimiento de la Protección Social: El Estado Asistencial

Los Estados liberales durante el siglo XIX contextualizados en la revolución industrial y con el desarrollo de la producción capitalista se vieron enfrentados a una serie de problemas sociales tales como la precarización de algunos sectores de la sociedad: los trabajadores, quienes se encontraban en una suerte de mercado autorregulado, en el cual se mercantilizaba la relación salarial; debían ser capaces de adaptarse a los requerimientos del mercado de trabajo o quedar excluidos, desprotegidos, desamparados ante esta concepción liberal que no daba respuestas a los trabajadores.

Estas situaciones de precarización llevaron a reacciones de la sociedad pidiendo, exigiendo la intervención y protección del Estado; de alguna manera esta situación crítica fue la antesala para el surgimiento de un nuevo modelo ya que el Estado liberal estaría agotándose o debería reinventarse. Entonces surge la gran pregunta: ¿A quién le corresponde la producción del Bienestar?

Se fueron dando sucesivas crisis y reformas impulsadas por los grupos de excluidos, lo cual fue generando la ruptura del régimen que contribuyó al surgimiento, del Estado de Bienestar.

...el reformismo socialdemócrata, el socialismo cristiano, y las élites políticas y económicas conservadoras ilustradas. Todas estas fuerzas políticas y sociales en conjunto con los sindicatos impulsaron varias reformas de seguro obligatorio, protección al trabajo, salario mínimo, expansión de los servicios sanitarios, y educativos y alojamientos subvencionados por el Estado (Offe, 1990: 75).

Siguiendo a Gosta Esping Andersen de Estados vigilantes, de control de la ley y el orden, Estados militaristas, gobiernos represivos o totalitarios se pasa a instituciones que parecen poner el énfasis en la producción y distribución del bienestar social.

Un Estado de Bienestar se orienta a ampliar los derechos sociales de la ciudadanía a través de las políticas sociales...

El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que estos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como "mercancías" (*Esping Andersen, G.1993:20*).

El desarrollo del individuo como un todo; social, político, y no como una cosa, una mercancía que se ajusta a los requerimientos del capital.

Gosta Sping Andersen (1993) habla de los tres mundos del capitalismo del bienestar derivados de la economía política europea clásica que...

"Reflejan el empuje político e ideológico que predominó en su evolución histórica, y que llegó a su punto culminante con la maduración de los estados del bienestar en las décadas de 1970 y 1980." (*Esping Andersen, G.2000: 102*).

Estos son el Régimen Liberal, el Régimen Socialdemócrata y el Conservador. Siguiendo al autor grandes rasgos el régimen liberal argumenta que la desigualdad es resultado de diferencias en los activos de los individuos, el mercado es soberano, se individualizan los riesgos, se focalizan las políticas (residuales) orientándose a los riesgos inaceptables y he aquí el gran debate:

¿Qué considero riesgo social? y luego de ello los riesgos que considero inaceptables pasan a depender de la asistencia social. Claramente existe una pérdida de derechos por parte de la ciudadanía.

El régimen Socialdemócrata se orienta a una construcción gradual de instituciones más igualitarias, cobertura de riesgo global y niveles de subsidio más altos. Otra de sus características es la búsqueda por desmercantilizar el bienestar para no depender del mercado, “todo el mundo disfruta de los mismos derechos y subsidios, sea rico o pobre”(Esping Andersen, G.2000:108).

Por último el régimen conservador es una mezcla de segmentación de estatus y Familiarismo entendido este último como protección sesgada a favor del varón cabeza de la familia y la centralidad de la familia como dispensadora de cuidados y responsable del bienestar de estos, ejemplo claro de ello Japón.

1.11 El Estado Asistencial en Uruguay:

Hacia fines del siglo XIX principios del siglo XX el impacto de la crisis de 1890 pone en evidencia algunas fallas o falencias del modelo agroexportador y del proceso de modernización que se venía dando en nuestro país. En función de dicho panorama es que comienzan a evidenciarse posturas que legitimaban la intervención del Estado regulando la economía.

Cabe señalar que el Estado de Bienestar se desarrollo principalmente y en EE.UU. y Europa.

Siguiendo a Juan Rial (1987) el sistema existente en Uruguay en el período Batllista no podría definirse como Estado de Bienestar. Es más conveniente la denominación de Estado Asistencial. El autor sostiene que

El caso uruguayo fue uno de los que más se anticipó en la creación de un estado asistencial. El estilo de desarrollo anticipatorio, estatista, que puso en marcha el Batllismo buscó este asistencialismo y poco a poco penetró fuertemente en la sociedad (...).(Rial, J.1987: 48)

Aparece el Estado no solo como una estructura que vigila, controla a la sociedad sino que también organiza a esta.

El Estado asistencial no llegó a convertirse en estado social en el caso uruguayo. Fuertes exclusiones-especialmente en los sectores vinculados con la producción ganadera y en general todo el agro-, de aquellos que carecían de posibilidades de organización y presión sobre el aparato estatal, limitaron fuertemente sus posibilidades (IBIDEM: 48)

Podemos hablar de una primera época de construcción del Estado en la cual se apuntó al asistencialismo y a la garantía de derechos.

Es pertinente señalar que si bien este estado buscaba la inclusión siempre quedaban sectores de la población a quien el alcance de éste no llegaba.

Siguiendo a Filgueira (1994) la intervención del Estado uruguayo en el diseño de políticas sociales se sostenía sobre cuatro pilares:

Un primer pilar encontramos la Asistencia Pública, cuyo objetivo era mantener la salud a través del control de las enfermedades fundamentalmente infectocontagiosas, la locura y la indigencia, más adelante se comienza a orientar hacia el cuidado de la infancia y la maternidad, transcurrido un tiempo el enfoque se fue orientando a la prevención más que al control, se incrementa el presupuesto en materia de salud. En esta área de acción social del Estado se correspondía con una forma secular y republicana de lo que denominamos el concepto de caridad que provenía del modelo francés de finales del siglo XIX.

El segundo pilar se encuentra vinculado a la Instrucción Pública es decir a la enseñanza cuyo basamento promulgaba la gratuidad, laicidad y obligatoriedad, en esta etapa se crean escuelas, liceos comunes, nocturnos, para mujeres, universidades, UTU- a la cual se le quita el estigma de reformatorio-.

Se expande la educación en función de valores liberales cuyas necesidades eran por un lado proveer mano de obra calificada para satisfacer la demanda de la industria, y por el otro se buscaba la integración social; tómese en cuenta que nos encontrábamos en un período de inmigración masivo.

En el tercer pilar se expresa la consecuencia de la sociedad industrial, y buscando apuntar a derechos individuales y colectivos se crean leyes y resoluciones que emanaban del poder ejecutivo, vinculadas al funcionamiento del mercado laboral y a los derechos individuales, entre ellas las leyes obreras, jornadas de 8 horas, regulación del trabajo femenino e infantil, todo ello desde la administración Batlle.

En tanto en el cuarto pilar se hace referencia al Retiro de la fuerza de trabajo, se crearon la caja civil, de industria y comercio y servicios, pensión a la vejez y pensiones militares.

Se interviene directamente en el mercado; concepto que no existe en el modelo neoliberal, el Estado invierte de forma constante y sistemática, se crean empleos públicos que redistribuyen ingresos buscando crear una clase media fuerte.

En base a la lectura de Filgueira C, y Filgueira F. (1994) es que consideramos que con el golpe de Baldomir se vuelve a la figura Batllista en referencia a Políticas Sociales, iniciando inmediatamente la etapa llamada el Uruguay Feliz, que promovía la protección de los más desposeídos, retomando el Estado su rol paternalista.

Es importante señalar que nuestro país a diferencia de Argentina y Brasil tuvo la particularidad de que

...los actores sociales principalmente sindicatos operaban en forma autónoma presionando sobre los poderes públicos y sobre los actores del sistema económico, los partidos desarrollaban otra modalidad de integración de la población al sistema por la vía del favor político, verdaderos mecanismos y redes clientelares asumidas como parte del juego político legítimo... (Filgueira, C y Filgueira, F.1994:45).

Ya hacia el año 1955 siguiendo a Filgueira algunos economistas denominan que se inicia el período de la llamada

“(...) expansión sin base, una crisis económica al terminarse los efectos de la inserción favorable en el mercado exterior por la vía de buenos precios para la exportación de productos derivados de la producción ganadera.” (IBIDEM: 46)

Debemos tomar en cuenta que se dispara la inflación impactando sobre los sectores populares, en tanto los grupos más organizados (sindicatos estatales y privados) presionaban por una mayor participación en la producción total, en tanto el gremio de la enseñanza presionaba para tener mayores recursos para la educación; es en este marco histórico que se producen ocupaciones de centros de estudios, fábricas, etc.

Estos acontecimientos fueron la antesala de un período que sumió al país en el peor de los escenarios como lo fue la dictadura y todo lo que ella generó, entre otras cosas represión, desempleo, ajustes, violación de los derechos humanos.

Al retorno de la democracia hacia 1985 se pueden ver algunas características como la contención del gasto, poder de decisión vinculado al gasto social concentrado en el ejecutivo, y una presencia nimia o reducida del legislativo, junto al veto presidencial fueron las herramientas utilizadas para ese fin.

Se buscaba un equilibrio en los gastos fiscales reduciendo el alto déficit fiscal que tenía nuestro país.

“El debate en torno a políticas sociales se centró en las áreas de prestaciones monetarias del estado en particular: jubilaciones y pensiones, el objetivo era reducir el déficit al máximo”. (IBIDEM: 69)

I.III Las Políticas de Vivienda en ese Período

Di Paula (1998) plantea que habría un vacío del Estado en materia de políticas de vivienda, la etapa del Estado ausente desde el año 1851- 1870. En un segundo período 1870-1900 es que la situación adquiere visibilidad básicamente por los procesos de higienismo que impulsaron la clase política y los médicos; estos como principales portavoces. (en Machado,G. 2002)

Se registraban muchísimos casos de tuberculosis, parte de la clase obrera se asentaba en habitaciones alquiladas en los famosos conventillos, en ellos las condiciones de higiene y de hacinamiento favorecían el desarrollo de epidemias lo cual perjudicaba el objetivo de desarrollo del patrón de acumulación capitalista,

“La higiene fue mostrada por la ideologizada medicina como la condición previa de la salud. Esta idea pasó a la escuela y a la sociedad entera, si es que no se originó en ésta más que en la observación científica” (Barran, J, P. 2000:52).

Para el autor el cuerpo es considerado como consumidor y porque no como mano de obra para la producción y reproducción del capital. Por ende debía ser objeto de control, de Disciplinamiento, de observación médica, aquí aparece con fuerza la idea de salud, limpieza y el estereotipo del ama de casa responsable, que llevaba a cabo los cometidos para que su hogar estuviera bajo las normas de higiene y pulcritud, en el marco de una sociedad patriarcal en la cual el lugar de la mujer por excelencia era el hogar “Domus” o ámbito referido a las tareas

domésticas. Las niñas en la escuela recibían lecciones de economía doméstica para que fueran futuras buenas amas de casa.

Retomando las políticas del Higienismo, como ya mencionamos el desarrollo de la tuberculosis fue uno de los motores de estas políticas, téngase en cuenta que se venía dando una acelerada inversión de capital ya sea en el sector agrícola, industrial, etc. como mencionamos anteriormente, sumado al crecimiento poblacional.

Veamos cómo se fueron dando las políticas de vivienda en un país de criollos e inmigrantes, con un estado que buscaba legitimarse orientado a la integración social. El Estado tendía hacia la modernización económica, social y política ¿de qué forma? impulsada por el reformismo de José Batlle y Ordoñez.

El Batllismo –en especial desde 1911 con la segunda presidencia de Batlle– removía la sociedad con sus “estrategias” y políticas económicas (estatización y nacionalización de las empresas públicas, industrialización), sociales (la ley de 8 horas y otras) y asustaba y conmovía a los sectores conservadores con cierto ataque a la “propiedad privada” en relación al campo (Porrini, R.2002:18)

Surge la interrogante ¿qué sucedía con las empresas particulares respecto a su interés de construir vivienda social en este contexto.?

¿A la inversión privada le atraía la idea de construir vivienda social? ¿Era redituable? ¿O era mejor volcarse a la construcción de vivienda para un sector determinado de la sociedad es decir el sector con un alto grado de poder adquisitivo?, el cual podía acceder a pagar los altos costos que en definitiva eran una inversión en el largo plazo, ya que la vivienda incrementaba su valor como mercancía en función de la zona en la que estuviera ubicada.

Aparecen en el mercado inmobiliario dos grandes inversores: F. Piria y E. Reus.

Pasando a lo que sería un tercer período, el cual se encuentra entre los años 1900

y 1930 se comienzan a aplicar políticas de orientación distributiva.

...el tercer período signado por la presidencia de José Batlle y Ordoñez y su posterior derrota, abrió una perspectiva de más largo alcance con políticas de inversión que prepararon las condiciones generales de la producción de la industria nacional (Di Paula, J. 1998:171).

Más adelante se crea la primera central obrera del país, el Estado se enfoca en apoyar la construcción de la vivienda obrera, como así también la seguridad social, etc., buscando de alguna manera legitimar el poder político que emergía. Podemos expresar que las políticas de vivienda responden a estrategias de desarrollo económico de cada país, y a su vez manifiestan factores locales como así también internacionales que acompañan estas estrategias, y de alguna manera imprimen su impronta en dichas políticas.

Siguiendo al autor las ideas de asentamientos de vivienda fueron copia del modelo europeo cuya concepción implícita era que de esta manera se lograban soluciones a los problemas de las ciudades modernas, los individuos de más bajos ingresos se fueron trasladando de los conventillos hacia las afueras de la ciudad.

La crisis del 29 impactó en nuestro país disminuyendo las demandas de bienes primarios afectando al sector productivo lo cual generó el apoyo de los sectores más conservadores al golpe de estado de Terra en el año 1933. Más adelante se promulga la ley sobre higiene de la vivienda, se otorgan préstamos a las empresas constructoras para que puedan generar oferta de vivienda para los individuos que están habilitados a operar con el plan Serrato. También en el año 1937 se crea el Instituto Nacional de Vivienda, INVE enfocado también a la vivienda obrera. Un dato no menor es que si bien se evidencia una lenta intervención del Estado en lo que son las políticas de vivienda y la intervención de los programas municipales no se superó la marca de una vivienda construida por el estado contra 25 construidas por particulares, lo cual muestra que no fue muy importante la

respuesta desde el Estado, según lo analizado por Terra en publicación de 1971. Nos parece importante destacar como el Estado directa o indirectamente iba fue generando acciones aliadas a los intereses del capital, por ello a partir de 1947 luego de la modificación de la ley de alquileres, la cual generó prácticamente la imposibilidad para un propietario de poder desalojar a su inquilino, o aumentarle el monto de pago en función de la inflación, el Estado se inclina hacia el capital industrial ante la contradicción entre éste y el capital inmobiliario. Esto genera que se detiene la producción de viviendas de alquiler y se orienta la inversión hacia las viviendas de propiedad, accesibles éstas a los sectores de mayores ingresos, y por ende continuamos con el déficit habitacional.

El Municipio comienza a construir viviendas con características similares a las construidas por INVE, pero de inferior calidad, concentrándose el mayor volumen de construcción en el período de 1948-1958, le siguen la comisión de damnificados por las inundaciones que construye durante tres años, hacia 1961 comienza la intervención en la construcción por parte del Banco Hipotecario del Uruguay con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. Es importante destacar que estas políticas tenían carácter asistencialista, no había posibilidad de participación por parte de los interesados y no disminuyó el déficit habitacional sustancialmente.

En 1960, la problemática de la vivienda comienza a expresarse como parte de las demandas de los sectores organizados, a lo que se agrega la crisis política, social y económica. En este contexto y a pesar del agotamiento del modelo de estado social, surge la Ley de Vivienda, N° 13.728, de gran importancia y referencia, la que será desarrollada en otro capítulo.

I.III. El Estado Social se había agotado.

De alguna manera hay que dar respuesta a los nuevos requerimientos mundiales tales como un nuevo orden económico, que impulsa el neoliberalismo en el cual se

pierden conquistas históricas en materia de trabajo, de salud, de políticas, de educación, etc. ,las cuales impactan fuertemente sobre las clases más desprotegidas.

Si bien el Modelo uruguayo se caracterizó por políticas de pretensión universal, siempre hubo individuos que quedaron por fuera del sistema, y otros que luego de cierta estabilidad o seguridad deben asistir a la desregulación un discurso de mercado en el cual las responsabilidades recaen en el sujeto y en su familia limitando las posibilidades de desarrollo de ambos. El Estado dotado de poder, garante de la seguridad, protector, regulador comienza su retirada.

Comienzan a presentarse una serie de cambios tales como: en lo que refiere al mercado de trabajo: desindustrialización; cierre de fábricas, desempleo, empleo precario y a término, parecería ser la nueva propuesta y otra vez el individuo solo, desprotegido, vulnerable, se denota que los derechos más básicos hoy no son derechos para todos, la competitividad es la nueva consigna y hay que acomodarse al nuevo orden mundial globalizado. En el plano de las Políticas Sociales la selección, la focalización...

Para Gosta Esping –Andersen (2000) el Estado comienza a gestionar políticas focalizadas, dirigidas a una población concreta, ¿por qué? para mantener un orden, el Estado puede permitirse ciertos riesgos, pero a otros hay que darles una respuesta , una política que no se orienta a satisfacer necesidades o a ampliar ciudadanía sino que busca mantener el patrón de acumulación capitalista.

I.IV. Emergencia del Estado Neoliberal.

El Neoliberalismo tiene sus raíces ideológicas en el liberalismo de los pensadores del Siglo XVIII y XIX tales como Adam Smith y John Locke, en una versión extrema y radical.

El Neoliberalismo cimienta sus pilares en lo que llamamos el mercado como eje central, eliminación de gastos públicos y sociales, privatización y desregulación (el estado minimizado) que no pueda controlar, retiro forzado de este de las actividades económicas, pérdida de derechos y más desprotección para los individuos.

El neoliberalismo como ideología es una

...estrategia global de las transnacionales y de las políticas de las administraciones de Reagan, Bush y Clinton en los EEUU y de Thatcher y Major en Inglaterra. Apoyados por instituciones financieras internacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, quienes promueven políticas de liberalización económica y financiera, desregulación, privatización,... (Vargas, J. 2009:18).

I.V Neoliberalismo en el Uruguay

El período dictatorial (1973-1985) cimienta, como en la región, la implantación del modelo neoliberal en nuestro país. No obstante, es en los 90 donde surge con mayor claridad y contundencia.

Nuestro país inmerso en el MERCOSUR se ve cada vez más integrado a un proyecto de ajuste estructural que se desarrolla con una apertura de los mercados, privatización, desregularización de bienes y servicios del mercado laboral entre otros, conllevando a una reducción de programa sociales con sostén en el Estado, orientados a políticas compensatorias hacia los grupos mas vulnerables, refiriéndonos ahora a políticas focalizadas, residuales, ya no universalistas.

El neoliberalismo comprende como características principales el libre mercado, eliminar el gasto público por los servicios sociales, desregulación,

privatización, eliminación de bien público o comunidad. El neoliberalismo económico desestimula la libre circulación de bienes y capital, elementos necesarios para dinamizar el libre mercado. (IBIDEM: 17)

Centrándonos en un Estado mínimo -como se definió en el párrafo anterior- se hace necesario pensar cuales son los costos de una Política de corte Neoliberal que sustituyó al viejo Estado Asistencial y a la sociedad con altos índices de integración.

Los cambios en el mundo del trabajo; la precarización de las relaciones laborales generan exclusión, como así también tornan más vulnerable al sujeto.

El desarrollo de tecnología tenía como contrapartida la falta de calificación para la tarea de muchos obreros y la especialización de unos pocos. Esto aumento la informalidad laboral generando una inestabilidad importante la cual impacta sobre el poder adquisitivo de la gente y por ende de la capacidad de satisfacción de necesidades básicas. No fue ajeno el tema de la vivienda.

¿Este escenario el sujeto que posibilidad de proyectarse tiene?. Seguramente en esto encontramos la baja adhesión a proyectos colectivos, como el movimiento sindical. En este período, se generalizaron las tercerizaciones; con todo lo que ello implica; entre otras cosas la desprotección desde el Estado y garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos. El neoliberalismo se caracteriza por tratar de separar la esfera económica de la social, descomponer el todo en las partes, lo cual no favorece a las instituciones colectivas que buscan amortiguar las consecuencias de este.

I.VI Políticas de vivienda en este período

Durante el primer gobierno democrático 1985-1990 no se ven cambios sustanciales en política habitacional, excepto desde el Gobierno Municipal el cual

lleva a cabo el Plan Aquiles Lanza "...cuyo objetivo era la erradicación de los "Cantegriles", donde sólo el diez por ciento de ellos lograron ser erradicados (Charquero, A. 2010:37).

Podemos hablar de que tres fueron las "configuraciones de Políticas Sociales que emergieron del proceso de revisión del área pública social de la década de los 90" (Midaglia, C.2009:189).

La primera referida a los servicios de seguridad social: los cuales fueron privatizándose, reduciéndose o suspendiéndose en relación a las protecciones instituidas. En el segundo grupo podemos encontrar prestaciones tradicionales que se reformulan sosteniendo su orientación universalista. Una tercera refiere a nuevos programas orientados a atender dentro de las situaciones de pobreza a poblaciones específicas: infancia, juventud y género con alta participación de las organizaciones de la sociedad civil. Vinculado a lo anterior el cambio en la seguridad social en 1995; aparecen las AFAP'S, también la reforma educativa promoviendo nuevos formatos de enseñanza como por ejemplo las escuelas de tiempo completo, es importante señalar que no hubo revisiones importantes en relación al sistema de salud. Midaglia, (2009).

En este contexto de desocupación y liberalización del mercado de los alquileres, como ya mencionamos, vemos un crecimiento de los asentamientos como alternativa precaria para los sectores de menores recursos.

Di Paula aduce "un 10% anual acumulativo entre el 90 y el 98 (1998: 173)".

La Intendencia de Montevideo busca dar apoyo a los sectores populares a través de su cartera de tierras, explorando así mismo en tecnologías en las cuales los usuarios puedan formar parte del proceso. Paralelamente el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (creado en 1990) focaliza cada vez más la política habitacional, y comienzan a surgir los llamados Núcleos Básicos Evolutivos(NBE) en las periferias, éstos como toda política focalizada no resuelven

el problema, en este caso incrementan la segregación residencial y social.

Charquero (2010) menciona que en los planes quinquenales que establece el MVOTMA en los períodos de 1991-1995-2000 no se logra disminuir el problema del déficit de vivienda, se incentiva el ahorro privado en los programas de vivienda lo cual paulatinamente va sustituyendo al financiamiento del Estado.

En el período de 1990-1995 dentro del gobierno de Luis Alberto Lacalle el discurso giraba en torno a la ineficacia en la intervención del Estado por ende había que desmonopolizar a éste en varias esferas y pasar de un estado constructor a un estado regulador.

Del análisis crítico de las políticas habitacionales en el período **1990-2004** que realiza el Ministerio de Vivienda, se desprende que no hubo una visión a largo plazo sino que fueron políticas cortoplacistas, a su vez se agudizó la fragmentación social, ya que se buscó más viviendas a menor costo...(Charquero, A. 2010:38).

Di Paula(1998), agrega el dato de que en los años 60 se gastaba el 5% del PBI en políticas de vivienda mientras que en el año 1997 se gastaba en políticas de vivienda el 0.5% del PBI.

En el primer quinquenio (2000-2004) se construyen viviendas a partir del sistema de ayuda mutua llegando al número de 1206, se registra un descenso marcado en la construcción de éstas a partir del año 2002.

En los diferentes coyunturas por las que ha transitado nuestro país se han visto que el Estado ha fomentado la inversión privada y por el contrario muy poco hemos visto y de forma intermitente en referencia a la vivienda de interés social. Mayoritariamente se sigue accediendo a través del mercado por ello decimos que el Estado no ha desmercantilizado en torno a la vivienda.

La crisis del 2002 generó, además de una crítica situación económica, social y política, las condiciones para que en las elecciones siguientes, triunfara el Frente Amplio.

Para Midaglia (2009) la llegada al gobierno de la izquierda marcó un cambio histórico ya que por primera vez en más de un siglo llegaba al poder un partido no tradicional, que inicia cambios en la matriz de protección social, aunque podemos mencionar que vinculado a las políticas sociales nuestro país era diferente a otros de la región, ya que de alguna manera el sistema de protección social no se había desmantelado en su totalidad.

I.VIII Los gobiernos progresistas en nuestro país.

Para poder seguir el análisis es necesario describir de manera resumida las principales reorientaciones de las Políticas de éstos gobiernos en nuestro país.

Se fueron tomando una serie de medidas, entre ellas: en relación al ámbito laboral la reincorporación de los consejos de salarios, permiten negociar de forma colectiva los conflictos distributivos entre capital y trabajo los cuales habían sido suspendidos durante el gobierno de Luis Alberto Lacalle.

Vinculada a la asistencia son las políticas que atiendan a las situaciones de vulnerabilidad social en la región a través de los llamados programas de renta condicionada materializados por nuestro país en lo que fue el Plan de Atención a la Emergencia Social, P.A.N.E.S y el actual Plan de Equidad cuya contrapartida para la obtención de los beneficios es: la asistencia a la escuela y ciclo básico de liceo como así también los controles de salud necesarios para los niños, adolescentes y embarazadas.

El P.A.N.E.S se concibió como una iniciativa de tipo coyuntural proyectada para funcionar los dos primeros años de gobierno (2005-2007), dirigida a los sectores

de población de menores recursos, en particular los segmentos considerados indigentes –es decir, aquellos que tienen dificultad de asegurar su reproducción mínima (Midaglia, C. 2009:195).

El Plan de Equidad tuvo un diseño diferente, su enfoque es el de una Política Social más estable que busca ser un elemento más del sistema de protección de nuestro País. Otra medida es que se amplía la franja social que se había tomado en el PANES, se vuelven a utilizar instrumentos que ya tenía el país, las Asignaciones Familiares. Otras iniciativas a destacar vinculadas al plano educativo son los programas que apuntan a la mejora del rendimiento y la asistencia a los centros de estudio, a la reducción de la deserción y desvinculación educativa.

También se buscó articular la política social, tomando el Estado un rol activo, con la creación de una institución pública: Ministerio de Desarrollo Social MIDES cuya competencia es instrumentar y monitorear los planes mencionados y coordinar las prestaciones sociales del Estado

En materia de salud; la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud cuyo objetivo es el acceso universal a los servicios de salud en un marco de equidad, calidad de los servicios y descentralizar. Es importante destacar que con anterioridad a este sistema teníamos dos polos bien definidos: las personas de estratos medios y altos atendían su salud en las mutualistas es decir de manera privada y los sectores de más bajos recursos se atendían en el sistema público con claras diferencias, inequidades, en la asignación de recursos por persona en el ámbito privado y en el público.

En materia de educación es más difícil hablar de un proceso de reformas. Existe un consenso de que hay que realizar modificaciones.

Otra medida fundamental es la reforma tributaria elemento clave para la redistribución de la riqueza basada en cuatro ideas fundamentales "...la

simplificación de la estructura impositiva, la racionalización de la base tributaria, la introducción del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) y un enfoque dinámico de responsabilidad fiscal” (Midaglia,C. 2009:204)

Buscando también mejorar de los mecanismos de recaudación lo cual generará una mayor eficiencia y eficacia tributaria. Midaglia(2009).

Retomando las políticas de vivienda, el Plan Quinquenal 2005-2009 busca “mejorar las condiciones habitacionales de la población considerada en su diversidad étnica, social, política y religiosa, que permita garantizar el derecho ciudadano (MVOTMA, Plan Quinquenal 2005-2009,)”.

El hecho de poder participar de forma directa por parte de los destinatarios de la política habitacional es en sí mismo un ejercicio de ciudadanía, ya que al poder participar de los programas sociales se va mas allá de la satisfacción de necesidades básicas, permitiendo ejercer derechos y responsabilidades a cada uno de ellos.

Podemos hablar de que en función de lo antes expuesto, han habido avances considerables en lo que refiere a las políticas sociales.

Sarachu (2012) plantea que la situación de la vivienda y del hábitat no ha tenido cambios sustanciales en los últimos cincuenta años.

Hoy los problemas en el medio urbano son más significativos y se agravan por el crecimiento sin pausa de esa población, pero nos siguen faltando del orden de ochenta mil viviendas y una de cada dos de las existentes presenta una carencia grave: de área, de servicios, de confort, de precio. (Sarachu,G. 2012:71)

Acceder a un financiamiento o a la compra del suelo a través del mercado es bastante difícil para los sectores populares como así también el acceso a los arrendamientos ya que por una parte es difícil constituir garantías y por otra los alquileres se han disparado notoriamente en los últimos años. Lo cual genera una ecuación negativa que deriva en soluciones habitacionales de alta precariedad que muchas veces no cuentan con los servicios más básicos tales como: agua dentro de la vivienda, saneamiento, energía eléctrica ocupar terrenos privados o del Estado. Para buscar una solución a estos problemas fue que se aprobó la Ley de Vivienda N° 13728 en el año 1968, cuyo objetivo era eliminar el déficit habitacional.

Pensando en la vivienda como un componente necesario para el ejercicio de la ciudadanía, definiremos lo que entendemos por Ciudadanía y por Políticas Sociales.

I.IX Definición de ciudadanía

Thomas H. Marshall propone una definición de ciudadanía constituida por sus tres componentes: el civil, el político y el social.

El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para la libertad individual, libertad personal, libertad de palabra, de pensamiento y de fe religiosa; el derecho a la propiedad, el de concluir contratos válidos y el derecho a la justicia (...)¹

En este sentido nos preguntamos a partir de la definición de Marshall...

¿Como el individuo puede desarrollar una ciudadanía plena con todas sus cualidades cuando debe ocuparse la mayoría de su tiempo de cubrir las

¹ (http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/ciudadania.htm, recuperado 23 de octubre, 2012)

necesidades más básicas tales como el abrigo, la seguridad, entre otras las cuales se satisfacen con una vivienda decorosa?

Retomando la definición de Marshall “Por el elemento político entiendo el derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro investido con autoridad política, o como elector de dicho cuerpo...”²

“Por el elemento social, quiero señalar el ámbito completo, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad al de participar plenamente en la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los patrones predominantes en la sociedad”³

Para Marshall el elemento social se vincula intrínsecamente con los elementos anteriores.

Pensando en el concepto de Ciudadanía este se encuentra vinculado fuertemente al concepto de vivienda; de ciudad, de inscripción física en la ciudad, en la sociedad, además de ser un satisfactor de necesidades básicas para el desarrollo de la ciudadanía.

Según expresa la Constitución de la República en su artículo N°7 “Los habitantes de la república tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad”.

Se reafirma en su artículo N°45

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

² http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/ciudadania.htm, recuperado 24 de octubre, 2012)

³ (http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/ciudadania.htm) recuperado el 26 de octubre de 2012)

para ese fin (Constitución de la República de 1967 y enmiendas hasta el 08/12/1996).

La vivienda también es el espacio necesario para que se reproduzca la fuerza de trabajo, pero encontramos una contradicción importante ya que muchos trabajadores no pueden cubrir sus necesidades básicas con los ingresos provenientes de la actividad laboral.

Esta problemática

coloca el acceso a la vivienda como contradicción del sistema capitalista, que está inmerso en una contradicción mayor, que es considerar el suelo, sustento físico de la vivienda como mercancía, cuando no es el resultado de la producción (Machado, G., 2002:36).

La vivienda como derecho y no como mercancía accesible a los que la pueden pagar a los precios del mercado...

...tener vivienda, donde vivas, como vivas, te condiciona los demás aspectos, si vos tenés una vivienda, la vivienda para mi es el A, B, C. Si vivís en un lugar que no se te moja, que no se te llueve, que no pasas frío, en este sentido el programa está construyendo ciudadanía. (ver anexo N°1, entrevista N°2)

I.X Definición de Políticas Sociales

Es importante definir a las políticas sociales ya que están dan cuenta del proyecto de país al que se apunta, estas se han ido modificando en función de los intereses del capital y de la correlación de fuerzas en la sociedad.

Cuando hablamos de política social, estamos haciendo referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y

servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía” (Pereira 2000: 149 in Borgiani-Montaño.)

Para Alejandra Pastorini las Políticas Sociales deben definirse o pensarse desde una perspectiva marxista...

...entre ellos se destaca la incorporación de la perspectiva de lucha de clases, la cual indica una relación entre sujetos protagonistas, la perspectiva de la totalidad, que implica pensar las políticas sociales a partir de una óptica tanto política, como social y económica (Pastorini, A.2000: 227)

Más adelante la autora alude a un proceso (demanda-lucha-negociación-otorgamiento) en el cual se encuentran involucrados todos los sujetos en conflicto por intereses contradictorios. El caso más ilustrativo se encuentra vinculado al plano laboral; demanda de jornada laboral de menor carga horaria (8 horas), seguro de paro, consejos de salario, etc.

El Estado para poder legitimarse transitó un proceso antes descrito, acompañado de sus respectivas Políticas Sociales de Instrucción, Salud, Seguridad Social, etc. El cual derivó en que algunos sectores de la población lograran movilidad social consolidándose la clase media.

No debemos olvidar que las políticas tienen varias funciones, entre ellas la social que...

enmascara y encubre las funciones esenciales que las políticas sociales desempeñan en el mundo capitalista, al presentarse frente a los individuos como mecanismos institucionales tendientes a “disminuir las desigualdades sociales”, “redistribuyendo”(…) pero éste sistema de “solidaridad social” no es otra cosa que la cáscara, la punta de un iceberg, que encubre y oculta el “carozo” de la cuestión; en éste caso sus funciones políticas y

económicas(Pastorini,A.2000:216).

En este sentido lo que la autora manifiesta es que se atienden demandas de la población como una forma de mitigar algunas de las manifestaciones del descontento social, y de esta manera garantizar la reproducción del orden capitalista evitando cualquier intento de ruptura o crisis que vulnere o perjudique el status quo.

Capítulo II

EL COOPERATIVISMO DE VIVIENDA EN EL URUGUAY Y SU RELACION CON EL SINDICALISMO

II.I. Contextualización y Antecedentes

Retomando las ideas de Di Paula (1998), el país durante el siglo XX siguió creciendo en el área de la industria y en el sector obrero vinculado al modelo de sustitución de importaciones, pese a ello a partir del año 1955 comienza un período de crisis que desemboca en el golpe de Estado del año 73.

Es importante destacar que el Partido Colorado, el cual se encontraba en el poder desde hacía muchas décadas pierde la elección ganando el Partido Nacional (1958) se crea la Convención Nacional de Trabajadores (1966) y se aprueba la ley orgánica de la Universidad de la República (1958), bajo la consigna “obreros y estudiantes unidos y adelante” (Di Paula,J.1998:172).

Los sindicatos más poderosos obtienen programas especiales de vivienda.

El estancamiento de la matriz productiva y la conflictiva socio-política en los 60, genera una radicalización de la sociedad, volviendo al gobierno el Partido Colorado, en el marco de la guerrilla urbana y una alta movilización de los

sectores populares.

Pacheco Areco asume la Presidencia, por el fallecimiento de Gestido en el año 1967 , con un modo de conducción novedoso, gobernando por decreto; sin tomar en cuenta a los partidos y al parlamento, como forma de efectivizar un duro ajuste económico que obedece al Fondo Monetario Internacional, cuyos fundamentos responden a una concepción liberal que no buscaba otra cosa que la desregulación del mercado.

Esto impactó fuertemente en los salarios de los obreros como así también en los ajustes y recortes del gasto público, seguido de devaluaciones del peso con la contracara de la inflación que se incrementaba, se congelan los precios y salarios, por ende se pierde poder de compra, se agudiza cada vez más el conflicto sindical al cual se le suma el movimiento estudiantil.

Pacheco Areco decretó

...de manera recurrente Medidas Prontas de Seguridad, censuró a la prensa, ilegalizó movimientos políticos, militarizó a funcionarios en huelga y actuó en permanente conflicto con la oposición parlamentaria, desoyendo incluso las denuncias de torturas que una comisión legislativa adjudicó a dependencias policiales (Buchelli, G, Harriet, S. 2010:13, Nahum, B compilador).

Siguiendo al autor, para Pacheco Areco había que atacar básicamente a tres enemigos: “la inflación, la sedición tupamara y la subversión que integraba a actores políticos y sociales, a los cuales se los mostraba como cómplices por acción u omisión del accionar guerrillero”. (Buchelli, G. Harriet, S. 2012:14 en Nahum,B. compilador,)

En este contexto, podemos encontrar que el nacimiento de las cooperativas en el

Uruguay para Chavez y Carballal (1997) se inicia en el interior del país poco antes de la aprobación de la Ley de Vivienda, en 1966 en la localidad de 25 de Mayo, Florida, obreros del ferrocarril del departamento de Salto y empleados municipales de Río Negro, con el asesoramiento de un instituto de investigación y promoción social no Estatal, el Centro Cooperativista Uruguayo, que dio origen a las tres primeras cooperativas las cuales sumaban 95 familias. Éstas luego de la obtención de la personería jurídica, y con ella quedando registradas como cooperativas de consumo, ya que no existían cooperativas de vivienda como modalidad de gestión reconocida firmaron un convenio con INVE para que se las incluyera en algún plan de este organismo, con financiamiento de Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) Chavez, Carballal. (1997)

En el año 1968 con la aprobación de la Ley de Vivienda N°13728 se establece según expresa ésta en su artículo primero

Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.

Por otra parte dicha ley habilita la conformación de los Institutos de Asesoramiento Técnico (IAT) los cuales van a ser quienes brinden el asesoramiento a las cooperativas de vivienda.

También establece dicha ley en su artículo N° 130 que

las cooperativas de vivienda son aquellas que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y Proporcionar servicios complementarios a la vivienda.

Siguiendo Bertullo (2004) en un país que no tiene dos siglos de vida independiente el hecho de contar con antecedentes cooperativos de cien años se puede considerar como un hecho significativo es decir uno de cada cuatro uruguayos está vinculado de alguna manera al sistema cooperativo y a diferencia de otros movimientos sociales el cooperativismo ha nacido en el interior del país y ha tenido un gran desarrollo en este; excepto por las cooperativas de vivienda que se encuentran fuertemente concentradas en Montevideo, las cooperativas en el interior son un 70% del total es un hecho no menor cuando la mitad de la población de el país se encuentra en el departamento de Montevideo.

“Diferentes autores coinciden en identificar antecedentes cooperativos hacia 1870(…)” (Bertullo, J. 2004:8).

Según el autor en esa época los principios cooperativos se confunden con los mutuales. Existe información de que en el año 1870 se crea una Sociedad de Socorros Mutuos, por obreros tipográficos. En 1877 se crea otra sociedad con estas características a través de los obreros del ferrocarril, hacia 1889 se crea la Cooperativa Obrera Tipográfica, 1903 Cooperativa Obrera de consumo del Frigorífico Liébig de Fray Bentos, 1909 Cooperativa de Consumo “La Unión” constituida por obreros textiles de Juan Lacaze una de las más genuinas representantes en aquella época de los principios de Rochedale. En cuanto antecedentes es importante mencionar que se crean las cajas populares y los sindicatos cristianos agrícolas.

II.II Definición de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua.

Siguiendo las ideas de Benjamín Nahoum...

el cooperativismo en primer lugar es una organización de iguales, dirigida democráticamente por su base social por medio de órganos de dirección y de control que ella misma constituye y designa. Y cooperativa de vivienda,

es decir una asociación de familias, que frente a la necesidad común del techo, aportan el esfuerzo y la iniciativa de todos sus miembros para darle solución en forma conjunta (Nahoum,B.:1999,27)

Ayuda mutua como una forma de acción comunitaria que busca la movilización de esfuerzos y recursos para resolver los problemas en común. En la construcción de las viviendas por ayuda mutua cada familia aporta con su mano de obra para un bien común: la vivienda para todos. Claramente el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua persigue un fin social y no mercantil como es el caso de empresas constructoras, etc. Las cooperativas de vivienda se rigen por los principios del cooperativismo (provenientes del cooperativismo internacional nacido en Rochedale), entre ellos extraemos algunos: (ver anexo N°6) que se mencionan en la ley de vivienda: Sus excedentes se distribuirán a prorrata entre quienes contribuyan a crearlos. Su propósito será de servicio y no de lucro. Cada socio tiene derecho a un solo voto, sea cual fuere el número de sus partes sociales. Serán neutrales en materia religiosa y política. El capital social será variable e ilimitado. Carecerán de plazo de duración. Se visualiza una orientación más vinculada a cooperativas de consumo.

La ley en su artículo n°142 define

son unidades cooperativas de vivienda las que constituidas con un mínimo de 10 socios y un máximo de 200, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos, construyendo con ese objetivo un inmueble o un conjunto habitacional(...).

II.III Funcionamiento y organización de las cooperativas

Todas las cooperativas se rigen por un estatuto y a su vez cada una de ellas establece un reglamento interno de funcionamiento para trabajar de forma ordenada.

Las cooperativas pueden tomar dos sistemas: el de ahorro previo y el de ayuda mutua, en dichos sistemas el grupo debe aportar al menos un 15% del valor de las obras, el primero con un ahorro y el segundo con su mano de obra en la construcción de las viviendas. Ambos sistemas a su vez se dividen en dos regímenes: de usuarios y de propietarios. El régimen de usuarios es aquel en el cual la propiedad es colectiva y el socio posee el uso y goce de la vivienda. En el régimen de propietarios la regulación la establece la legislación de propiedad horizontal en ella cada socio tiene plena libertad sobre la vivienda. La organización y gestión de la cooperativa se basa en los principios orientadores de: igualdad, solidaridad, participación democrática, adhesión libre, etc. Machado, (2012).

Existe participación de los socios en todas las etapas del proceso es decir no solo en la etapa de construcción de las viviendas sino también en la fase posterior es decir luego de que se habilitan las viviendas. Las cooperativas cuentan con cinco órganos permanentes (cuyas autoridades son electas por los socios en asamblea general): La Asamblea General órgano supremo que nuclea a todos los socios), la Comisión directiva, la Comisión fiscal, la Electoral, la de Fomento; no obstante en determinado momento según el grado de avance de las obras suelen crearse comisiones de obra, compras, etc.

Es importante mencionar que cada cooperativa debe contar con un (IAT), es decir un equipo multidisciplinario :formado por Trabajadores Sociales, Arquitectos, Contadores Escribanos, etc., cuya responsabilidad tiene que ver con la preparación de la cooperativa para la obtención del préstamo o crédito como así también en la elaboración del proyecto habitacional, no obstante también los IAT realizan talleres en los cuales se va dotando a la cooperativa de las herramientas necesarias para la gestión y de los conocimientos contables, jurídicos, etc. Dichos institutos acompañan a la cooperativa en el proceso desde que se inicia hasta que obtienen la vivienda.

Luego de la creación de la Ley de Vivienda comienza un período que va desde

el año 1969 hasta 1973 en el cual se da un desarrollo explosivo de las cooperativas relacionadas fuertemente a los obreros sindicalizados, "a fines de 1973, ya 43 cooperativas de ayuda mutua, que sumaban un total de 3342 soluciones habitacionales, habían obtenido préstamos del Fondo Nacional de Vivienda" (Chavez y Carballal, 1997:20)

Se destaca el papel social de las cooperativas por ayuda mutua que se refleja por ejemplo entre otras cosas en los escasos recursos que absorbe para la construcción de viviendas.

El cooperativismo alcanzaba una distribución geográfica cercana a la producción pública 55% en Montevideo y 45% en el interior (Chávez y Carballal, 1997).

En este período también aparece MEVIR (Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural) buscando construir viviendas de ayuda mutua en el interior del país financiado por el Fondo Nacional de Vivienda. Terra (1984).

El Uruguay se encontraba en plena crisis y muy cercano al período dictatorial, los partidos de izquierda dentro del Frente amplio en 1971, junto al movimiento obrero generaron una situación que propició la reacción de los sectores más conservadores, luego de vencer la guerrilla tupamara el poder militar no pudo instalar el modelo neoliberal aunque fue preparando el terreno para éste, desmantelando los movimientos sociales y abriendo el Uruguay al capital financiero y al intercambio mundial. La liberalización del mercado de alquileres con la libre contratación y sus efectos, entre otros el desplazamiento de personas que ya no podían sostener los montos que les pedían por el alquiler de sus viviendas, lo cual generó que diversas zonas fueran de alguna manera configurándose como barrios exclusivos a una clase, a un poder adquisitivo y los desplazados, excluidos, segregados territorialmente hacia la periferia, asentamientos, nuevamente el suelo mercantilizado, etc. y todo lo que genera ese movimiento para estos sectores de la población con escasos recursos. Di Paula (1998).

A mitad del año 1974 se crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social, que debe ajustarse al Plan Nacional buscando abaratar el costo de las viviendas.

Podemos ver hasta el año 1975 -más concretamente a mediados de éste- un auge del cooperativismo, donde el Banco Hipotecario evalúa la posible línea de créditos para viviendas.

En este mismo panorama sumemos el desmantelamiento de organismos de vivienda tales como el Instituto Nacional de Vivienda Económica, INVE, el Ministerio de Vivienda, las trabas a los Institutos de Asesoramiento Técnico IAT y las cooperativas de vivienda, la falta de respuesta para algunos sectores fue importante.

En el período comprendido entre 1973 y 1976 las cooperativas de vivienda fueron de alguna manera perseguidas o controladas, en ellas se encontraban dirigentes sindicales, y las reuniones políticas o gremiales estaban prohibidas, o de lo contrario requerían algún tipo de autorización; el modelo y los principios del cooperativismo no encajaban, pese a ello en los años 1974 - 1975 el número de viviendas se incrementó notoriamente Terra (1984).

Siguiendo a Midaglia (1992) aunque la dictadura cívico militar intentó desmantelar al movimiento cooperativo a través de un discurso de que esta no se adecuaba al pensamiento de la ciudadanía, no lo logro, muy por el contrario "...lo fortaleció, y fue un catalizador del descontento y acción del movimiento popular mayoritariamente proscripto" (Machado, G. 2012:27)

Las cooperativas ya sea en la década del 60, 70 e incluso del 80, es decir durante todo el proceso de represión que vivió la sociedad, fueron uno de los espacios de expresión y reunión alternativo para los ciudadanos en una sociedad de alguna manera paralizada en sus intentos de expresión por el autoritarismo.

"El movimiento cooperativo reconoce en sus orígenes, evolución y desarrollo, una

vinculación muy clara con los movimientos sociales. En particular gremios, sindicatos, diversas organizaciones laborales, etc.”(Bertullo, J y otros.2004:7.)

Podemos destacar que otro elemento que da cuenta del proceso de represión y persecución fue que “en 1976 se produce la supresión del Ministerio de Vivienda y Promoción Social, se les da a las cooperativas un golpe certero al cerrarse la presentación de solicitudes de personería jurídica...” (Terra: 1984).

A partir de la incorporación de éstas a la Federación Unificadora de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua FUCVAM en 1967, se han posicionado desde el lugar de “defensa de la calidad de vida de las clases subalternas del Uruguay contemporáneo, enfrentadas a una crisis urbana cada vez más aguda. (Chávez y Carballal, 2000; 9).

Contribuyendo a la elaboración de un modelo distinto de gestionar el espacio urbano, buscando generar redes más solidarias, democráticas, etc.

Luego de 1976, podríamos marcar que en este período las actividades que se vinculan a la vivienda se concentran en el Banco Hipotecario del Uruguay, y también buena parte en lo que compete en materia de vivienda se traslada al sector financiero, cuya impronta es de corte liberal. En este escenario el cooperativismo de ayuda mutua se vislumbra como una alternativa o modelo eficiente en materia de vivienda en contraposición al ya existente en Uruguay. Un nuevo modelo de sociedad más solidaria, participativa y organizada.

En este contexto es importante destacar que en el año 1984 a través de un plebiscito contra un decreto que buscaba pasar a las cooperativas de vivienda al régimen de propiedad horizontal FUCVAM logró recoger más de medio millón de firmas quedando clara la significación de dicho movimiento para la sociedad, y su papel a la hora de la elaboración de propuestas en busca de la reconstrucción de la institucionalidad del Uruguay post dictadura, junto a los estudiantes, el movimiento sindical y otros grupos sociales.

II.IV Cooperativismo y sindicalismo

En la entrevista realizada en el mes de Marzo de 2013 al historiador Rodolfo Porrini podemos acercarnos a lo que se define como Sindicalismo: “Es un nombre que designa una forma de asociación de trabajadores” (ver anexoN°1, entrevista N°6)

Su origen a fines del siglo XIX se vincula con las llamadas asociaciones, sociedades de resistencia, federaciones obreras, pero la palabra sindicato no existía, eran formas que se fueron desarrollando entre 1870 y 1880 formadas por trabajadores tales como las sociedades mutuales cuya finalidad era la solidaridad, nuclear muchas veces en relación a una profesión determinada; por ejemplo los tipógrafos, los maestros, etc. Para obtener trabajo, enseñar el oficio, auxiliar a la familia en caso de fallecimiento; eran fines mutuales. Muchas asociaciones mutuales se fueron transformando, buscaban mejorar las condiciones pero no desde el punto de vista de un enfrentamiento de clase. Hacia 1890 en las sociedades de resistencia se comienza a ver un interés por limitar la jornada laboral, condiciones de trabajo, surgen enfrentamientos que se van a dar con los patrones “...donde el Estado comienza a funcionar, a terciar” (ver anexoN°1, entrevista N°6), esas son las sociedades de resistencia y son sociedades que están separadas y de alguna manera unidas por la ideología que son fundamentalmente Anarquistas, hay algunas Socialistas. En el siglo XX aparecen sindicatos por allá por el año 1923 Unión Sindical Uruguay, la Federación Obrera Regional Uruguay FORU reivindicando los intereses de trabajadores y en algunos casos buscando hasta un cambio social. En la década del 30 la crisis genera una gran desocupación y por ende un debilitamiento de las organizaciones sindicales, en ese momento podemos citar tres: la FORU que era Anarquista, la Unión Sindical uruguaya que era Anarco-sindicalista y la Confederación General del Trabajo de corte Comunista. No tenían gran fuerza y no pudieron responder ni de forma unida, ni de forma separada, ante el golpe de

Gabriel Terra en el año 1933 siguiendo a Porrini no se plantearon un enfrentamiento como va a ser en el año 1973 la C.N.T. Pensando en las reivindicaciones estas se vinculaban al salario, no se visualiza demanda por el acceso a la vivienda .A partir de los años 40 y los 50 encontramos un sindicalismo de transición que da paso a un nuevo sindicalismo en el cual el liderazgo no pertenecía a los anarquistas o por los anarcosindicalistas sino que se daba por influencias ideológicas que fortalecen al sindicalismo el cual cobra gran presencia en nuestra Sociedad y el Estado con voluntad de concertación crea los consejos de salarios (mecanismos por los cuales se va a canalizar la voluntad crítica de lucha y defensa de derechos) no para todos los trabajadores sino para los comprendidos en la Industria y el Comercio. Se excluyen los funcionarios públicos, los trabajadores rurales y el servicio doméstico.

el sindicalismo va a expresar los intereses de una clase trabajadora que es nueva, que se está construyendo no solo en la industria, el comercio, los servicios, el sector rural también. Se vislumbra un sindicalismo que está más atento a las condiciones de vida de los trabajadores, comienza a proyectar hacia las décadas siguientes y que más adelante ya en los años 60 llega a niveles programáticos (ver anexoN°1, entrevista N°6)

Podemos ver como esta clase trabajadora a través de sus sindicatos comienza a reivindicar lo que entiende son sus derechos tales como las condiciones de vida.

La participación en una organización muy amplia que no reúne solo a sindicatos sino también a jubilados, estudiantes, cooperativistas en ese congreso que se llamó Congreso del Pueblo que elabora el programa de soluciones a la crisis (ver anexo n°1 entrevistan°6)

donde son tratados varios aspectos, entre ellos: la vivienda, el transporte, etc. los cuales dan cuenta de el compromiso de estos sectores para una salida de la crisis que se venía viviendo.

Según entrevista realizada a dirigente sindical es allí en la década del 60 que...

...el movimiento cooperativo nace de las entrañas del PIT-CNT, en la década de los 60 el cooperativismo se nutre (...) de los sindicatos, luego cuando viene la dictadura y ahí está el barrimiento de los dirigentes sindicales al pasar la CNT a ser clandestina también se desfigura ahí un poco, pero el movimiento cooperativo surge desde el propio movimiento sindical (anexo 1 entrevista n°3).

Esto muestra en el devenir histórico, tanto de las cooperativas como del movimiento sindical los puntos de contacto y los fortalecimientos mutuos.

Capítulo III El Programa de Vivienda Sindical

En este capítulo buscaremos describir el origen del Programa de Vivienda Sindical, sus características, población objetivo, requisitos de ingreso, características de los modelos constructivos y también pondremos en juego los discursos de los diferentes actores que hemos obtenido a través de las entrevistas.

III.1 Introducción

En el año 2002 con la fuerte crisis económica miles de trabajadores quedan desocupados o en condiciones de trabajo excesivamente flexibles lo cual lleva a que muchos de estos no puedan cubrir o garantizar las necesidades más básicas para ellos y sus familias. Estos trabajadores tampoco pueden hacer frente a deudas que habían contraído (préstamos, etc.) con lo cual muchos de ellos ingresan en el registro de clearing, es también en ese momento que familias que no pueden mantener los alquileres de sus viviendas se ven obligadas a desplazarse hacia la periferia de la ciudad en busca de terrenos en los cuales

poder asentarse, se ve un incremento en lo que tiene que ver con los asentamientos irregulares, "...la mayoría de nosotros en la crisis del 2002 hemos caído todos en el clearing, no fuimos ajenos a la crisis, pagamos el precio de la crisis" (ver anexo N°1, entrevista N°4).

En la entrevista realizada a un dirigente del ejecutivo del PIT-CNT, este plantea que en la década del 2000 con la desindustrialización al no haber un movimiento sindical activo no había posibilidad de dedicarse al movimiento cooperativista, había que dedicarse a tratar de salvar las fuentes de trabajo, pero hoy en día "los propios sindicatos van destinando compañeros para que se hagan cargo del programa" (ver anexo N°1, entrevista N°3).

III.II Nacimiento

Hacia el año 2007 un grupo de trabajadores de la empresa Unión Metalúrgica Industrial del Sur Sociedad Anónima (U.M.I.S.A) en la cual se construían un promedio de 50 casas prefabricadas por día, veían que trabajaban y construían casas pero no tenían acceso a una vivienda propia. De ahí surge el planteo por parte de los trabajadores a la empresa de querer comprar las casas, la empresa accede a venderlas a precio de costo, luego esta idea fue trasladada a los otros componentes del sindicato, la UNTMRA lo tomó, se comienzan a vincular otros sindicatos como el de la construcción que también veía la falta de vivienda de sus trabajadores, se les planteó la posibilidad de construir con sistemas alternativos lo cual no solo bajaba los costos sustancialmente sino los tiempos de obra. Es así que ven que la falta de vivienda los trascendía a todos, es así que el PIT-CNT comienza a reivindicar ese derecho, es decir no solo las condiciones laborales sino el acceso a una vivienda decorosa. De la entrevista realizada a uno de los integrante del ejecutivo del PIT-CNT perteneciente a la UNTMRA (ver anexo N°1, entrevista N°3).

Encontramos algunos datos que se desprenden del padrón social que dan cuenta de que mayoritariamente los trabajadores en la actualidad se encuentran alquilando una vivienda o conviven en una vivienda más de una familia.

Cabe destacar que en un principio se veían ciertas reticencias por parte de algunos compañeros dirigentes los cuales tienen un arraigo muy fuerte a FUCVAM y no veían necesario que el PIT-CNT se involucrara.

El PIT-CNT necesita un equipo técnico; es decir un IAT, nace un IAT para el Programa de Vivienda Sindical impulsando al Programa y a las cooperativas lo cual es claramente una particularidad en relación a las cooperativas tradicionales. Fomentando este en cada reunión con los trabajadores la incorporación a las cooperativas del PIT – CNT y por otro lado reafirmando la propuesta.

Y es el 8 de noviembre de 2010 cuando se formaliza el Programa y allí es que se comienzan a agrupar los trabajadores de los diferentes sindicatos y nacen las primeras cooperativas de vivienda por ayuda mutua cuya denominación llevará al final la sigla P.V.S Programa de Vivienda Sindical.

Según se expresa en la entrevista con la secretaria del Instituto que asesora cooperativas (al día de hoy el programa cuenta con más de quince mil familias es decir unas 300 cooperativas).Cada cooperativa integrada por cincuenta familias en promedio (ver anexo N°1, entrevista N°5).

Es importante destacar que en su primer año de vida el Instituto que asesora a las cooperativas contaba con un promedio de 40 Trabajadores Sociales que realizaban todo tipo de tareas,

...; no son tareas específicas de la profesión, dada la ausencia de personal las tenemos que hacer ya que son necesarias para avanzar, tareas de; Escribanos, Contadores y Abogados, teníamos 2 escribanos para 200

cooperativas, se pudo solucionar si en ese momento se hubieran contratado más personal (ver anexo N°1, entrevista N°1),

Parecería ser que el instituto no supo manejar dicha situación de desborde y por ello muchos de los técnicos optaron por irse. Nuestro entrevistado manifiesta que “Un escribano demoró dos meses en ir a una cooperativa para firmar la personería jurídica” (ver Anexo N°1, entrevista N°1)

Dicho elemento es vital para la existencia de la cooperativa y que pueda ser inscrita en el registro. Por esta razón también hubo cooperativistas que también decidieron desvincularse de la cooperativa que integraban.

III.III Requisitos del programa

Los requisitos para el acceso al Programa son:

- 1) El núcleo familiar no puede superar las 60 unidades reajustables.
- 2) El hogar puede ser unipersonal, biparental con o sin hijos, etc. No hay restricciones en relación a la composición del hogar.
- 3) Al ingreso al programa se puede estar en el Clearing; con un máximo de tres entradas y al momento de otorgamiento del préstamo se debe saldar la deuda.(ver anexo N°1, entrevista N°5).
- 4) No se necesita ahorro previo.
- 5) No se necesita antigüedad.
- 6) No tiene un monto mínimo de ingreso monetario para poder integrar el programa.
- 7) Se solicita al trabajador estar afiliado a un sindicato lo cual no es excluyente, hay muchos trabajadores que al día de hoy no están organizados en un sindicato e igualmente participan del programa
- 8) La persona que cuente con ingresos y no posea recibo tiene la posibilidad de hacer una declaración jurada de estos.

Pensando un poco en los requerimientos de otros programas y organismos en los cuales muchos de los requisitos antes mencionados como por ejemplo: no estar en el clering, poseer ahorro previo, antigüedad, etc. son indispensables se visualiza que dicho programa apunta a un sector de la sociedad claramente postergado por las Políticas de Vivienda "...la mayoría de nosotros estamos pagando un alquiler entonces tenemos capacidad de pago pero no de ahorro. Pagando ocho o diez mil pesos de alquiler" (ver anexoN°1, entrevista N°3).

Cabe destacar que a su vez el pago de cuotas de los programas que ofrecen hoy en día la compra de vivienda es sustancialmente más alto que el que ofrece el Programa de Vivienda Sindical; si bien esto está relacionado a que este programa trabaja con un sistema alternativo de construcción como lo es el NOX. De las entrevistas se desprende que las cuotas para el pago de las viviendas oscila entre unos \$2500 y \$4000 (para viviendas de entre dos y cuatro dormitorios) y los tiempos de construcción son más cortos.

III.IV El modelo constructivo

Es importante mencionar que en el año 2011 el MVOTMA aprueba el reglamento 2011 en el cual se contemplan sistemas de construcción alternativos a los tradicionales. (ver Anexo N°3, reglamento 2011, MVOTMA).

El sistema NOX es un modelo de producción nacional (como se menciona anteriormente), basado en tecnologías novedosas, de Sistemas Prefabricados de Viviendas, el más utilizado está constituido por una estructura de aluminio de fabricación nacional, paneles de fibrocemento y aislación térmica, techo liviano con terminación de chapas de fibrocemento pintadas y con aislación térmica, cielorraso de yeso. En el último año con los llamados que ha hecho el Ministerio de Vivienda se ha visualizado que muchos de los terrenos que cumplen con los requisitos exigidos para construir viviendas son de menor superficie de la que se necesita para la construcción de una cooperativa de 50 viviendas, por ello el

Instituto ha comenzado a explorar sobre todo en Montevideo las posibilidades que habría de construcción con otro sistema alternativo denominado EMMEDUE de origen italiano (ver anexo n°5) el cual necesita la mitad de la superficie que el NOX ya que se pueden construir casas en dúplex. El costo es un poco más elevado y su construcción lleva 10 meses (ver anexo n°5, pág. 14).

III.V Análisis del programa

Cuando comenzamos a explorar en torno al tema ciudadanía y el poder acceder a una vivienda como un satisfactor de necesidades fue que encontramos necesario realizar entrevistas a diferentes actores del proceso, entre ellos dirigentes sindicales, cooperativistas y técnicos del Instituto para conocer los diversos discursos y poder enriquecer nuestro trabajo.

Entrevistando a uno de los integrantes del ejecutivo del PIT-CNT este nos manifestó

“Sí, nosotros estamos convencidos por esos mismo porque la gente primero se organiza por un fin que es exclusivamente la vivienda, pero el movimiento sindical es un todo y luego lo trasciende...” (*Anexo N°1 entrevista N°3*)

Siguiendo nos expresa que muchos de los trabajadores desconocen sus derechos y comienzan a ver que hay una ley de fuero sindical, que deben recibir una paga por su trabajo, que las mujeres tiene derecho a un día por examen de Papanicolau, etc. A través de la vivienda como primer acercamiento, se llega luego a que los trabajadores aprendan a conocer sus derechos. Cuando le preguntamos el crecimiento de afiliados respondía al nacimiento de este programa, nos manifestó

“Sí totalmente, lo dije al principio”. (*Anexo N°1 entrevista N°3*)

Con lo cual afiliarse no se vincularía a valores intrínsecos al sindicalismo.

“No solo considero sino que me consta que si, incluso me ha tocado atender compañeros que me dicen “yo me quiero afiliar solo por la casa, a mi no me interesa otra cosa que la casa” (Anexo N°1, entrevista N°4)

Visualizamos la urgencia que tienen las personas en acceder a una solución habitacional. Por otra parte plantea que el hecho de estar organizados y conocer los procesos de organización les permite trasladarles ciertos métodos organizacionales,

“como pararse en una asamblea”, como dirigir una asamblea “...como llevar un libro de actas, procesos organizativos para la sociedad que algunos creemos que eso favorece a una profundización democrática para el avance de los derechos de los trabajadores”. (Anexo N°1, entrevista N°4)

Según nuestro entrevistado cuando comenzó el programa y hasta el presente se les han presentado dificultades de todo tipo pero básicamente del MVOTMA según su discurso parecería ser porque el Ministerio no quiere que otros opinen sobre vivienda de interés social...

“...hoy ellos están instalados en los lugares claves del gobierno y no les gusta nada que un colectivo nuevo con otra orientación, participe con otra propuesta, nos han cambiado las reglas del juego todo el tiempo, reglamentos, siempre queda el PIT-CNT de rehén todo el tiempo” (ver anexo N°1, entrevista N°3)

Nosotros no pudimos entrevistar a algún jerarca del MVOTMA para poder contar con su discurso y ponerlo hoy aquí, pero si pudimos acceder a la revista institucional N°8 que publica el MVOTMA cada tres meses, la cual en su página 3, cuenta con una reflexión del actual ministro y de los nuevos programas para la compra de vivienda en sus páginas 4 y 5.(ver anexo N°5).

Cuando comencé a trabajar en el instituto me encargaba del asesoramiento de 9 cooperativas, al confeccionar sus padrones sociales para la presentación de estas

ante MVOTMA encontré un denominador común entre estas , un gran porcentaje de personas se encontraban en el clearing de informes (impedimento principal para los programas de vivienda ofrecidos hoy por MVOTMA, ver guía de vivienda), la mayoría de ellas contaban con ingresos promedio de entre \$5000 y \$15000 en algunos casos de \$20000 por núcleo familiar, otra de las características de estas familias es que muchas de ellas cuentan con cuatro o más integrantes lo cual disminuye sensiblemente junto al ingreso las posibilidades de acceder a una vivienda propia y si a esto le sumamos que muchos de los trabajadores se encuentran en situación de precariedad laboral es decir no cuentan con un ingreso fijo ya que realizan changas los requerimientos del MVOTMA se tornan inalcanzables (ver anexo n°5, pág.5), entre otros la nueva modalidad que define un monto de UR para viviendas de un dormitorio y así van incrementándose estos montos en función de la cantidad de dormitorios además del ahorro previo que se exige para el ingreso al programa y el no poseer incumplimientos en el clearing.

Este programa nace y plantea la utilización de un sistema alternativo de construcción cuya ejecución de obra tiene un promedio sensiblemente más corto que los programas tradicionales aproximadamente entre 6 meses y un año es el tiempo necesario para la construcción de la vivienda, junto al costo sensiblemente más bajo. Esto podría explicar también la gran adhesión al programa y una de las razones por las cuales han descartado las cooperativas tradicionales vinculadas a FUCVAM Y FECOVI. También es importante mencionar que un pequeño grupo de cooperativas se termina disolviendo muchas veces por cuestiones externas a la vivienda tales como: no participación en las asambleas, en las jornadas organizadas por comisiones de fomento (lo cual opera como un factor de aglutinación) y también por el desgaste de personas a las que en un principio se les planteo que esto era muy rápido y que en un año tenían la vivienda, es importante destacar que muchos de los integrantes de las cooperativas era la primera vez que integraban una cooperativa y por tanto desconocían los procesos de consolidación que llevan varios años como es el caso de las cooperativas de FUCVAM o FECOVI en los cuales podemos encontrar grupos cooperativos que vienen trabajando desde hace más de cuatro años.

Porque es como una cosa rara están en busca de su casa pero no ponen esfuerzo, en realidad es que participen y que apoyen pero no se es como que van a las reuniones a ver qué paso y de que se enteran y bueno vuelven al mes siguiente, no hay como una cosa de compromiso que realmente para tu bien la tenes que trabajar, la mayoría si pudieran se anotarían de forma individual (ver Anexo N°1 entrevista N°2).

Habría que tratar de hacer otra lectura sobre lo antes expuesto, ya que en un principio todo era urgente, faltó organización, muchos de los técnicos no teníamos experiencia previa en cooperativas, en ese sentido se nos brindaron talleres de cooperativismo tanto a los técnicos como a los cooperativistas un año y medio después de iniciado el programa.

Parecería ser que la forma misma en la que nace el programa devino en las dificultades que hoy tiene, es claro que en los términos que se planteó este, es decir un programa para los sectores populares y con la impronta de que la mayoría de las familias iba a obtener su vivienda en un plazo de un año cayó por su propio peso. No parece viable que un programa que en dos años formó 300 cooperativas pueda resolverles la situación habitacional a cada una de las familias en un año o dos, por otra parte se evidencia que la gran mayoría de los terrenos que aceptaría el MVOTMA no tienen la superficie necesaria para construir viviendas para las cooperativas de 50 familias. Otro elemento a tener en cuenta cuando ponemos los discursos de los integrantes del IAT es que las cooperativas nacen en función de un objetivo común, en este caso la vivienda y para que las mismas se consoliden es necesario que transiten por un proceso que no se construye en un año, pienso que este es un elemento que se le esta escapando del análisis al IAT a la hora de hablar sobre participación y también al propio PIT-CNT.

¿Se puede exigir participación en este contexto? Como mencionamos anteriormente el instituto nace de una forma muy particular es decir para

consolidar al Programa, se crea para este lo cual no es común, en general el IAT ya existe y son las cooperativas las que lo eligen.

Como podemos ver 15000 familias no es un dato menor, pero el IAT y el PIT-CNT a dos años el nacimiento del programa deberían evaluar como se está dando el proceso de cada cooperativa y tomar en cuenta que la capacitación a los grupos y formación a los técnicos que trabajan en el programa no puede darse un año y medio después de nacido el este, hay un claro problema de organización y de conocimiento de la capacidad real de dar respuesta de este programa, ¿de donde salen terrenos para 300 cooperativas? Tomando en cuenta los requerimientos del MVOTMA y la ANV, vinculados a saneamiento, pendiente del terreno, etc.

Un integrante del ejecutivo del PIT-CNT manifiesta que "...en Uruguay políticas activas de vivienda no venía habiendo fuertemente y por eso creo que también tuvimos la respuesta que hemos tenido"(ver anexoN°1 entrevista N°3).

En la misma entrevista nos planteó que en un momento tuvieron que hacer una pausa y no inscribir más gente porque también es una realidad que no va a haber terrenos para tantas cooperativas y sobre todo para las de Montevideo, en el interior en algunas zonas se complica el tema saneamiento, actualmente se están haciendo negociaciones a nivel del MVOTMA y la OSE buscando implementar saneamientos alternativos tales como los utilizados en las viviendas que construye MEVIR.

Reflexiones finales

En este trabajo intentamos describir y explorar en cuanto a las Políticas de Vivienda en nuestro país, cual fue el papel del Estado en cada período, sobre el nacimiento de las cooperativas y su vinculación al movimiento sindical, la posibilidad de un ejercicio ciudadano a través del acceso a la vivienda a partir de

la experiencia que promueve el Programa de Vivienda Sindical, conociendo sus alcances, posibilidades y realidades.

Para lo cual realizamos entrevistas a informantes calificados, a su vez intentamos dar respuesta a algunas preguntas que guiaron nuestro análisis. Este tema parecería no agotarse en esta primera aproximación y de alguna manera está poniendo sobre la mesa la ausencia por parte del Estado de una Política de Vivienda de acceso Universal y la permanencia por un lado de Políticas residuales, segmentadas y duales como fuera analizado por Ibarra (2009)ⁱ⁴

En las trayectorias de políticas habitacionales analizadas se puede ver que no encontramos por parte del Estado líneas de acción en las cuales sectores de diferentes clases sociales se encuentren en un mismo plan de vivienda. Si observamos como ha impactado décadas de informalidad laboral junto a la flexibilización, encontramos que cada día es más difícil para las familias de los sectores populares acceder a una vivienda decorosa.

Las políticas contribuyen a la fragmentación social, orientándose hacia un sector de la población los denominados “sujetos de crédito” y con expresiones de escaso alcance para el resto de la población. Lo cual genera también la segregación territorial, terrenos ubicados en la periferia de Montevideo, con escasos servicios ya sea de transporte, equipamiento urbano, entre otros y un mínimo acceso a otros elementos que hacen a la calidad de vida de los ciudadanos como por

4 Sylvana Ibarra en su tesis describe el “carácter residual en tanto no se desmercantiliza el acceso a la vivienda. La vivienda ha sido y sigue siendo un bien cuyo acceso primordial está representado por la vía del mercado, por tanto la intervención del Estado en el área ha tenido un carácter residual en relación a éste.(2009:43); el carácter segmentado en tanto que en ...los programas y planes habitacionales desarrollados supusieron en su concepción la segmentación de la población beneficiaria, generando un sistema estratificado de políticas de vivienda, en función del nivel socioeconómico de la población entre otras variables (2009:46) y “usualmente se ha pensado a las políticas de vivienda capaces de cumplir la doble función de proveedores de soluciones habitacionales y dinamizadoras de la economía” (Traversa, 2002:45).

ejemplo: la recreación, acceso a una plaza, una playa, un cine. Estas posibilidades se concentran en las áreas centrales de la ciudad o de la costa.

En el caso del Plan de Vivienda Sindical claramente se expresa el carácter dual de las Políticas de vivienda, como política social y económica, en el sentido de que por un lado han buscado dar respuesta como política social al acceso a la vivienda y por otro lado vinculado a la economía articulando la generación de empleo dinamizando al sector de la construcción y metalúrgico, en este caso promovido de las propia Central sindical.

Pensamos por lo antes expuesto que no es un dato menor que en un lapso de dos Años, las cooperativas cuenten con unas 15 mil familias, lo mismo que le ha llevado al movimiento cooperativo de ayuda mutua sus primeras tres décadas, en este caso se ha logrado en dos años.

Por otro lado tomemos en cuenta que la población objetivo del Plan de Vivienda Sindical posee características tales como encontrarse ingresados en el Clearing de informes, escasos ingresos, jornadas laborales mayores a 8 horas –superando lo recomendado por la OIT (Organización Internacional del Trabajo), presentar una baja currícula educativa, limitando las posibilidades de acceso a mejores condiciones laborales.

Este sector en la medida que no es sujeto de crédito, ni está en condiciones de extrema pobreza para ser atendido por programas focalizados como el Plan “Juntos”, no es sujeto de políticas de vivienda, evidenciando una ausencia central del Plan Quinquenal actual.

Si bien el Programa de Vivienda Sindical busca fomentar los espacios de reflexión colectiva y militancia sindical, está afectado por las mismas dificultades de participación que tienen las organizaciones populares en el contexto actual: ¿en qué momento de nuestra vida cotidiana podemos participar activamente de

El rol de los trabajadores sociales es promover una lectura para ver que está sucediendo— es brindar herramientas que puedan fortalecer al grupo, como observador participante ir planteando o poniendo sobre la mesa elementos que ayuden a una discusión que logre generar una reflexión en torno a la participación, a la toma de decisiones y al proceso de construcción del proyecto social.

En la medida que es una política que integra un equipo de asesoramiento técnico, donde el papel de los Trabajadores Sociales es central, entiendo se debe incrementar el trabajo realizado con los grupos cooperativos, a través de: talleres con los cooperativistas, charlas informativas, y asesoramiento en todo lo que tiene que ver con los requisitos que solicitan tanto la ANV como el MVOTMA.

Se debe trabajar sobre el concepto de tiempo, ya que las expectativas que se han generado, desde el PIT-CNT, como el Instituto del rápido acceso a la vivienda, fue un manejo reiterado en la primer etapa, como forma de nucleamiento de los grupos, que permitió una mayor presión en el MVOTMA.

En el trabajo realizado con las cooperativas es recurrente la consulta: “¿esto va a salir?”, “Hace dos años que estamos en esto”.

Reflexionar en torno a ello se torna relevante sobre todo por las expectativas generadas a los cooperativistas para el acceso a la vivienda en un tiempo record de un año.

Entendiendo que los discursos de los cooperativistas dan cuenta claramente de la urgencia que tienen en resolver el acceso a la vivienda.

Fomentar la reflexión en cuanto a que los tiempos de una cooperativa desde su gestación hasta que obtienen el préstamo y comienzan a construir no son tan cortos como se planteó desde el Instituto y desde el PIT-CNT, hoy a poco más de

dos años del comienzo del programa mucha gente está cansada de esperar y ha sido un motivo importante de desmotivación y rotación en los grupos cooperativos.

Desde el Trabajo Social, en el surgimiento del programa hasta el presente, se han tenido escasas instancias de intercambio entre técnicos y PIT-CNT pero en ellas se ha tenido que delimitar el trabajo como técnicos ya que desde los cooperativistas y desde el PIT-CNT se confundía el quehacer técnico con la dirigencia sindical, lograr que se visualizara cual era el rol profesional no fue nada fácil, algunos cooperativistas pensaban que los técnicos son empleados del PIT-CNT, lo cual generó muchos desencuentros, por las implicancias que supone, lo que llevaron a muchos Trabajadores Sociales a renunciar o solicitar respaldo al Instituto⁶.

Este es un tema muy importante para profundizar en otra investigación sobre el rol técnico y el político, sea éste gremial, institucional o partidario.

En un inicio, orientaron el análisis las siguientes preguntas: ¿El programa de Vivienda Sindical es una alternativa para trabajadores no contemplados en las políticas de viviendas actuales?, ¿Su modalidad de organización y desarrollo implica mayores niveles de ejercicio ciudadano, ¿Qué impactos ha tenido en la organización sindical y en la propia central?

En el momento de finalizar el trabajo, que más que concluir abre caminos a la reflexión y a nuevas indagaciones, podría sostener:

⁶ "... vos tenes que cuidar y respaldar a tus trabajadores como instituto, el apoyo es mínimo por parte del instituto para con sus técnicos, hubo compañeros a los que se les dio la espalda, es decir se privilegio la opinión de terceros antes que la del técnico que es quien esta día a día y conoce a los grupos. Llama un cooperativista y habla peste de vos y vos en realidad decís no es tan así y sin embargo escuchan una campana y no a la otra, me consta con varios compañeros, gente muy valiosa que opto por irse del programa y eso uno no lo puede desconocer y te cambia un poco la visión, si te cambian los cooperativistas y te cambian los técnicos que proceso se puede construir?" (Anexo N°1 entrevista N°1).

En primer lugar el Programa es una alternativa en función del número de cooperativas existentes en la actualidad y por las expectativas que generó, por otra parte consideramos que no es el más indicado para las situaciones de mayor urgencia (con desalojo inminente, con situaciones de extrema precariedad o hacinamiento).

El ejercicio ciudadano activo es uno de los componentes centrales del Programa, pero no es suficiente, ya que entendemos a la participación como un proceso y un aprendizaje. Consideramos que la vivienda cobra centralidad para el ejercicio ciudadano. Tomemos en cuenta que con la crisis económica que sufrió nuestro país en el año 2002, muchas personas no tuvieron otra opción que la ocupación de terrenos alejados del centro de la ciudad, lo cual contribuye a la segregación territorial ya que se dificulta el acceso a servicios o es muy escaso.

No obstante, los terrenos que están accediendo las Cooperativas del Programa, también se encuentran en la periferia de la ciudad, con escasos servicios, producto de dinámicas inherentes a la urbanización capitalista, donde la renta del suelo establece la ubicación de los grupos sociales.

Por último es importante destacar, que es indudable que hubo un crecimiento en la afiliación a los diferentes sindicatos que integran el PIT-CNT, pero ello no ha generado mayores niveles de militancia, sí de manera utilitaria; es decir afiliación no vinculada a militancia o a valores inherentes al sindicalismo sino como un medio para lograr un fin: la Vivienda.

De la entrevista a un integrante de la cooperativa surge que "No solo considero sino que me consta que si, incluso me ha tocado atender compañeros que me dicen "yo me quiero afiliar solo por la casa, a mi no me interesa otra cosa que la casa" (ver anexo N°1, entrevista N°4).

Esta situación trae riesgos de desvirtuar la herramienta sindical, ubicándola desde una lógica instrumental, como un medio para llegar a la vivienda, sin identificar su función central en la mejora de las condiciones de trabajo, por la lógica utilitaria mencionada.

Este problema no se agota en este primer análisis, pensamos retomar el mismo en algún tiempo para poder evaluar los alcances del programa. Buscamos en este trabajo dar una mirada descriptiva y crítica del tránsito de las políticas de vivienda que cursó nuestro país en sus diferentes momentos, como así también nos pareció importante dar a conocer el Programa de Vivienda Sindical, el cual al día de hoy cuenta con quince mil familias que conforman los grupos cooperativos tanto en Montevideo como en el interior del país y con sus primeras obras por iniciarse.

Traversa, Federico. *El papel del estado en los policy networks: la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay (1990-2000)*. Revista de Ciencia política, N°14. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Bibliografía:

Aznar, L, "*Política y ciencia política*", en Aznar, L. y De Luca, M. (Coord.) *Política. Cuestiones y problemas*, Ed. Emecé, Buenos Aires.

Barran, José Pedro. "*Medicina y Sociedad en el Uruguay del Novecientos*", Tomo I, *El poder de curar*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1992.

Barran, José Pedro. "*Medicina y Sociedad en el Uruguay del Novecientos*", Tomo II, *La ortopedia de los pobres*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1995.

Barran, José Pedro. "*Medicina y Sociedad en el Uruguay del Novecientos*", Tomo III, *La invención del cuerpo*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1999.

Barran, José Pedro. "*Historia de la Sensibilidad en el Uruguay*", Tomo I, *La Cultura bárbara (1800-1920)*, Ed. Banda Oriental Y Centro Editor, Montevideo.

Barran, José Pedro. "*Historia de la Sensibilidad en el Uruguay*", Tomo II, *El Disciplinamiento (1860-1920)*," Ed. Banda Oriental Y Centro Editor, Montevideo.

Borgianni, Elisabete, Montañó, Carlos, Orgs. *Biblioteca Latinoamericana de Servicio Social. "La Política Social Hoy"*, Cortez Editora, Sao Paulo, 2000.

Buchelli, Gabirel y Harriet, Silvana "La dictadura cívico militar, 1973-1984. Nahum, Benjamín. *Compilador, "1960-2010 medio siglo de historia uruguaya"*, Montevideo, Ed. Banda Oriental, 2012, 13.

Castel, Robert. *“La inseguridad social”*. ¿Qué es estar protegido? Ed. Manantial, Buenos Aires, 2004.

Chavez, Daniel y Carballal, Susana. *“La Ciudad Solidaria, El Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua”* 1999.

Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando. *“El largo adiós al país modelo”*. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay, Ediciones Arca, Montevideo, 1994.

Collazo, Isabel, Palumbo, Leticia y Sosa, Ana María. *“Hospital Pereira Rossell. Gestación y nacimiento de un hospital para niños y mujeres (1900-1930)”*, Zona Editorial 2012, Montevideo.

Foucault, Michel. *“Vigilar y Castigar”*. Nacimiento de la prisión, Ed. Siglo XXI, Argentina, 1991.

Gosta Esping- Andersen. *“Los tres Mundos del Estado del Bienestar”*, Ediciones Alfons El Magnanim, 1993, España.

Offe, Claus. *“La política social y la teoría del Estado”*. En Contradicciones en el Estado del Bienestar. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

Vargas, José. *“Liberalismo, Neoliberalismo y Postneoliberalismo”*. Revista Electrónica de Derecho Administrativo Económico, Brasil, Salvador de Bahía, 2009.

Yesko Quiroga, Agustín Canzani, Jaime Ensignia, Compiladores. Consenso Progresista. *“Las Políticas de los Gobiernos Progresistas del Cono Sur”*. Autores: Eugenio Rivera, Fabián Repetto, Mariana Chudnovsky, Zuleide Araújo Teixeira, Gonzalo Martner, Carmen Midaglia.. Fundación Friedrich Ebert, 2009, 195.

Revistas, Folletos y Artículos

Alonso, Noemí. Sarachu, Gerarado. Vallés, Raúl (coordinadores). Abbadie, Lucía. Bozzo Laura, Calone María, Graña Norma, Nahoum Benjamín, Rodríguez, Martha. Soria, Cecilia. Tedros, Giovanna. "Producción habitacional por empresas "llave en mano" y por cooperativas. Dos modelos y sus resultados" *Revista de Vivienda Popular*, N°22, Montevideo Agosto de 2013

Bertullo, Jorge. Isola, Gabriel. Castro, Diego. Silveira, Milton. "El Cooperativismo en Uruguay". Documentos del Rectorado, N°22, Montevideo, julio de 2004.

Charquero, Alicia. Una propuesta colectiva. "Cooperativas de vivienda por ayuda mutua ¿una forma distinta de vida?", en *Revista Regional de Trabajo Social*, N°48, Montevideo, 2010.

D'elia, German y Miraldi, Armando. *En temas del siglo XX*, N° 18.. "Historia del movimiento obrero en el Uruguay desde sus orígenes hasta 1930". Dirección de la colección: Nahum, Benjamín Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1984.

Di Paula, Jorge. Reseña de evolución histórica de las políticas habitacionales en el Uruguay, Capítulo Tres, 1998.

Grupo de Estudios del Trabajo. El Trabajo y los sentidos en Cuadernos N° 1 serie "Desafíos del Mundo del Trabajo", en *Revista de Estudios Cooperativos*, año 13 N°1 2008.

Machado, Gustavo "Asesoramiento técnico en la gestión social del hábitat: el aporte del Trabajo Social a las cooperativas de vivienda", *Revista de Vivienda Popular*, N°22, Montevideo, Agosto de 2013, Pág.28.

Nahoum, Benjamín, et al B. Nahoum (comp) *Las cooperativas e vivienda por ayuda mutua. Una historia de quince mil protagonistas*. Intendencia Municipal de Montevideo-Junta de Andalucía, Sevilla. Montevideo.1999 1° edición.

Porrini, Rodolfo. "La historia de la clase obrera y los sindicatos en el siglo XX": experiencias y aportes". *Trabajo & Utopía*, N°22,2002, 18.

Rial, Juan." Estado y Sociedad Civil en la formulación de las políticas de ingreso en el Uruguay", en *Revista de Ciencia Política*,N°1, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo,1987.

Traversa, Federico. *El papel del estado en los policy networks:la gestión del Ministerio de Vivienda en el Uruguay(1990-2000)*. Revista de Ciencia política, N°14.Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Fuentes documentales

Constitución de la Republica Oriental del Uruguay 1967, edición actualizada.

MVOTMA, Plan Quinquenal de vivienda 2005-2009.

MVOTMA, Guía de Vivienda, 2013.

MVOTMA, Revista institucional, N°8, 2013.

Ibarra, Silvana. Tesis Final de la Licenciatura en Trabajo Social, "*Desarrollo de las Políticas Habitacionales en Uruguay*", Estudio de Tendencias Históricas, Montevideo, Mayo, 2009.

Machado, Gustavo. Tesis Final de la Maestría en Servicio Social, "*Del dicho al techo: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual*", Río de Janeiro, 2002.

Terra, Juan Pablo. "*Procesos y significados del cooperativismo uruguayo*. CEPAL. Comisión Económica para América Latina. Montevideo, 1984.

Páginas Web

www.cooperar.galeon.com/pioneros.htm (recuperado el 27 de mayo de 2013).

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/ciudadania.htm (recuperado el 26 de octubre de 2012).