

De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras

págs 24 - 31

BENJAMIN NAHOUM

01.1

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM

1. Introducción^(*)

La construcción de viviendas por el sistema de Cooperativas de Ayuda Mutua se implanta en el Uruguay (luego de una experiencia piloto llevada a cabo por tres grupos del interior del país, con el apoyo del Centro Cooperativista Uruguayo) al incluirse este sistema en la Ley de Vivienda aprobada por el Parlamento Nacional en 1968.

Superadas las dificultades iniciales propias de una modalidad que era prácticamente inédita en el país (y superada incluso la desconfianza que los propios interesados tenían al comienzo respecto a ella), en 1975 uno de cada dos préstamos que se solicitaban ante el Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.) para la construcción de viviendas, correspondían al régimen cooperativo: en la modalidad de Ayuda Mutua, mayoritariamente, o en la de Ahorro Previo⁽¹⁾.

En particular, el sistema de Cooperativas de Ayuda Mutua probaba a esa altura que era el más idóneo para recoger, organizándola, toda una tradición de miles de autoconstructores que en la primera mitad del siglo fueron los que dieron un decisivo impulso de crecimiento a las ciudades uruguayas.

Pero las Cooperativas de Ayuda Mutua fueron todavía más que eso: a casi cuarenta años de vigencia de la Ley Nacional de Vivienda, el sistema

(*) El presente artículo toma como base la introducción de la ponencia: "El Cooperativismo de Ayuda Mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda", presentado por el Centro Cooperativista Uruguayo en el Primer Concurso Iberoamericano de Informes de la Construcción, organizado por el Instituto "Eduardo Torroja" de la Construcción y del Cemento, de Madrid, España, en 1985. Se trata de un trabajo colectivo del Sector Vivienda de dicho Centro, del cual el autor redactó, entre otras cosas, la introducción.

(1) Según datos del Boletín Estadístico del BHU correspondiente a ese año.



cooperativo surge como aquél que ha permitido obtener mejores soluciones a más bajo costo; el que ha dado resultados más positivos respecto de la conservación, mantenimiento y complementación urbana de los conjuntos; el que se ha ajustado mejor a las necesidades de los destinatarios; el que ha producido, en fin, una más plena valoración y utilización de los espacios comunitarios.

Por otra parte, la organización adquirida por los grupos durante la etapa de obra (que se prolonga posteriormente, porque el sistema de propiedad colectiva por el que la casi unanimidad de ellas ha optado, requiere la permanencia de estructuras de uso y administración del bien común) ha llevado naturalmente a encarar, también en forma colectiva, otros problemas sociales comunes. Así han surgido policlínicas, guarderías, bibliotecas, cooperativas de consumo, que han contribuido a mejorar la calidad de vida de los cooperativistas pero, también la de la comunidad circundante, a la que las Cooperativas están abiertas.

La extracción obrera de buena parte de los integrantes de los grupos ha sido, además, un poderoso factor de organización, de disciplina y de concientización, que convirtió a las Cooperativas de Vivienda en un importante baluarte en la lucha por la recuperación de la democracia en el Uruguay, democracia que perdiéramos durante los años oscuros de 1973 a 1985.

Ese mismo hecho trajo como consecuencia que de 1975 hasta el final de la dictadura, el apoyo oficial a este sistema fuera prácticamente nulo; antes bien, desde los organismos rectores de la política de vivienda se implementaron medidas que golpearon duramente al Cooperativismo.

Si bien aquellas restricciones hoy formalmente no existen más, el sistema cooperativo de vivienda sigue recibiendo del Estado nada más que un menudado apoyo⁽²⁾ y continúa esperando, aún, ocupar el lugar que le corresponde dentro de las políticas habitacionales uruguayas. El lugar que ha ganado

en estos cuarenta años de esfuerzos, de realizaciones y de lucha.

Mientras tanto, algunas experiencias realizadas recientemente en nuestro medio incursionando en nuevas modalidades de actuación (sectores de muy bajos ingresos, reciclaje de viviendas usadas), así como otras, emprendidas en países de la región tomando como referencia el sistema uruguayo, permiten pensar que el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua tiene aún mucho para dar y que, con las adaptaciones necesarias a cada situación o a cada realidad local, puede constituir una auténtica alternativa popular al problema de la vivienda en nuestro país y en Latinoamérica.

2. Del esfuerzo propio a la ayuda mutua

La mayoría de las ciudades uruguayas, y particularmente la capital, Montevideo (que concentra casi la mitad de la población del país) han crecido al influjo de la autoconstrucción, como es habitual en nuestra América.

Pero lo peculiar de ese proceso, en el caso uruguayo, es que el mismo no ha sido explosivo, como en otros países latinoamericanos, sino que por el contrario ese crecimiento se produjo de manera gradual. Pesaron para ello la prosperidad económica relativa que se dio en el país hasta comienzos de la década del 60, el reducido crecimiento demográfico, y una legislación que abrió canales de crédito e instrumentó, mediante mecanismos como el "Plano de Vivienda Popular"⁽³⁾, la construcción de la casa propia por parte de las capas medias y de buena parte de los sectores asalariados urbanos. Es así que el parque de viviendas en los núcleos poblados se cuadruplica entre 1920 y 1960⁽⁴⁾, en tanto la población sólo se duplica.

Un país de autoconstructores, entonces. De gente dispuesta a construir su vivienda con sus propias manos, contando apenas con el auxilio de algún

(2) Según datos oficiales del BHU, la inversión en construcción de viviendas por el sistema cooperativo realizada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en el mes de abril de 1998, fue apenas superior al 15% del total de los rubros que a esos efectos dispone el Ministerio. La situación no varió sustancialmente en el gobierno siguiente (2000-2004). Y en el gobierno del Frente Amplio, coalición de izquierda que ganó las elecciones de 2004, si bien ha aumentado en términos relativos, el número total de viviendas cooperativas financiadas se mantiene muy por debajo de los guarismos previos a la dictadura.

(3) Planos de vivienda económica, que las Intendencias Municipales entregaban (y en algunos casos, como Montevideo, aún entregan) gratuitamente a los interesados.

(4) TERRA, Juan Pablo, 1969, "La Vivienda", Colección "Nuestra Tierra", N° 38, Editorial Nuestra Tierra, Montevideo.

familiar o amigo y del apoyo que podría darle un albañil o constructor en las etapas más difíciles, aquellas que exigen el conocimiento del trabajador especializado: el techo, casi siempre una losa de hormigón, las instalaciones eléctrica y sanitaria, y casi nada más.

Y es que en este país aluvional, edificado por las sucesivas generaciones de inmigrantes que vinieron a poblarlo, españoles e italianos fundamentalmente, abundan los "siete oficios", los que saben un poco de todo, o que han debido aprenderlo para abrirse camino en la sociedad que venían a conquistar.

No es de extrañar entonces que esos hombres y esas mujeres no se amedrentaran ante la empresa de construir su techo basándose en sus propias fuerzas, a las que se sumaba la mano que podían tender familiares y amigos. Empresa que se acometía, casi siempre, a partir de un terrenito en los suburbios, comprado en muchas pequeñas cuotas, en aquellos loteos masivos que los especuladores inmobiliarios realizaban en las primeras décadas del siglo.

Pero la situación económica del país cambia fundamentalmente luego de la segunda posguerra y sobre todo a partir de la finalización de la llamada guerra de Corea, que extendió por algunos años más las relaciones favorables de precios de los productos que el Uruguay exporta. Se pasa entonces de porcentajes de inflación anual por debajo del 20%, a más del 50% a partir de 1965, con un pico del 136% (récord en toda la historia del país) en 1967; paralelamente, el precio del dólar en el mercado financiero, que era de poco más de \$3 en 1955, pasa a \$11 en 1962, \$128 en 1967 y \$249 en 1968⁽⁵⁾.

El deterioro económico que reflejan esas cifras, que repercute antes que nada en la situación de los trabajadores asalariados, es el que lleva a que se produzca una grave crisis en la construcción de viviendas. Esta crisis se refleja en varios hechos muy importantes: los metros cuadrados construidos por año caen de más de un millón y medio en

1956 a la mitad, en 1963; la inversión en viviendas con relación al PBI cae un 50% en el mismo lapso; los préstamos escriturados por el BHU, organismo financiador de la vivienda, pasan de una cifra del orden de los 10.000 millones de pesos anuales en el período 1955-1958 a sólo 350 millones en 1968⁽⁶⁾.

La crisis golpea a la construcción toda, pero particularmente a la legión de autoconstructores, a los que resultará imposible de ahí en adelante intentar solos la aventura de levantar su techo. Ahora será necesario unir los esfuerzos aislados para obtener economías de costos, para usar más eficientemente los recursos, para poder enfrentar mejor los compromisos de devolución de los créditos.

Una nueva forma organizativa está llamada a aparecer, entonces, para recoger aquellas tradiciones, implementándolas y haciéndolas más eficientes: las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Ellas asimilarán, por un lado, la experiencia de los autoconstructores, y por otro, la de las organizaciones populares de rica historia en el país, particularmente las de los sindicatos de trabajadores. Y se apoyarán, sobre todo, en los arraigados valores solidarios de la sociedad uruguaya.

3. De noventa y cinco familias a quince mil

La nueva organización implicaba la simbiosis de una forma organizativa, la Cooperativa, y una modalidad de trabajo, la construcción por ayuda mutua.

Cooperativa en primer lugar, o sea una organización de iguales, dirigida democráticamente por su base social por medio de los órganos de dirección y 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.

Cooperativa de Ayuda Mutua, por fin, lo que im-

(5) MELGAR, Alicia y CANCELA, Walter, "El desarrollo frustrado. 30 años de economía uruguaya 1955-1985", Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1985.

(6) TERRA, J.P., op. cit.

plica que uno de los recursos centrales para la consecución de sus objetivos será el aporte de mano de obra de las familias que la integran.

Las primeras experiencias en este sentido serán tres proyectos piloto surgidos en 1966 en el interior del país, con la promoción del Centro Cooperativista Uruguayo⁽⁷⁾. En ese año, tres grupos de trabajadores, en Salto, Fray Bentos e Isla Mala, deci-

den constituirse en Cooperativas para satisfacer sus necesidades de habitación.

Son en total noventa y cinco familias, que formarán tres Cooperativas de Consumo (no existía aún la forma jurídica Cooperativa de Vivienda) y con ello marcarán el hito fundamental de una experiencia que habrá de crecer vertiginosamente y multiplicarse por cien en menos de una década.



Tropiezos y dificultades de todo tipo jalonan el camino de estos grupos, que estaban construyendo sus viviendas y simultáneamente una forma de organización en la que todo estaba por inventar. El balance general resultó muy positivo, sin embargo, al punto que un documento oficial de la época señalaba que “de todos los conjuntos habitacionales realizados en el país en el año 1969, sea por organismos públicos o empresas privadas, las inversiones necesarias y por tanto, las cuotas de amortizaciones más bajas, han sido obtenidas por estas cooperativas”. Los años siguientes mostrarán que los resultados en cuanto a la satisfacción de las necesidades habitacionales y las formas de convivencia generadas serían igualmente positivos.

Son esas valoraciones favorables las que conducen a que, cuando en diciembre de 1968 el Parlamento vota una Ley de Vivienda destinada a atacar los problemas jurídicos, económicos y organizativos que habían conducido a un déficit absoluto de viviendas de más del diez por ciento del parque existente, esa Ley preverá que una de las formas de construcción de nuevas viviendas será por medio de las Cooperativas de Ayuda Mutua.

No era éste, sin embargo, el sistema que servía a los grupos de empresarios que habían presionado para que la Ley de Vivienda fuera votada, y que la habían impulsado por conducto de sus representantes en las Cámaras. Estos sectores propulsaban la construcción de viviendas por el régimen de *Promoción Privada*, en el que el Estado proporciona créditos a inversores privados para construir viviendas que luego serán vendidas en el mercado, o por el *Sistema Público*, que implica la construcción por empresas privadas de proyectos administrados por el Estado.

Para propiciar estos sistemas, para regular las inversiones y proveer los recursos necesarios, para poner en marcha, en fin, el vasto plan de construcciones que las empresas requerían luego de una década de crisis de esa industria, es que se vota la Ley. Dentro

de esa estrategia, el sistema cooperativo aparecía como un capítulo marginal, integrado al proyecto más para facilitar su tránsito parlamentario que para apoyar verdaderamente en él un intento serio de solucionar los problemas habitacionales.

No será ésta, sin embargo, la visión de los interesados. Superada una primera etapa de escepticismo y desconfianza hacia una alternativa que parecía utópica, superadas también las dificultades de la puesta en marcha a nivel masivo de una experiencia que sólo conocía antecedentes puntuales y en la que era preciso montar todo el andamiaje administrativo y reglamentario del que carecía, el cooperativismo hace eclosión y toma rápidamente el primer lugar en las preferencias de la población entre todos los sistemas que la Ley preveía para acceder a la vivienda.

Así, como ya se dijo, en 1975 uno de cada dos créditos solicitado en el Banco Hipotecario correspondía al sistema cooperativo. Dentro de éste las Cooperativas de Ayuda Mutua eran, a su vez, más de las dos terceras partes⁽⁷⁾. Será el punto más alto, y al mismo tiempo el comienzo de un descenso vertiginoso, originado por cierto no en problemas del sistema -cada vez más afiatado- ni en la falta de apoyo de la población, sino en expresas decisiones políticas.

4. Los años oscuros

Producido el golpe de Estado de 1973 en el Uruguay, implantado el neoliberalismo económico al año siguiente, las Cooperativas de Vivienda aparecían como una doble contradicción dentro del sistema: por su contenido participativo y democrático, cuestionaban el autoritarismo que pasó a ser el estilo de gobierno imperante⁽⁸⁾; por su contenido de autogestión económica, a su vez, chocaban con el nuevo modelo, que basaba su acción en la intervención de empresas capitalistas, a las que buscaba estimular dándoles mayores rentabilidades.

(7) “COSVAM”, de Salto (litoral Norte del país), integrada por trabajadores ferroviarios; “Exodo de Artigas”, de Fray Bentos, capital del Departamento de Río Negro, litoral centro, compuesta por obreros municipales, y “Veinticinco de Mayo”, de Isla Mala, departamento de Florida, centro Sur del país, constituida por trabajadores de la localidad.

(8) El resto correspondía a Cooperativas de Ahorro Previo, otra modalidad cooperativa prevista por la Ley de Vivienda, en la que el aporte de los destinatarios se hace por medio del ahorro en dinero, en lugar de efectuarlo con trabajo en la obra.

Estas diferentes modalidades, que no están mencionadas expresamente en la Ley, surgen del art. 130 de la misma, que establece que para cumplir su objeto (proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios) las Cooperativas pueden construir viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contrato con terceros. De estas variantes, la primera no tuvo desarrollo, y las dos últimas son las que dan lugar a las llamadas Cooperativas de Ahorro Previo o de Ahorro y Préstamo, como también se las conoce.

(9) Sobre este aspecto trata extensamente el Capítulo 3.2.

Esa doble contradicción fue prontamente advertida y como consecuencia de ello se retiró todo tipo de apoyo al cooperativismo de vivienda, con la intención de desarticularlo: en 1976 se suspendió la concesión de personerías jurídicas a Cooperativas de Vivienda, lo que significaba que no se pudieran formar nuevos grupos⁽¹⁰⁾; de 1975 a 1977 estuvieron interrumpidos los préstamos (para la mayoría de los grupos, hasta 1979), lo que llevó a la desintegración de muchas de las numerosas Cooperativas que se habían constituido; para las de ayuda mutua, en particular, se endurecieron sensiblemente las condiciones de crédito, aumentándose los intereses, que se llevaron al triple de los que regían en 1975, e imponiéndose la exigencia de un ahorro previo, requisito incompatible con un sistema que apunta a sectores sin capacidad de ahorro; los trámites se alargaron además sensiblemente, colocándose trabas burocráticas de todo tipo.

Y esto solamente en lo que tiene que ver con problemas específicos, puesto que a todo ello se agregaban, naturalmente, las dificultades por las que atravesaban en aquellos años, todas las organizaciones democráticas del país (partidos políticos, sindicatos, asociaciones estudiantiles, etc.): dificultades para reunirse, para expresarse, para actuar, persecución a sus dirigentes; la falta de libertad, para decirlo con una sola frase. Y todo ello en un marco de grave crisis económica, cuyos costos pagaban los sectores trabajadores, que veían reducirse su salario real a la mitad en menos de una década.

5. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua hoy

Cómo el pueblo uruguayo salió de esa oscura etapa, qué episodios de sacrificio y de lucha debieron tejerse para recuperar la democracia, es historia casi reciente, una historia de la cual estamos orgullosos porque tiene raíces en las mejores tradiciones de libertad de este pueblo. Y qué papel jugó en

esos sacrificios y esas luchas el cooperativismo de vivienda, es un tema que desarrolla, con más propiedad que nosotros, Gustavo González, en el capítulo correspondiente de este libro.

Sin embargo, entre las muchas heridas que quedan por cerrar, hay una que tiene relación con las cooperativas de vivienda y en particular con las de ayuda mutua, y es la que mencionábamos al principio de este capítulo. Si bien formalmente todo ha vuelto a la normalidad y las Cooperativas son reconocidas en todo su valor y su potencialidad de solución a la problemática de la vivienda, el apoyo que se les da, sigue siendo sorprendentemente escaso. Ya han pasado -casi- cinco gobiernos democráticos -colorados, blanco y ahora frenteamplista- y más de dos décadas desde que concluyó la dictadura, y la inversión en cooperativas, como dijimos antes, continúa siendo extremadamente reducida (en términos absolutos, que es lo que importa) y los grupos deben esperar varios años, desde que se constituyen, para obtener el préstamo y comenzar a construir.

El gobierno departamental de Montevideo dio un paso trascendente para fortalecer al sistema cooperativo, al aprobarse en 1990 el Decreto N° 24.654, de creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, que implementó normas y dispuso recursos para adjudicar tierras a familias de bajos ingresos, entre ellas a las agrupadas en Cooperativas.

Gracias a ese Decreto, votado por la unanimidad de todos los partidos políticos en la Junta Departamental montevideana, se entregaron (fundamentalmente entre 1990 y 2000) más de cien hectáreas de tierra urbanizada a Cooperativas que las transformarán en ciudad, una ciudad de la que todos seguramente podremos sentirnos complacidos.

Se contribuyó así de manera importante a resolver el primer problema que enfrenta toda familia que busca solucionar su situación de vivienda, y en particular las que integran cooperativas: acceder a

(10) Recién volvieron a concederse personerías en diciembre de 1989, cuando culminaba el primer gobierno del Dr. Julio María Sanguinetti, cuyo partido había perdido las elecciones de ese año.

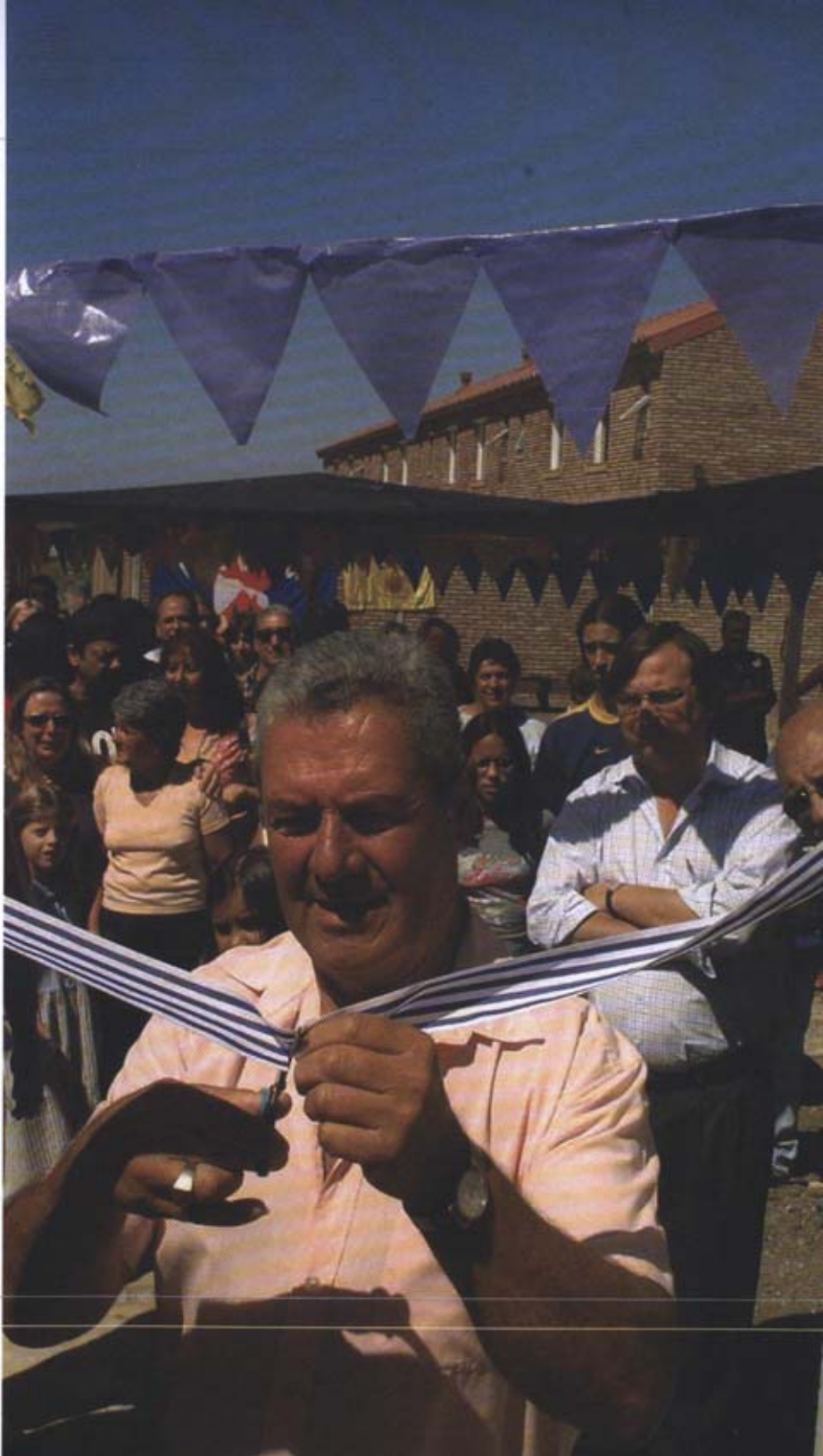
tierra con servicios, a costos y en condiciones de financiamiento acordes a sus posibilidades.

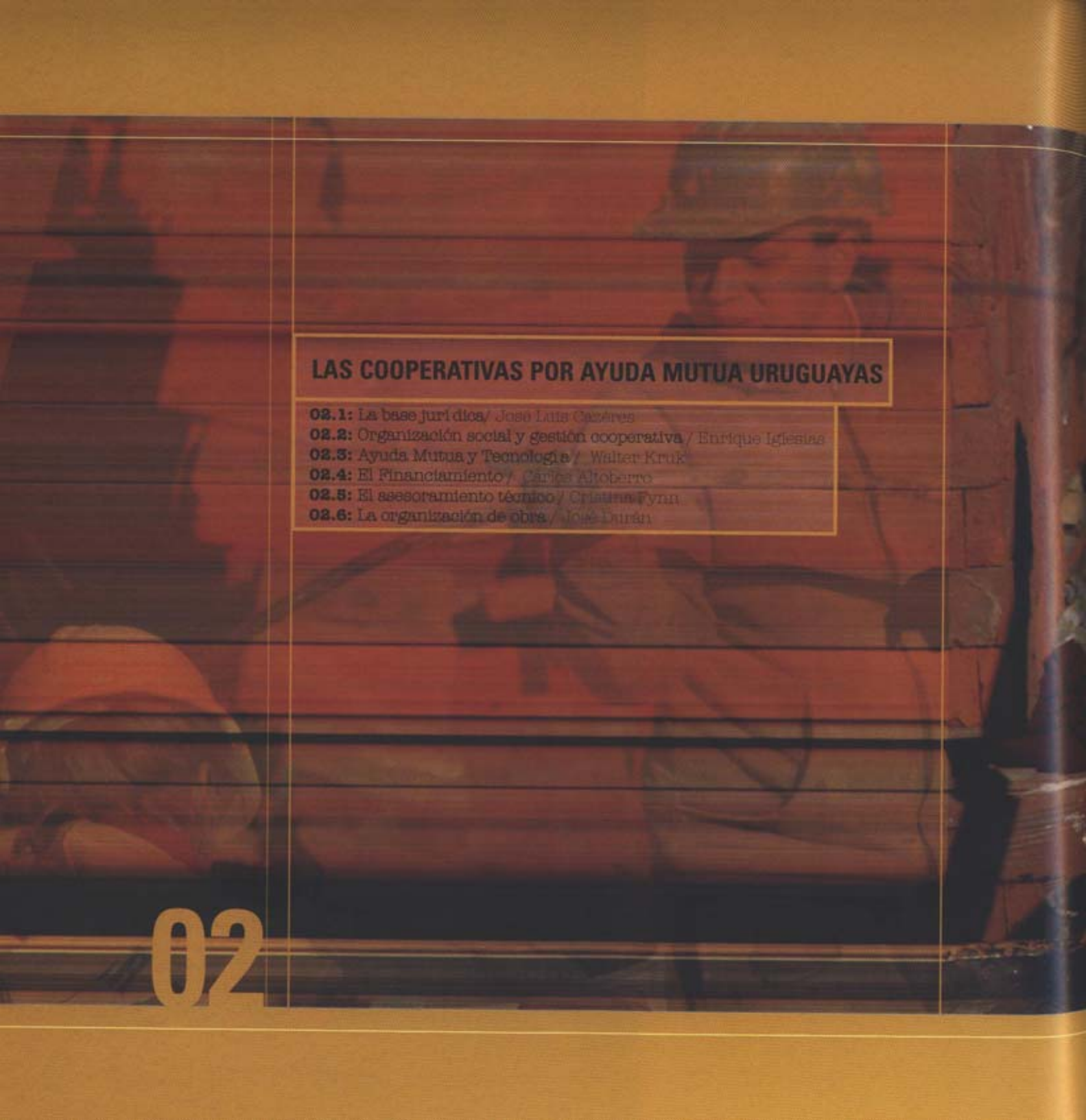
Sin embargo, poco puede hacerse sin los créditos correspondientes, que debe proveer el gobierno central. Y esos créditos no han llegado aún en el volumen y con la fluidez suficientes, aunque hayan cambiado los gobiernos y los discursos. Más aún: las dificultades económicas hicieron que la Cartera de Tierras montevideana limitara sensiblemente su acción y las creadas en Paysandú, Canelones y Flores, siguiendo aquel modelo, no pudieran desarrollarse.

Es allí donde radica, en el momento actual, el problema central que obstaculiza el desenvolvimiento del movimiento cooperativo de vivienda y en particular, del de Ayuda Mutua, desenvolvimiento que -como se describe en el Capítulo 4- hoy apunta a consolidar nuevas modalidades de actuación, sin por ello abandonar las tradicionales, probadamente exitosas.

Otro tema que ha resultado conflictivo es el de la reparación de los daños sufridos durante la dictadura: las elevaciones de tasas, la disparidad de condiciones y fundamentalmente los "colgamentos", diferimientos de deuda a los que recurrió el BHU durante y después de la dictadura, para abatir las cuotas, en lugar de aplicar los subsidios establecidos por la Ley. Este conflicto es particularmente doloroso en el momento actual porque las actuales autoridades coincidieron con las reivindicaciones del movimiento cooperativo cuando aún no eran gobierno.

Nuevos acuerdos y nuevas unanimidades -que estamos seguros podrán lograrse- serán necesarios para superar esos obstáculos. Cuando ello suceda, el movimiento cooperativo podrá retomar, a cabalidad, el papel que nunca debió abandonar en la solución del problema de la vivienda en el Uruguay.





LAS COOPERATIVAS POR AYUDA MUTUA URUGUAYAS

02.1: La base jurídica / José Luis Cazères

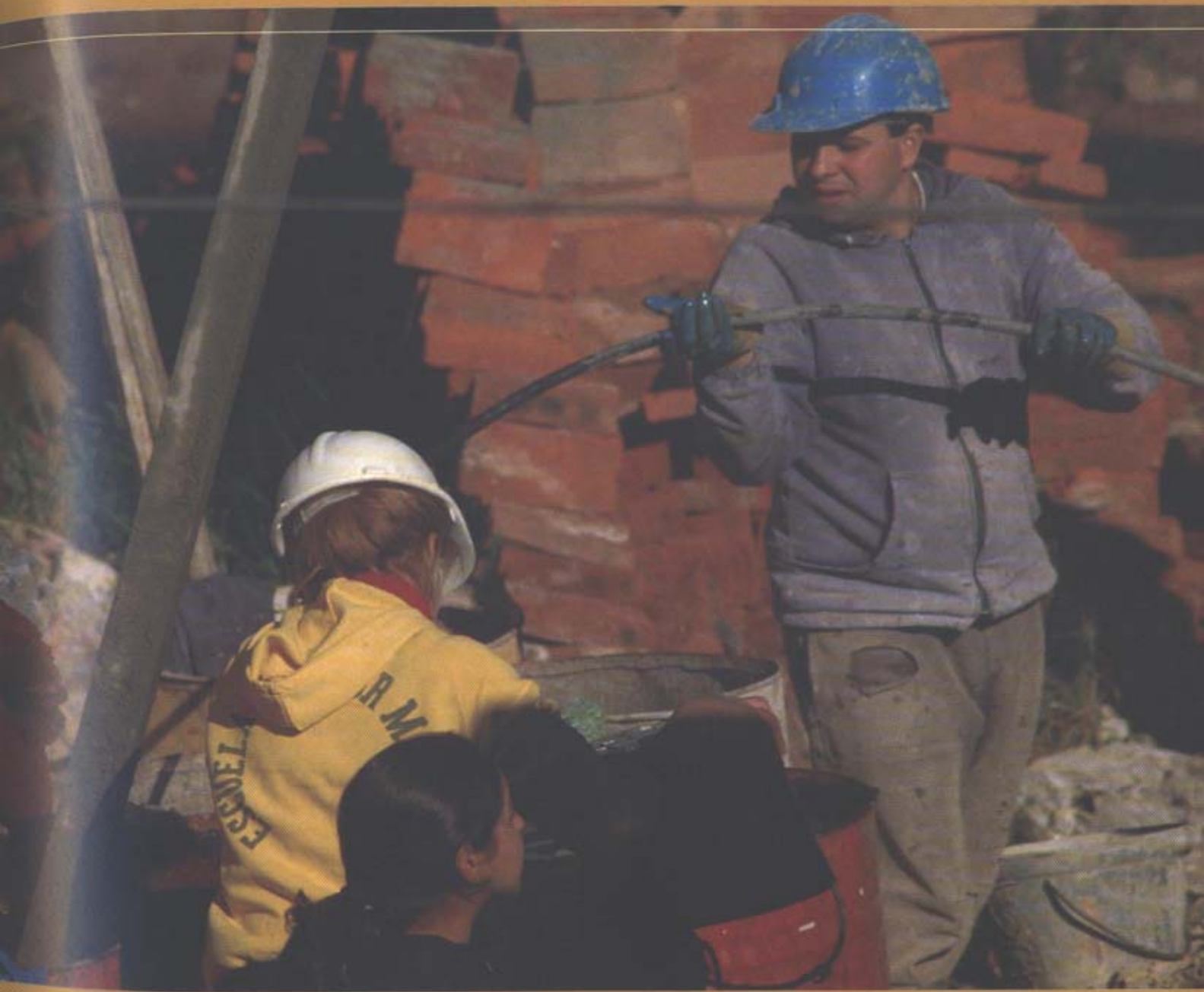
02.2: Organización social y gestión cooperativa / Enrique Iglesias

02.3: Ayuda Mutua y Tecnología / Walter Kruk

02.4: El Financiamiento / Carlos Altobello

02.5: El asesoramiento técnico / Cristina Fynn

02.6: La organización de obra / José Durán



02.1

[*] José Luis Cazères, doctor en Derecho y Ciencias Sociales fue Coordinador de la Unidad de Estudios Cooperativos de la Universidad de la República. Ha trabajado desde 1966 con cooperativas, habiendo sido Coordinador del Departamento Jurídico del Centro Cooperativista Uruguayo y asesor de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP). Es autor de numerosos artículos en revistas especializadas y de tres libros: "Cooperativismo Agrario y Acto Cooperativo" (1993), "Cooperativas de Ahorro y Crédito" (1993) y "Manual de Derecho Cooperativo" (1994).

Estando retirado el Dr. Cazères al realizarse la segunda edición de este libro, se ha optado por mantener la redacción original, actualizándose la información pertinente mediante una nota final del Compilador.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

(*) De acuerdo a la finalidad de la publicación, el presente trabajo constituye una mera presentación de las normas que regulan el Cooperativismo de Vivienda, y fundamentalmente las Cooperativas de Ayuda Mutua de Usuarios. No se ha pretendido profundizar sobre los diversos aspectos que la temática plantea.

(1) CAZERES, José Luis, "Manual de Derecho Cooperativo", Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, pág. 87.

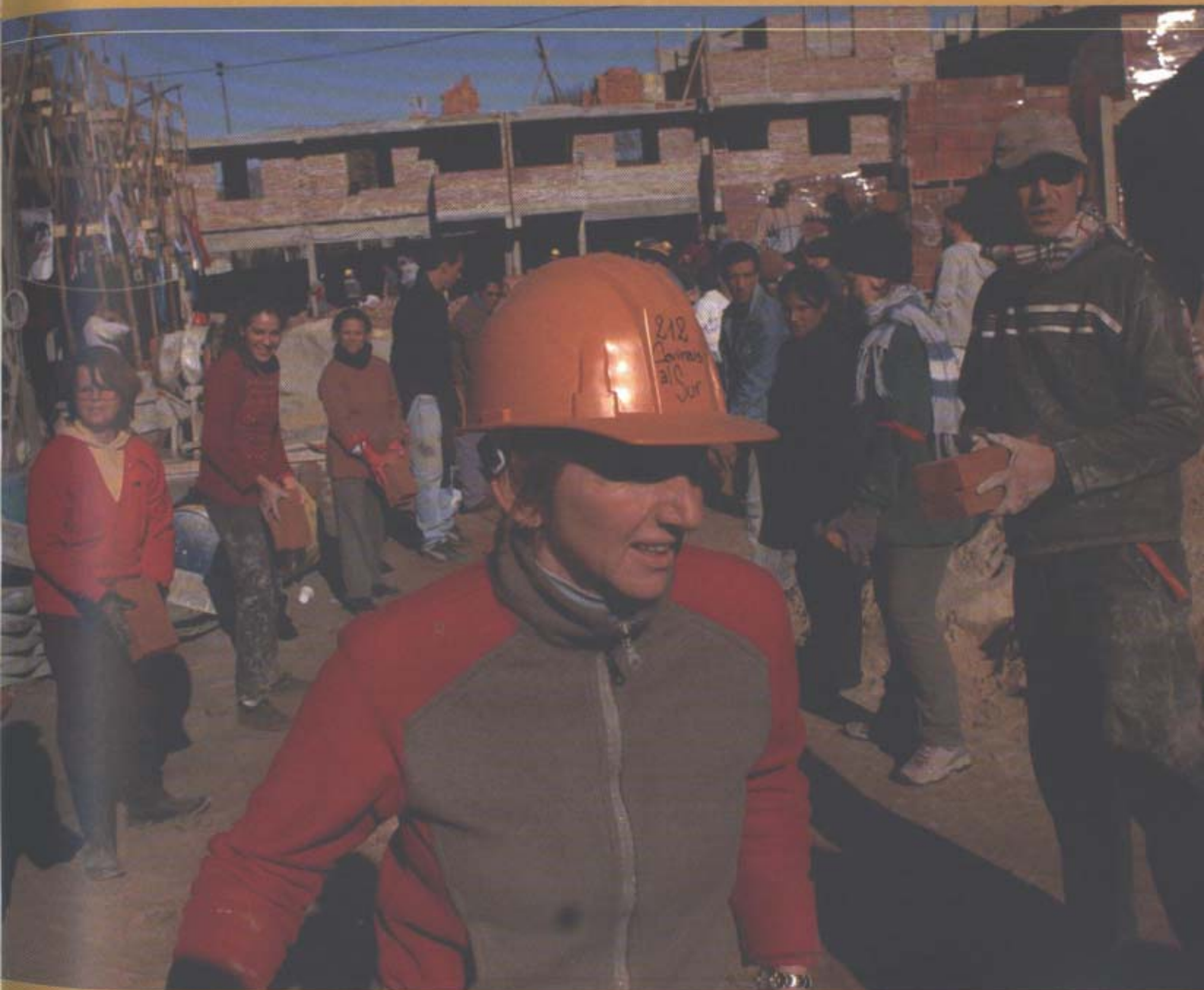
1. Antecedentes y apreciaciones generales (*)

Antes de la aprobación de la denominada "Ley de Vivienda", N° 13.728 del 17 de diciembre de 1968, las cooperativas de vivienda se regían, en el Uruguay, por la ley N° 10.761, que regula todas las modalidades cooperativas, excepto las agrarias. De acuerdo a la clasificación empleada por dicha norma, las Cooperativas de Vivienda eran incluidas en la categoría genérica de "cooperativas de consumo".⁽¹⁾

La Ley 13.728 aporta una regulación jurídica moderna y orgánica de las cooperativas de vivienda. En primer lugar, las define reconociéndolas como una modalidad específica. Establece, además, diversos tipos de cooperativas de vivienda y regula, especialmente, aquellos que introducen características novedosas, ya sea en la manera de construir (*cooperativas de Ayuda Mutua*), como en la forma de satisfacer la necesidad de vivienda del socio (*cooperativas de Usuarios*).

Con la ley N° 13.728 y su decreto reglamentario 633/969, la normativa jurídica pasó a ser un elemento que facilitó la constitución de cooperativas de vivienda, la toma de decisiones políticas que las apoyaron y la formación de un movimiento popular que las nucleó.

Pero la Ley de Vivienda era una norma que, en el



momento de su aprobación, regulaba la problemática de la vivienda en su conjunto y no sólo a las Cooperativas. Sin embargo, las diversas modificaciones que sufrió y las normas supletorias que se aprobaron posteriormente hicieron que hoy no tenga el alcance omnicompreensivo que tuvo entonces.

El capítulo X de la Ley 13.728 está dedicado íntegramente a las Cooperativas de Vivienda, lo mismo que el decreto reglamentario, 633/969 de 17 de diciembre de 1969. Esto demuestra la voluntad política que existió en aquel momento de promoverlas, dándoles un sitio de significación en el organigrama de producción de viviendas con financiamiento del Estado.

2. Definición de Cooperativas de Vivienda

El Art. 130⁽²⁾ de la ley define a las Cooperativas de Vivienda como “aquellas sociedades 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”.

De esta definición, parece importante destacar los siguientes aspectos:

- a. el objeto principal de la Cooperativa es *proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados*. Es el objeto principal y necesario. Roque Alfredo Corvalán sostiene que “el objeto del acto cooperativo de vivienda será la prestación u obtención del servicio cooperativo de vivienda, entendiéndose por tal el acceso a la vivienda(...)”⁽³⁾ No importa a qué título se accede a la misma, no siendo, por lo tanto, de la esencia de la relación que ésta implique la transferencia de la propiedad de la vivienda: veremos, al analizar los diferentes tipos de cooperativas de vivienda, que la Ley prevé, en al-

gunos casos, la transferencia de la propiedad al socio y en otros la retención de la misma por parte de la Cooperativa.

Pero el objeto de la Cooperativa no se agota en su fin principal, sino que, además, tiene por *finalidad proporcionar servicios complementarios a la vivienda*. Este objeto secundario no podría ser el único ya que, en ese caso, la Cooperativa degeneraría en una cooperativa de consumo de servicios.

- b. *Regida por los principios del Cooperativismo*. El segundo aspecto a destacar de la definición es la expresa mención que la misma hace a los principios cooperativos, lo que constituye una de las características de las definiciones dadas por las legislaciones más modernas.
- c. Enumera *diferentes tipos de Cooperativas de Vivienda*. Por último, cabe señalar que la propia definición enumera diversos tipos o modalidades que la Ley reconoce y que veremos a continuación.

3. Diferentes tipos de cooperativas de vivienda

De acuerdo al artículo 140 de la Ley, las cooperativas de vivienda se clasifican en “Unidades Cooperativas de Vivienda” y “Cooperativas Matrices de Vivienda”. El criterio que sirve para diferenciarlas es la finalidad que tiene cada una de ellas.

3.1 Cooperativas Matrices

Las Cooperativas Matrices son definidas por el art. 163 de la Ley como aquellas cooperativas que tienen las siguientes finalidades:

- a. Recibir en forma abierta la inscripción de socios.
- b. Asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas. (Por su parte el art. 167 determina que, por cada inmueble o conjunto habitacional, cuya construcción decida, la Cooperativa Matriz deberá organizar, con los destinatarios de las viviendas, una Unidad Cooperativa).

(2) Se ha mantenido en este texto la numeración original de los artículos, correspondiente a la versión de 1968 de la Ley N° 13.728.

(3) CORVALAN, Roque Alfredo, “Cooperativas de Vivienda”, en “Régimen Jurídico de las Cooperativas”, Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, Buenos Aires, 1990, pág. 151.

- c. Ejercer las funciones que en ella deleguen dichas Unidades Cooperativas en la definición y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas.

A su vez, el art. 164 de la Ley prevé dos tipos de Cooperativas Matrices: las *gremiales* y las *locales*, según actúen limitadas a un gremio o a un ámbito territorial.

3.2 Unidades Cooperativas

El Art. 142 de la Ley define a las Unidades Cooperativas como aquellas cooperativas que, constituidas por un mínimo de diez socios⁽⁴⁾ y un máximo de doscientos, tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a los mismos.

Para cumplir con su objeto las Unidades Cooperativas pueden:

- construir un inmueble o un conjunto habitacional, o;
- adquirirlo, en los casos que se trate de cooperativas de usuarios con respecto a construcciones realizadas por un organismo de derecho público, o de cooperativas formadas por inquilinos respecto al inmueble que habitan. *

4. Diferentes tipos de unidades cooperativas

Las unidades cooperativas pueden, a su vez, clasificarse empleando diferentes criterios:

- Según la relación que tengan con una Cooperativa Matriz. De acuerdo a lo visto en el apartado sobre cooperativas matrices, las unidades tienen origen en ellas. Pero nada impide que se formen unidades cooperativas autónomas y de hecho la realidad uruguaya las ha incorporado. De allí que la primera gran clasificación de las unidades cooperativas comprenda a aquellas

que son *filiales de una Matriz* (art. 167, inc. 2) y a las unidades cooperativas *autónomas*, ya sea porque nacieron en forma independiente o porque habiéndose constituido como filial de Matriz han dejado de tener dicha calidad.

- De acuerdo a la forma en que la unidad cooperativa satisface la necesidad de vivienda de sus socios, las podemos clasificar en “Cooperativas de Usuarios” y “Cooperativas de Propietarios” (art. 143):

- *Cooperativas de Usuarios* (arts. 144 y 150 a 160 de la Ley y 51 a 64 del Decreto). Conceden al socio el *derecho de uso y goce sobre la vivienda*, en tanto el derecho de propiedad lo retiene la Cooperativa (art. 51 del Decreto). El derecho de uso y goce se concede sin limitación en el tiempo, se transmite a los herederos y se puede ceder por acto entre vivos con las limitaciones que se establecen en la ley (art. 144). Este tipo de cooperativas de vivienda será estudiado en profundidad más adelante, ya que constituye una de las grandes innovaciones que introduce la legislación que estamos analizando y fue utilizado por un gran número de grupos constituidos en Cooperativas.

- *Cooperativas de Propietarios* (arts. 145, 161 y 162 de la Ley y 65 a 68 del Decreto). Atribuyen a los socios la *propiedad exclusiva e individual* de la propiedad horizontal (ley N° 10.751, de 25 de junio de 1946) sobre las respectivas viviendas, pero con facultades de disposición y uso limitadas, según lo que prescriben los artículos 161 y 162. De acuerdo a lo establecido por el inc. 2° del art. 161, una vez adjudicada la propiedad de las viviendas, los socios podrán o no continuar integrando la Cooperativa.

Por su parte la norma distingue dos tipos de cooperativas de propietarios (inc. 2 del art. 145 e inc. 1 del art. 161 de la Ley y arts. 66 a 68 del Decreto):

- *de adjudicación inmediata*. La propiedad de

(4) El número mínimo de socios de una unidad cooperativa fue modificado posteriormente por el artículo 462 de la ley N° 16.736 de 5.1.1996, que lo fija en seis, pero únicamente para el caso que el objeto de la Cooperativa se alcance por medio del reciclaje de viviendas existentes. Ver al respecto el Capítulo 4.2.

la vivienda se adjudica al socio inmediatamente de terminada la construcción de la misma, y:

- *de adjudicación diferida*, en que la propiedad de la vivienda se adjudica al socio una vez terminado el proceso de amortización del costo de la misma. Durante dicho proceso el adjudicatario ocupará la vivienda en calidad de usuario, suscribiéndose entre la Cooperativa y el beneficiario el respectivo contrato de "uso y goce", en la forma y condiciones establecidas en el artículo 150 de la ley.
- c. De acuerdo a la forma de construir. En este sentido podemos distinguir (art. 130):
 - Cooperativas que *contratan con terceros* la totalidad de la obra⁽⁵⁾.
 - Cooperativas que *utilizan el trabajo de sus socios* (arts. 136 y 137 de la Ley y 69 a 71 del Decreto). Esto no excluye que la Cooperativa pueda contratar con terceros la realización de partes de la obra. Dentro de este tipo podemos distinguir, a su vez:
 - cooperativas de *Autoconstrucción*, en las que el trabajo del socio y sus familiares se utiliza, únicamente, en la construcción de su propia vivienda, y:
 - cooperativas de *Ayuda Mutua*, en las que el trabajo del socio y su grupo familiar se aporta en forma comunitaria para construir los conjuntos colectivos.

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

5. Cooperativas de Ayuda Mutua

a. Definición: la Cooperativa de Ayuda Mutua es la que, durante la construcción, utiliza el trabajo comunitario de sus socios bajo la dirección técnica de la Cooperativa (art. 136). Analizaremos esta definición.

a.1. *Utiliza el trabajo comunitario de sus socios.* Las cooperativas de ayuda mutua, al igual que las cooperativas de autoconstrucción, como lo hemos visto en el apartado anterior, emplean, en la construcción de las viviendas, el trabajo de sus socios: se diferencian entre sí por la manera en que los socios aportan dicho trabajo. En las cooperativas de autoconstrucción, el trabajo del socio y sus familiares se emplea en la construcción de *su propia vivienda*, mientras que en las de ayuda mutua, en cambio, el socio y su grupo familiar aportan el trabajo en forma comunitaria para construir *los conjuntos colectivos*. Es decir que las viviendas de los socios son construidas entre todos en un régimen de trabajo comunitario. Se entiende por grupo familiar al conjunto de personas que, teniendo o no parentesco con el socio, convivirá establemente con éste en la vivienda de la Cooperativa (inc. 2 del art. 7 de la Ley).

a.2. *En la construcción de las viviendas.* La construcción de las viviendas comprende, además, la ampliación, reparación y conservación de las mismas, así como otro tipo de construcciones que realice la Cooperativa directamente vinculado con la vivienda: por ejemplo, servicios complementarios (guardería, cocina, lavadero, etc.).

a.3. *Bajo la dirección técnica de la Cooperativa.* El trabajo comunitario lo dirige técnicamente la Cooperativa, con todos los asesoramientos necesarios por parte del Instituto de Asistencia Técnica (IAT) que obligatoriamente debe contratar la Cooperativa. El trabajo de ayuda mutua lo organiza la Cooperativa, con el asesoramiento del IAT, mediante la aprobación de un reglamento específico que regula el aporte de trabajo de los socios y sus grupos

(5) Es el caso típico de las Cooperativas de Ahorro Previo, la otra gran modalidad incorporada por el sistema originado en la Ley de Vivienda y a la que ya nos referiremos en una nota anterior. El subsistema de Ahorro Previo produjo asimismo varios miles de viviendas de muy buena calidad y a costos comparativamente muy ventajosos. Pero eso ya es otra historia. (N del C).

(6) El hacer esta distinción es potestad de cada cooperativa.

familiares. Este reglamento, normalmente, lo aprueba la Asamblea General y tiene la fuerza jurídica de una decisión de dicho órgano. En el mismo se detallan, por ejemplo, el número de horas por semana que debe aportar cada núcleo familiar, la cantidad de horas hombre, horas mujer y horas menor que se admiten⁽⁶⁾, la forma de compensar las horas no trabajadas, las sanciones por incumplimientos, etc.

b. Naturaleza jurídica del trabajo de ayuda Mutua. El trabajo que aportan los socios y sus grupos familiares durante la construcción de las viviendas, tiene características muy especiales desde el punto de vista jurídico.

b.1. Naturaleza económica. El aporte de trabajo de ayuda mutua es, en tanto su naturaleza económica, un aporte de capital que realizan los integrantes del núcleo (art. 137 de la Ley y arts. 31 y 32 del Decreto). Mediante el trabajo de ayuda mutua el socio aumenta el número de partes sociales que tiene integradas en la Cooperativa: en efecto, el artículo 31 del Decreto establece que la integración de partes sociales suscritas puede realizarse en dinero, en otros bienes o en trabajo personal, pudiendo revestir éste las modalidades de “autoconstrucción” o “ayuda mutua”, de acuerdo a lo que establezcan, en cada caso los Estatutos. En el mismo sentido, el art. 137 de la Ley impone que la ayuda mutua sea evaluada “para integrar la respectiva cuota social” y el art. 32 del Decreto determina que la integración mediante aporte de trabajo será evaluada teniendo en cuenta la labor desarrollada y el valor económico de la mano de obra sustituida y las cargas sociales que fueran de cargo del empresario.

b.2. Naturaleza laboral. La parte final del artículo 137 de la Ley establece que el trabajo de ayuda mutua no da lugar a “aporte alguno a las cajas de jubilaciones y otros organismos de seguridad social”. Por lo tanto dicho trabajo se considera que no es trabajo remunerado y que no genera salario ni las



compensaciones complementarias correspondientes (aguinaldo, salario vacacional, licencia, etc.). Si bien hay que tomar en cuenta el valor de dichos conceptos, a efectos de la evaluación del trabajo de ayuda mutua, el socio no puede cobrar dicho trabajo en efectivo: solamente si deja de ser socio de la Cooperativa podrá cobrarlo, pero en ese caso en concepto de devolución de partes sociales y de acuerdo a las disposiciones que rigen la misma.

b.3. Naturaleza cooperativa. El trabajo de ayuda mutua no integra ninguno de los servicios que proporciona la Cooperativa a los socios; por lo tanto no constituye un acto cooperativo⁽⁷⁾. Sin embargo, son los socios y los integrantes de su núcleo familiar los únicos que pueden efectuar el trabajo de ayuda mutua.

6. Cooperativas de Usuarios

Las cooperativas de usuarios son las que satisfacen la necesidad de vivienda del socio mediante el otorgamiento al mismo del derecho de uso y goce sobre la vivienda, reservándose la Cooperativa el derecho de propiedad de la misma.

a. Concepto de derecho de uso y goce (art. 144 de la Ley y art. 51 del Decreto): el derecho de uso y goce es un derecho específico que define la propia Ley de Vivienda y que se distingue nitidamente del derecho de propiedad. Para comprobar esta diferencia basta comparar dos artículos de la Ley, el 144 (definición de Cooperativa de Usuarios) y el 145 (definición de Cooperativa de Propietarios) y analizar el art. 51 del Decreto, donde se establece que la Cooperativa de Usuarios atribuye a sus asociados el derecho de uso y goce de las viviendas, reteniendo para sí la propiedad de las mismas.

El derecho de uso y goce es un *derecho personal*, ya que no implica un desmembramiento del dominio. No constituye en cambio un *derecho autónomo*

pues deriva de la calidad de socio de la Cooperativa: nadie puede ser titular del derecho de uso y goce si no es socio de la Cooperativa.

Este derecho implica por parte de la Cooperativa y del socio las siguientes obligaciones:

- obligaciones de la Cooperativa:
 - poner al socio en posesión material de la vivienda adjudicada (art. 158 de la Ley);
 - mantener al socio en el ejercicio de sus derechos (id.);
 - son de su cargo el pago de las amortizaciones y reparaciones (art. 158 y 159 de la Ley);
- obligaciones del socio:
 - destinar la vivienda a residencia de él y su familia, lo que implica que no pueda arrendarla ni cederla (art. 151 de la Ley y art. 55 del Decreto). El no cumplimiento de esta obligación será causa bastante para la rescisión del contrato de uso y goce y la expulsión de la Cooperativa (art. 151 de la Ley, inc. 2).
 - usar la vivienda con moderación, conforme a su destino, debiendo poner en su cuidado "el celo y dedicación de un buen padre de familia" (art. 55 del Decreto, literal b).
 - aportar mensualmente la amortización y la suma adicional para cubrir los gastos de mantenimiento y demás servicios (art. 157 de la Ley y art. 55 del Decreto, literal c). Estas sumas no tienen el carácter de precio. El socio es deudor de la Cooperativa en virtud de haber suscrito capital pagadero en cuotas y debe además abonar a la Cooperativa el mantenimiento de la vivienda y los otros servicios que ésta brinda. Pero por el derecho de uso y goce no se paga contraprestación.

De acuerdo al art. 160 de la Ley, para regular las relaciones entre la Cooperativa y los socios (usuarios) se aplicarán, en todo lo que no se oponga a las disposiciones de la Ley de Vivienda, las normas del Código Civil relativas a arrendamientos. Esta normativa se aplica únicamente para regular las relaciones entre la Cooperativa y los socios en su ca-

(7) CAZERES, José Luis, op. cit., págs. 28 a 34. Se analiza el concepto de acto cooperativo.

lidad de titulares del derecho de uso y goce y no otro tipo de relaciones. En lo no previsto por el Código Civil, a su vez, por el criterio de integración, debe manejarse, en lo aplicable, la legislación sobre arrendamientos urbanos vigente.

b. Características del derecho de uso y goce: el art. 150 de la Ley de Vivienda determina que el derecho de uso y goce se concederá sin limitación en el tiempo, se transmitirá a los herederos y podrá cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la propia Ley.

b.1. Sin limitación en el tiempo. El art. 150 establece que se deberá firmar, entre la Cooperativa y el socio, un “contrato de uso y goce”, que tendrá “una duración indefinida mientras las partes cumplan sus obligaciones”. Por su parte el art. 51 del Decreto determina, en el mismo sentido, que el derecho de uso y goce será indefinido siempre que se cumpla con las obligaciones legales, reglamentarias y estatutarias. La Cooperativa, para poder hacer cesar el derecho de uso y goce por incumplimiento del socio, deberá recurrir a la vía judicial (arts. 154 y 155 de la Ley).

b.2. Se transmite a los herederos. El art. 156 de la Ley determina que en caso de fallecimiento del titular, los herederos podrán optar por continuar en el uso y goce de la vivienda, en cuyo caso subrogarán al causante en todos sus derechos y obligaciones.

De acuerdo al art. 21 del Decreto los herederos deberán proponer aquel de entre ellos que, reuniendo las condiciones exigidas para ser socio, ha de asumir la calidad de tal en representación de todos. El mismo artículo establece que tendrá derecho preferente para seguir ocupando la vivienda el núcleo familiar que convivía con el causante y que, a su vez, los herederos que no integran el núcleo familiar que prosigue en uso y goce de la vivienda, recibirán las compensaciones que correspondieren.

b.3. Se puede ceder por acto entre vivos únicamente en

los casos permitidos por la Ley. El último inciso del art. 156 de la Ley establece que, en caso de disolución del matrimonio tendrá preferencia para continuar en el uso y goce, aquel cónyuge que conserve la guarda de los hijos del matrimonio, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren.

La preferencia otorgada por este artículo tiene diferentes efectos según sea el cónyuge al cual se le otorgue: si el cónyuge que continúa con la guarda de los hijos del matrimonio es el socio de la Cooperativa, la preferencia le asigna el derecho a continuar como tal y por lo tanto siendo el titular del derecho de uso y goce, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren; si, en cambio, el que continúa con la guarda de los hijos del matrimonio es el cónyuge que no es socio de la Cooperativa, la preferencia significa que se le otorgue la titularidad del derecho de uso y goce sobre la vivienda, para lo cual deberá concedérsele la calidad de socio de la Cooperativa, ya que los únicos que pueden ser titulares del derecho de uso y goce son los socios.

Asimismo se puede ceder el derecho de uso y goce entre vivos cuando, por disolución de la sociedad conyugal, las partes sociales se adjudican al cónyuge que no es socio de la Cooperativa. En esta hipótesis, a diferencia de la vista en el apartado anterior, no es necesaria la disolución del matrimonio, bastando con la disolución de la sociedad conyugal, ni que se le otorgue al cónyuge la guarda de los hijos del matrimonio. Tiene como fundamento la aplicación de las disposiciones sobre sociedad conyugal.

c. Comienzo del derecho de uso y goce: de acuerdo a los arts. 51 y 53 del Decreto, el derecho de uso y goce se adquiere con la firma del contrato.

d. Terminación del derecho de uso y goce: el art. 152 de la Ley fija las causales por las que se termi-

na el derecho de uso y goce, las que están vinculadas a la pérdida de la condición de socio. Esto confirma que el derecho de uso y goce no es un derecho autónomo. Este derecho se termina:

d.1. por retiro voluntario del socio o de los herederos (art. 153 de la Ley y arts. 22 y 23 del Decreto);

d.2. por expulsión del socio. Las causales de expulsión son (art. 152 de la Ley, literal B):

- el incumplimiento en el pago de las correspondientes amortizaciones, ó
- la falta grave a sus obligaciones de socio.

El procedimiento correspondiente es el desalojo por mal pagador (art. 154) en el primer caso y la rescisión del contrato de uso y goce (art. 155) en el segundo.

e. Contrato de uso y goce: el art. 150 de la Ley determina que la Cooperativa deberá suscribir con cada uno de los socios adjudicatarios un “contrato de uso y goce”, de duración indefinida mientras las partes cumplan con sus obligaciones. El mismo se otorgará en instrumento privado y se inscribirá en el Registro de Arrendamientos. Deberá firmarse previamente a la adjudicación de la vivienda (art. 150 de la Ley) y dentro del plazo de treinta días de la habilitación de las viviendas (art. 52 del Decreto). El artículo 53 del Decreto hace una enumeración de los derechos que, además del de uso y goce, hace nacer el mencionado contrato.⁽⁹⁾



(8) Como se dijo al comienzo, al encontrarse retirado el Dr. Cazères no fue posible, como se hizo en otros casos, que el mismo autor actualizara, para la segunda edición de este libro, la información y los conceptos que figuran en el artículo. Es por ello que incluimos esta nota, que pretende salvar esa circunstancia.

La base legal que maneja el Dr. Cazères en su trabajo no ha sufrido modificaciones sustanciales. Las que se han producido se incluyen en la actualización del texto de la Ley N° 13.728 que figura en el Capítulo 6. A nuestro juicio las principales son las siguientes, enumeradas en un orden no de importancia sino puramente cronológico:

- Por la Ley N° 16.991 de 10.8.98, se exonera del pago del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales, la primera promesa de enajenación de inmuebles a plazo así como la primera enajenación de los bienes inmuebles y las adquisiciones que para el desarrollo de sus programas realicen las Cooperativas de Vivienda (así como los Fondos Sociales y Sociedades Civiles, otras formas de producción de vivienda). Esto permite reducir algunos de los sobre costos tributarios.

- Por el Art. 47 de la Ley N° 17.292 de 29.1.2001, se faculta excepcionalmente la fusión entre cooperativas de viviendas, que a la fecha de la promulgación de dicha ley compartan el mismo complejo habitacional, hayan construido complejos habitacionales contiguos o sean copropietarias de los mismos, aunque la cooperativa resultante de la fusión tenga más de doscientos socios (número máximo establecido por la ley). Esto permite que algunos conjuntos habitacionales, construidos como multicooperativos, puedan unificarse, simplificando

su administración y funcionamiento democrático. Para cooperativas de más de doscientos socios, en ese caso, se admite la creación de una "Asamblea Representativa", para actuar como órgano máximo de la cooperativa, salvo cuestiones de especial trascendencia que continúan reservadas a la Asamblea General de todos los socios.

- El Art. 407 de la Ley N° 17.296 de 23.2.2001, incorpora nuevas causales de retiro (o suspensión) por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la personería jurídica que habilita la actuación de los Institutos de Asistencia técnica. Ellas son: la omisión en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Reglamentación a los servicios que obligatoriamente deben prestar a las cooperativas que los contraten; la no presentación, en los plazos estipulados, de la documentación que le sea requerida por el Ministerio, y el no llevar la misma en la forma en que legal o contablemente corresponda.

Se da asimismo al Ministerio amplias facultades de investigación, la posibilidad de aplicar multas a los institutos infractores y se establece que los técnicos que integren un instituto sancionado no podrán participar de otro, mientras se mantenga la sanción.

Estas disposiciones tratan de hacer más eficiente el control de la actuación de dichos institutos, que en algunos casos se ha distorsionado gravemente por la existencia de "sello-institutos". Ese control se complementa con nuevas normas, establecidas en el Decreto 73/007, que se incluye en los Anexos Documentales.

- El Art. 633 de la misma Ley N° 17.296 amplía el plazo que tienen las cooperativas para la devolución del

capital social a los socios que se retiran, dándoles doce meses para hacer efectivo el pago del 50% del reintegro, mientras que el resto debe ser devuelto cuando sea designado el sustituto, pero no más tarde de tres años, contados a partir del vencimiento del plazo anterior. Esto mitiga, sin afectar de manera importante los derechos del socio que se retira, la dificultad que se presenta a las cooperativas para hacer esos reintegros, por la complejidad de encontrar reemplazantes con capacidad económica para solventar su ingreso.

- El Art. 634, también de la Ley N° 17.296, habilita la representación del socio en cargos electivos por integrantes de su núcleo familiar, siempre que el titular lo solicite y la asamblea de la cooperativa lo apruebe. Esto permite la participación en los órganos de la cooperativa de otros miembros del núcleo familiar, sin necesidad de cambiar al titular, lo que soluciona un problema importante, sobre todo en las cooperativas más antiguas, donde facilita el intercambio generacional.

- Finalmente, el Art. 350 de la Ley N° 17.930 de 23.12.05, autoriza una partida anual para otorgar los llamados "subsídios de permanencia", destinados a aliviar la cuota de los deudores del Plan Nacional de Vivienda cuyos ingresos hayan disminuido al punto de no poder realizar sus pagos. Esta disposición no es exclusiva para las cooperativas, pero también las alcanza, y apunta a salvaguardar la permanencia en la vivienda, lograda, en estos casos, después de un prolongado esfuerzo

(N. del C.)

02.2

(1) La corriente de pensamiento y acción política liderada por José Batlle y Ordóñez, dos veces Presidente de la República y fundador de una corriente hegemónica en el gobernante Partido Colorado (N. del C.).

(2) Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, grupo interministerial presidido por el entonces Ministro de Ganadería y Agricultura, Wilson Ferreira Aldunate, que realizó un enjundioso análisis de la realidad nacional y formuló una serie de propuestas programáticas para modificarla. En particular, el déficit absoluto de vivienda se evaluaba en ese informe (1965) en 85.000 unidades en un parque estimado en poco más de setecientas mil. El informe de la CIDE es uno de los antecedentes más fuertes del proyecto de Ley Nacional de Vivienda votado en 1968 (N. del C.).

[*] Enrique Iglesias, asistente social, fue consultor de organismos internacionales en proyectos sociales de actores públicos y privados. Trabajó en el periodo 1972-1985 en el Centro Cooperativista Uruguayo, actuando en programas de vivienda y cooperativismo de producción. Fue docente titular en la Escuela Universitaria de Servicio Social, de la que fue Director, y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (1950-1996). El A.S. Iglesias falleció poco tiempo después de publicada la primera edición de este libro.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

1. Características y significación

La sociedad uruguaya detiene su proceso de desarrollo y crecimiento en los años 30. La ruptura del proyecto de desarrollo generado por el primer batllismo⁽¹⁾ en confluencia con otros actores políticos y sociales, tiene consecuencias en el tiempo. Una de las más importantes es la marginación de algunos sectores sociales del acceso a satisfactores particulares o generales que cubran con eficacia sus necesidades sociales, específicas o integrales, afectando seriamente su nivel de calidad de vida.

Sin perjuicio de reconocer que el proceso de crisis no es lineal y encuentra instancias, paréntesis, de aparente recuperación, se puede afirmar que se instala en forma definitiva y ostensiblemente en la década de los cincuenta. Una de sus manifestaciones más notorias es una crisis estructural en los sistemas de provisión de vivienda: los diagnósticos efectuados por la CIDE⁽²⁾ situaban en decenas de miles de unidades la demanda insatisfecha de vivienda. La proyección del nivel de carencias, por deterioro del estoc existente y por demandas sociales crecientes, tornaban el panorama con tintes dramáticos.

Cuando el nivel de insatisfacción de una necesidad social se torna insoportable, provoca una situación de "escándalo social". Y si además se ubica en un área comportamental significativa, esa situación se



torna politizable y abre las puertas a un debate crucial en el seno de la sociedad. Es este estado de cosas lo que hace posible la Ley Nacional de Vivienda de 1968 y la creación de todo un sistema jurídico, económico-financiero y social, que se estima capaz de producir resultados positivos en el nivel de calidad y de cobertura que la demanda social específica exigía.

Dentro de ese sistema ocupa un lugar la producción de viviendas por medio de la gestión cooperativa. Es a ella que nos referiremos en lo que sigue.

2. Movilización social

El sistema creado, respaldado en la Ley Nacional de Vivienda, relaciona espacios públicos e imagina espacios privados, a ser ocupados por actores sociales que encuentran formas y procedimientos posibles de ser utilizados por medio de la participación social.

Las personas interesadas (excluidas, hasta ese momento, de la cobertura de un bien o servicio que la sociedad estaba en condiciones de suministrar potencialmente pero no lo hacía por la inadecuación de los mecanismos institucionales y estructurales) perciben la posibilidad real de participación en la movilización social.

Pueden, por consiguiente, asumir decisiones que signifiquen elaborar proyectos de vida y adquirir capacidades coherentes con el control sobre la propia situación en relación a la vivienda. Disponen de canales y procedimientos que los integran a procesos de desarrollo sectorial y logran incrementar su nivel de autoestima, mediante el reconocimiento social de los otros y mediante el ejercicio de sus derechos y capacidades.

Los procesos de organización liberan potencialidades inhibidas, humanizan las prácticas sociales: las personas asociadas se convierten en protagonistas.

3. El proceso de organización

El sistema jurídico creado reclamaba la presencia de organizaciones sociales de diversas formas y niveles de actuación, pero caracterizadas por su naturaleza cooperativa. Modalidades cooperativas que debían asumir los potenciales usuarios, coparticipantes del esfuerzo colectivo de administración de los procesos de construcción de viviendas, pero también los organismos técnicos (cooperativos o no) necesarios para brindar con eficacia los servicios de asistencia técnica integral, a ser utilizada por los grupos.

Dentro de la gama de posibilidades que abría la Ley de Vivienda figuraba -y ocupa históricamente un lugar de primera línea- la modalidad de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, que fue capaz de construir, con esfuerzo, miles de viviendas.

Esta modalidad de construcción recoge y transforma una tradición cultural propia y singular de los sectores populares -la autoconstrucción- práctica por medio de la cual una familia con limitados y ocasionales apoyos externos levanta su propia vivienda. Esa práctica se proyecta por medio de la ayuda mutua en un sistema de construcción grupal de un núcleo de viviendas y de los servicios correspondientes para su adecuado uso.

De ese modo las cooperativas de vivienda por ayuda mutua construyeron soluciones habitacionales, se agruparon en complejos barriales, en proyectos urbanísticos de significación, en adecuadas soluciones de hábitat urbano, disponiendo de casas, equipamientos, servicios, espacios verdes, caminería, propios de sus miembros e integrados a espacios barriales a los cuales se vinculaban al ocupar un lugar de residencia.

4. Las organizaciones de servicio

Los primeros grupos sociales asociados, las incipientes organizaciones cooperativas, encontraron a

su servicio otras organizaciones, integradas por equipos técnicos interdisciplinarios (abogados, escribanos, arquitectos, ingenieros, agrimensores, asistentes sociales, contadores, etc.) capaces de brindar la asesoría técnica necesaria para emprender la construcción de los núcleos de viviendas⁽³⁾. Estos equipos se organizaron para dar el apoyo imprescindible para la administración de los emprendimientos cooperativos, haciendo posible el desarrollo de las diferentes modalidades cooperativas de vivienda, en especial las de Ayuda Mutua.

El funcionamiento de este subsistema de asesoramiento técnico encontraba en el área pública los canales de financiamiento que hacían posible, por un lado la construcción de las viviendas y servicios, y por otro su propia posibilidad de autosustentación como instituciones de asistencia técnica.

Instituciones con trayectoria histórica en su presencia en el Uruguay, en apoyo al movimiento cooperativista, o de creación específica al amparo de la ley 13.728, se alistaron a brindar los servicios que la gestación y administración de los proyectos requerían.

5. La constitución del actor. Necesidades y demandas

En otros capítulos de este libro se describen las bases jurídicas, los diseños técnicos propios a la construcción, los procesos del funcionamiento, el complejo de articulaciones requeridas por el asesoramiento técnico integral a la organización cooperativa de construcción de viviendas por Ayuda Mutua.

En particular pretendemos reflejar aquí los procesos que en el tiempo pautan etapas en la gestión del emprendimiento social: lo que hemos llamado *proceso de constitución del actor*.

En la breve introducción de este artículo, al referirnos a los procesos de movilización social, indi-

cábamos cómo la sociedad, por medio de un proyecto, materializado en la Ley Nacional de Vivienda de 1968, abrió caminos a la participación organizada de personas y familias.

El hilo conductor de este proceso, visto desde la práctica profesional de un trabajador social, se inicia con la búsqueda de una solución por una familia acuciada por la necesidad de vivienda. El vínculo, la relación con otras familias en igual situación, con similar nivel de desprotección, con demandas sociales significativamente homogéneas, da espacio a la creación de una asociación de personas, relacionadas por intereses comunes.

Cada uno de sus integrantes, cada miembro del grupo, aporta al mismo distintos factores: intereses, valores, hábitos, actitudes, motivaciones; ellos condicionan las particulares formas de "ajuste" de cada miembro al grupo; crean posibles barreras a los niveles de participación grupal; configuran, en la perspectiva de cada miembro, fines en relación a sí mismo y a los otros integrantes y al propio grupo.

6. La práctica social. La conformación del grupo

En el instante en que el actor deja de ser un protagonista individual-familiar para ser un protagonista asociado, aparece el grupo social. Son ahora un conjunto de personas ligadas entre sí por relaciones frecuentes, con cierto nivel de constancia, que se extienden en el tiempo, se limitan a un contorno específico de espacio, se articulan y proyectan para lograr una finalidad consciente, explícita (la vivienda) que implica, necesariamente, la realización de tareas.

El trabajador social, en su práctica profesional, deberá contribuir con un aporte dirigido expresamente a la dilucidación de las dificultades del grupo social en las áreas llamadas socio-operativa y socio-afectiva.

(3) Este punto se desarrolla en profundidad en el Capítulo 2.5.

En la primera, el grupo se proyecta para alcanzar los primeros resultados: formalizar su integración, asumir los procesos y procedimientos de vinculación a las instituciones públicas, iniciar los pasos conducentes a la obtención de su personería jurídica, seleccionar el instituto de asesoramiento técnico, identificar su lugar de futura residencia, etc.

En el área socio-afectiva, los miembros del grupo comienzan a tejer el fino y complejo sistema de relaciones internas, establecen pautas típicas de conducta, intentan regular las mismas, contribuyen a generar un clima de respeto recíproco, de solidaridad activa. Existen posteriores funciones, que irán especificando cargos, en la división del trabajo, que dará lugar al cambio y transformación del grupo en una organización social.

7. La organización social

El grupo, en un tiempo relativamente breve, asume formalmente el estatuto de una organización social. Las tareas propias al área socio-operativa se intensifican y adquieren la importancia capital de asumir decisiones y compromisos con otros, en los que se pone en juego la propia existencia de la Cooperativa. Las decisiones en relación al asesoramiento técnico, a la elección de la ubicación territorial, a su propia estructura y a la forma de canalizar adecuadamente los procesos organizacionales, configuran la urgencia de mejorar los niveles de eficacia y eficiencia de la organización social.

Ésta debe resolver temas prioritarios en relación con su propia estructura: deberá resolver su *dimensión*, el número de integrantes, en un cuidado equilibrio entre las dimensiones del terreno, las condicionantes externas del financiamiento y las dificultades de la administración del proyecto (en particular, de la ayuda mutua). Pero también el nivel de *centralización del poder* en la organización,

la forma de compatibilizar la eficiencia de funcionamiento con el grado de democratización esencial a su naturaleza cooperativa.

La complejidad de las tareas demandará a su vez definir el nivel de *especialización* de órganos y cargos y la *configuración* que asumirá su propia estructura cooperativa.

En forma simultánea, la organización pone en marcha los procesos de *toma de decisiones*, para los cuales debe organizar su *sistema de información*, la *planificación* de sus actividades en relación a sus propios objetivos, los procesos de *control*, el *sistema de comunicación* interna y externa, las formas de *resolución de conflictos*.

Estructura y procesos de gestión suponen dos áreas, dos horizontes de reflexión y de acción. Son interdependientes, se influyen recíprocamente. Su nivel de convergencia tendrá directa referencia a los grados de eficacia y eficiencia pretendidamente alcanzables.

8. El movimiento social

Las Cooperativas de Ayuda Mutua, en sus distintas instancias, se fueron articulando en una organización de segundo grado, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua: F.U.C.V.A.M. Ésta asumió la representatividad general del movimiento ante autoridades públicas y agentes privados; estableció relaciones a nivel departamental, regional, nacional e internacional. Tuvo a su cargo tareas de producción, de compra centralizada de insumos constructivos, pero también de capacitación de dirigentes y de cuadros directivos. En los hechos trascendió la organización de segundo grado y articulando personas, grupos precooperativos y cooperativos, confluó en un verdadero movimiento social urbano y participó activamente del movimiento cooperativo nacional.



9. El modelo cooperativo

El modelo cooperativo, que debían obligatoriamente adoptar los grupos para integrarse al sistema creado por la Ley, configura -de hecho y de derecho- ciertos referentes específicos en su estructura y en la importancia y significación particular que adquieren los procesos de la organización.

El nivel de centralización del poder queda priorizado en el nivel máximo, la Asamblea General, órgano integrado por todos los miembros de la organización. Por delegación de responsabilidades se eligen representantes en los Consejos Directivos y Comisiones Especiales. Pero el conjunto de los socios no pierde, en momento alguno, capacidad de control y responsabilidad final sobre las decisiones.

Los sistemas internos de comunicación, de moderación de conflictos, las formas de ejercicio del control, hacen posible la coherencia del funcionamiento democrático de la organización con el nivel de capacidad de decisión oportuna, de la cual depende su eficacia y eficiencia como organización productora de bienes y servicios.

10. La gestión cooperativa

En el transcurso de todo ese proceso (que comienza como ya vimos con la motivación de familias urgidas por la necesidad de vivienda y culmina con el uso de las viviendas, administrando en régimen cooperativo el conjunto de residencias, de servicios, de espacios urbanizados) se pueden distinguir momentos singulares que señalan etapas de importancia, momentos que pueden ser caracterizados por el acento que la organización cooperativa pone en determinadas funciones, diferenciándolas en el tiempo. Veamos los fundamentales.

11. El momento inicial

Esta etapa está marcada por la constitución social y jurídica del actor en su formalización como protagonista. Es también, con similar importancia, la etapa de la selección de alternativas fundamentales: la elección del asesoramiento técnico, la adquisición del terreno, la participación en la formulación del proyecto de vivienda.

En este momento tiene lugar:

- a. la confección del padrón social;
- b. la elección de las primeras autoridades;
- c. la aprobación del Estatuto Cooperativo;
- d. la aprobación de los Reglamentos Internos;
- e. la elección del Equipo Técnico Asesor;
- f. la selección del lugar de afincamiento;
- g. la descripción y asignación de funciones en distintos cargos;
- h. la constitución de los registros sociales-contables, exigidos por la formalización jurídica;
- i. la capacitación cooperativa de dirigentes y de distintos cuadros de la organización;
- j. la aprobación del proyecto arquitectónico;
- k. la afiliación al movimiento cooperativo.

12. El momento de la construcción

En esta etapa la Cooperativa prioriza la construcción de las viviendas. Sin descuidar la integralidad de funciones cooperativas, la organización, en los hechos, se transforma en una cooperativa de producción de bienes: las viviendas.

Éstas se financian mediante un préstamo del Banco Hipotecario del Uruguay⁽⁴⁾ y con el aporte complementario y fundamental de la ayuda mutua. El préstamo se va concediendo en el tiempo acordado para la construcción, en función de la certificación del avance de obra.

En síntesis, la Cooperativa debe administrar el préstamo y el proyecto arquitectónico, en el tiempo y con la calidad de viviendas oportunamente

(4) De acuerdo al Decreto Nº 239/92 queda reservado al B.H.U. el financiamiento de las viviendas para familias con ingresos mensuales superiores a 60 Unidades Reajustables (unos setecientos dólares estadounidenses a fines de 2005), mientras que el financiamiento para los sectores de ingresos menores a los señalados queda en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. La concepción que mueve esta "divisoria de aguas" es que se considera que en este último caso la vivienda debe ser subsidiada más o menos fuertemente, mientras que se supone que la franja abarcada por el B.H.U. constituye una demanda solvente. Actualmente está en discusión el límite pero no el concepto (N. del C.).

acordado y contractualmente comprometido.

La Cooperativa debe contar para ello con apoyos técnicos integrales que le faciliten la toma de decisiones y la posibilidad de controlar y evaluar cada una de éstas, apoyos que son aportados por el Instituto de Asistencia Técnica asesor.

Es un momento crucial, en que se ponen a prueba las capacidades y la organización potencial de las estructuras de la Cooperativa, de sus órganos, de sus cuadros dirigentes, y la responsabilidad del conjunto de sus miembros.

En esta etapa, el órgano ejecutivo -la Comisión Directiva- se apoya, en general, en dos Comisiones Asesoras de importancia relevante, contribuyentes en la gestión y en la ejecución del proyecto. Ellas son la *Comisión de Obra* y la *Comisión de Administración de la Ayuda Mutua*, llamada frecuentemente en forma más sintética *Comisión de Trabajo*. La Comisión de Obra apoya la ejecución material de la construcción; la de Trabajo, administra el cumplimiento en el trabajo efectivo de la construcción, de las horas acordadas por las familias. El

control del cumplimiento; la negociación y búsqueda de soluciones ante posibles retrasos; la adjudicación de "horas solidarias" en apoyo a familias con dificultades notorias, que afectan sus posibilidades de cumplimiento, adjudican a esta Comisión un rol de importancia capital.

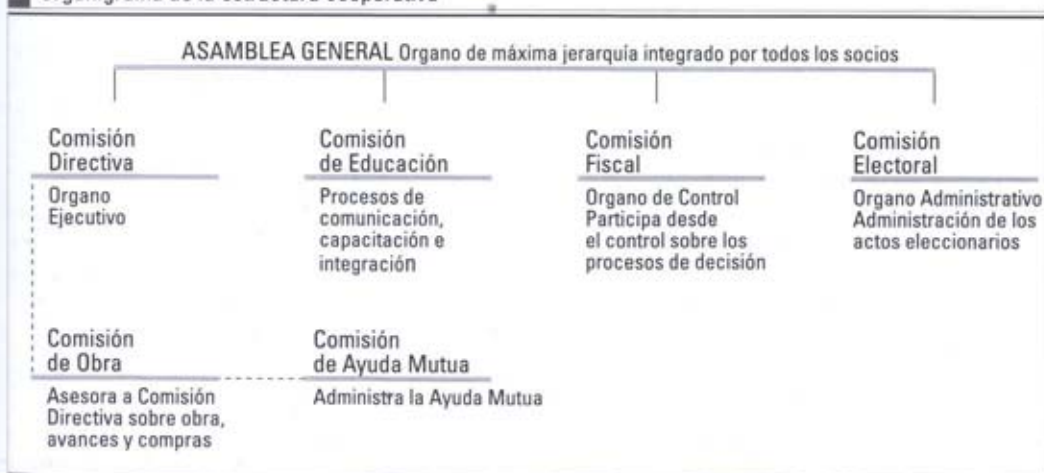
La Cooperativa delega, a su vez, en una *Comisión de Educación y/o Fomento Cooperativo*, las funciones de integración social, de capacitación permanente, de información y comunicación. Esta Comisión, de misión relevante en la etapa inicial, toma en la de la construcción un rol articulador y nucleador, que permite mantener unido el grupo humano.

Finalmente, la *Comisión Fiscal*, representante del total del cuerpo social, participa con el ejercicio constructivo del control sobre el cumplimiento de las decisiones acordadas por los órganos respectivos.

En esta etapa, entonces, entran a coordinarse en forma que se procura óptima:

a. el funcionamiento pleno del Consejo Directivo;

Organigrama de la estructura cooperativa



- b. el funcionamiento semanal de la Comisión de Obra;
- c. el funcionamiento semanal de la Comisión de Trabajo;
- d. el funcionamiento de la Comisión de Educación;
- e. el funcionamiento regular de la Comisión Fiscal;
- f. la provisión y desempeño de los siguientes cargos de administración del proyecto de construcción de viviendas:
 - Administrador;
 - Capataz General y Capataces Auxiliares o Encargados (en este caso, dependiendo de la envergadura de la obra);
 - Sobrestante;
 - Mano de obra contratada (oficiales especializados);
- g. la ejecución de la obra (viviendas, equipamientos, servicios, caminería e infraestructuras en



general, etc.)

- h. la administración del préstamo;
- i. la coordinación afinada con el Instituto de Asistencia Técnica.

13. El momento de la nueva vida en cooperativa

Durante el transcurso de la obra se ha ido consolidando, en forma progresiva, constante, sistemática, el grupo social. No es una construcción ideal, sin roces ni conflictos: el esfuerzo de los cooperativistas es significativo, a veces dramático.

El sistema exige el cumplimiento estricto de cantidades, calidades y tiempos. Ello requiere participación en la ayuda mutua, pero también y fundamentalmente en la gestión cooperativa. Esta carga horaria semanal se agrega a la normal de los cooperativistas en sus trabajos. Ellos (y ellas) dependen en sus ingresos familiares de sus ocupaciones regulares: son obreros, empleados, docentes, amas de casa, padres.

La ayuda mutua no los exonera de estas obligaciones. Por el contrario les significa un cumplimiento horario extraordinario, que se extiende por muchos meses. Esto determina un clima organizacional naturalmente tensionado (que la gestión exitosa debe evitar) y esa tensión, cuando se instala, lleva a conflictos y enfrentamientos sin salidas armoniosas.

Hasta que la obra llega a su fin. Las tensiones de la construcción se superaron; el proceso puso en práctica conductas grupales solidarias: han aprendido juntos a superar dificultades, saben administrar factores de alto riesgo. La vivienda construida, sus servicios instalados, sus espacios humanizados, son ejemplos fehacientes de la capacidad de ser de estos hombres y mujeres. Ello supone un incremento de su autoestima, de su identidad grupal, de su capacidad de reflexión sobre el contexto y las circunstancias.

En ese momento tienen frente a sí otros desafíos: la convivencia cotidiana, la regulación de la utilización de servicios y espacios comunes, la administración del servicio de préstamo. En el horizonte del grupo aparecen demandas adicionales. Con seguridad hay necesidades que pueden encontrar mejores niveles de cobertura cuando el abordaje es colectivo: en las áreas de la salud, la educación, la alimentación, la recreación, por citar algunas.

Pero también en el grupo cooperativo hay subgrupos etarios o de género, que demandan atención especial: pre-escolares, niños, mujeres que trabajan, mujeres embarazadas, ancianos, jóvenes, etc. Cada uno de ellos y todas las familias y la Cooperativa de Ayuda Mutua como un todo, tienen experiencia acumulada y posibilidad cierta de proyectar al grupo y a la gente que lo integra en un nuevo proyecto de vida.

En ellos está la historia y está, también, el futuro. Azarosos ambos. Uno ya fue superado, el otro también podrá serlo



Ayuda Mutua y Tecnología

págs 54 - 65 [*] WALTER KRUK

02.3

[*] Walter Kruk, arquitecto, empresario y ex Profesor Titular de Construcción de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, es fundador del Grupo de Innovación y Transferencia Tecnológica para el Hábitat Social, desarrolló los sistemas CONSUR I y II para microempresas y autoconstrucción, y asesoró cooperativas en los Institutos CEDAS y APHAJ. En el Programa Iberoamericano CYTED, participó del Proyecto XIV.2 "Técnicas Constructivas Industrializadas", fue Coordinador Internacional de la Red XIV.C "Capacitación y Transferencia Tecnológica", organizó el Conjunto Demostrativo, el Curso y el Catálogo Iberoamericanos de Técnicas Constructivas Industrializadas, el libro Transferencia Tecnológica para el Hábitat Popular y numerosos Talleres de Transferencia Tecnológica.

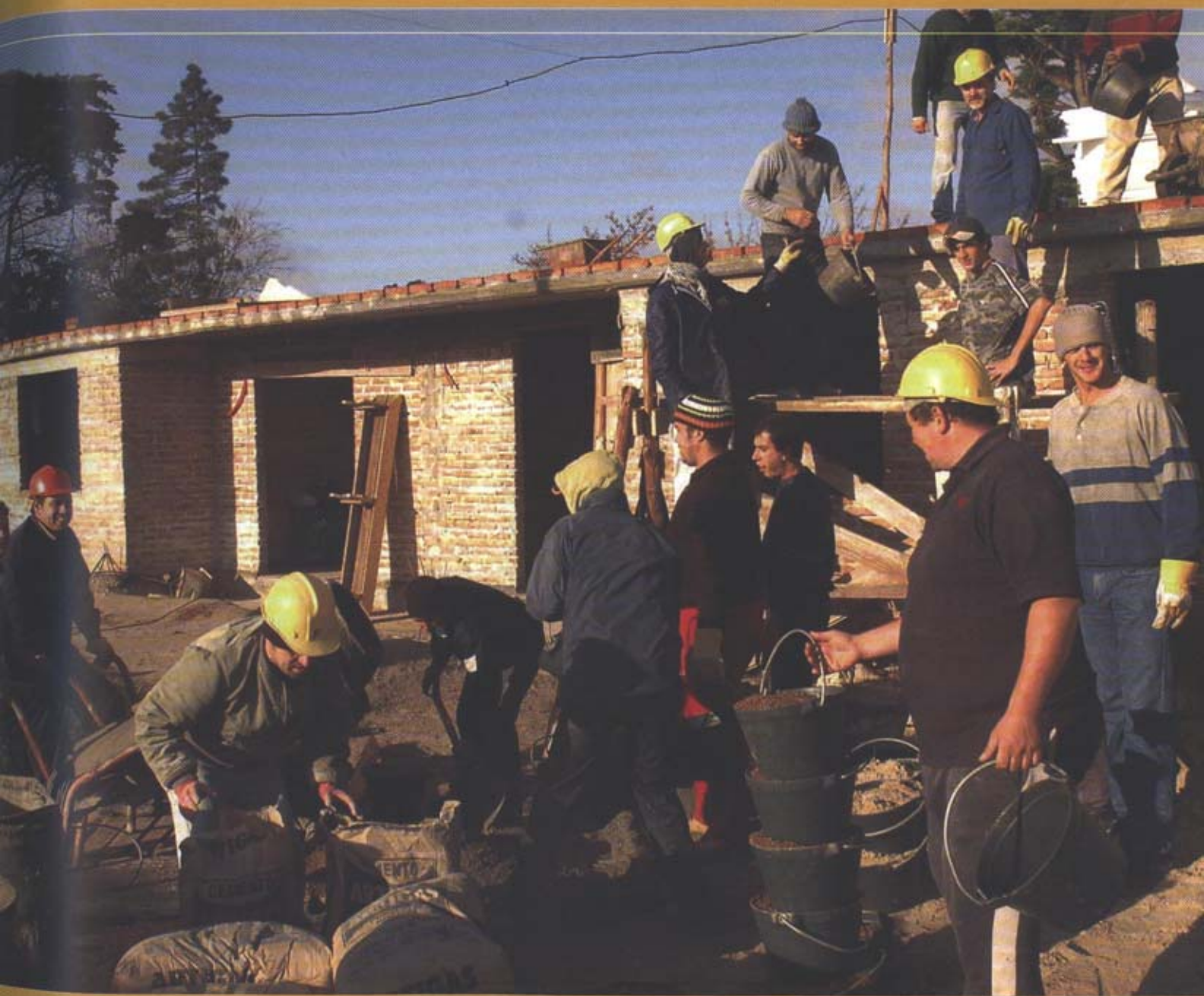
Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / banco del autor

La Ley Nacional de Vivienda institucionalizó al cooperativismo como uno de los sistemas de producción habitacional. Dentro de ese sistema se establecieron, como se explica en otras secciones de este libro, dos modalidades claramente diferenciadas: las Cooperativas de Ahorro Previo y las Cooperativas de Ayuda Mutua. De estas últimas es que nos vamos a ocupar en particular.

Entre las numerosas disposiciones contenidas en la Ley hay dos aspectos que tienen una fuerte vinculación con el tema que vamos a tratar: el aporte de mano de obra por parte de los destinatarios y la asistencia técnica de Institutos especializados.

El aporte de ayuda mutua procuraba completar los recursos financieros disponibles con un esfuerzo equivalente al del ahorro. La práctica comprobó que además de éste, hubo otros resultados positivos:

- la actividad cooperativa sirvió para la incorporación de los asociados y sus familias en la trama social, la concientización respecto a sus derechos y un mejor manejo de las reglas de juego de la participación democrática;
- una vez lograda la vivienda, el trabajo colectivo generó soluciones para abordar otras carencias comunes, como policlínicas, cooperativas de consumo, etc.;
- una parte de los cooperativistas alcanzó una



capacitación profesional que le facilitó el acceso al trabajo y la formación de microempresas; se logró el ajuste de las soluciones arquitectónicas y constructivas a los requerimientos específicos de cada grupo, por medio de la participación, en oposición a las soluciones masivas y centralizadas en la autoridad, ya fuera ésta técnica o financiera.

Asimismo se preveía la participación de Institutos de Asistencia Técnica interdisciplinarios para asistir, entre otras áreas, a la gestión y la construcción⁽¹⁾.

1. Los recursos

La financiación del Fondo Nacional de Vivienda cubría el 85% del costo total de cada unidad (el 15% restante era el aporte de ayuda mutua), pero se entregaba en proporción al avance alcanzado en la obra, lo que no permitía, en principio, la realización de inversiones en equipos. Posteriormente, para evitar este problema, se estableció el otorgamiento a los grupos cooperativos de un "capital de giro" que permitía, justamente, la cobertura de la puesta en marcha de las obras⁽²⁾.

La financiación debía ser completada por el trabajo en obra de los cooperativistas o de sus familiares. En la práctica esto significaba que la mayor parte de la mano de obra requerida para la construcción no estaría capacitada, que asistiría fundamentalmente los fines de semana y que podría llegar a ser aportada por mujeres, ancianos o jóvenes con poca capacidad física. Estos recursos humanos fueron el punto crítico y también la gran cantera de las realizaciones del cooperativismo. Es que la población organizada adquirió una fuerza inesperada y fuertemente organizada en base a la solidaridad.

Por otra parte, los grupos carecían, al menos al principio, de una organización empresarial que asegurara la gestión eficiente de la producción.

Todo ello hacía que se estuviera frente a condiciones muy particulares para seleccionar y administrar la tecnología constructiva, con las restricciones que implicaban los estrictos límites de costo y la urgencia de ocupar las viviendas.

A lo largo de las casi cuatro décadas transcurridas, las condiciones políticas y económicas, así como las resultantes de la propia experiencia cooperativa, fueron cambiando el enfoque tecnológico. Para describir esos cambios dividiremos el período en tres etapas. Esto no significa que esas etapas sean drásticamente distintas, ya que algunas de las características de cada una ya aparecen en la anterior y a menudo se mantienen en la siguiente.

2. De la racionalización a la prefabricación: 1968 a 1976

Aún dentro de las dificultades propias de una economía en deterioro, el afianzamiento del sistema cooperativo infundió confianza en su futuro. En estos años de inestabilidad política, los Institutos y las Cooperativas fueron haciendo apuestas cada vez más importantes en el ámbito de las técnicas constructivas y los sistemas de gestión.

Los esfuerzos en este período se dieron inicialmente, y sobre todo, en la organización de la empresa productora cooperativa, pero rápidamente apareció la preocupación por la racionalización de la construcción tradicional y la prefabricación liviana a pie de obra.

2.1 La organización de la producción

Cada Cooperativa de Ayuda Mutua debía transformarse en empresa constructora por una única vez, y sus integrantes, por el plazo de obra, en albañiles, funcionarios administrativos y directores de empresa. Los institutos de asistencia técnica reunieron las capacidades disciplinarias necesarias

(1) Ver Capítulo 2.5.

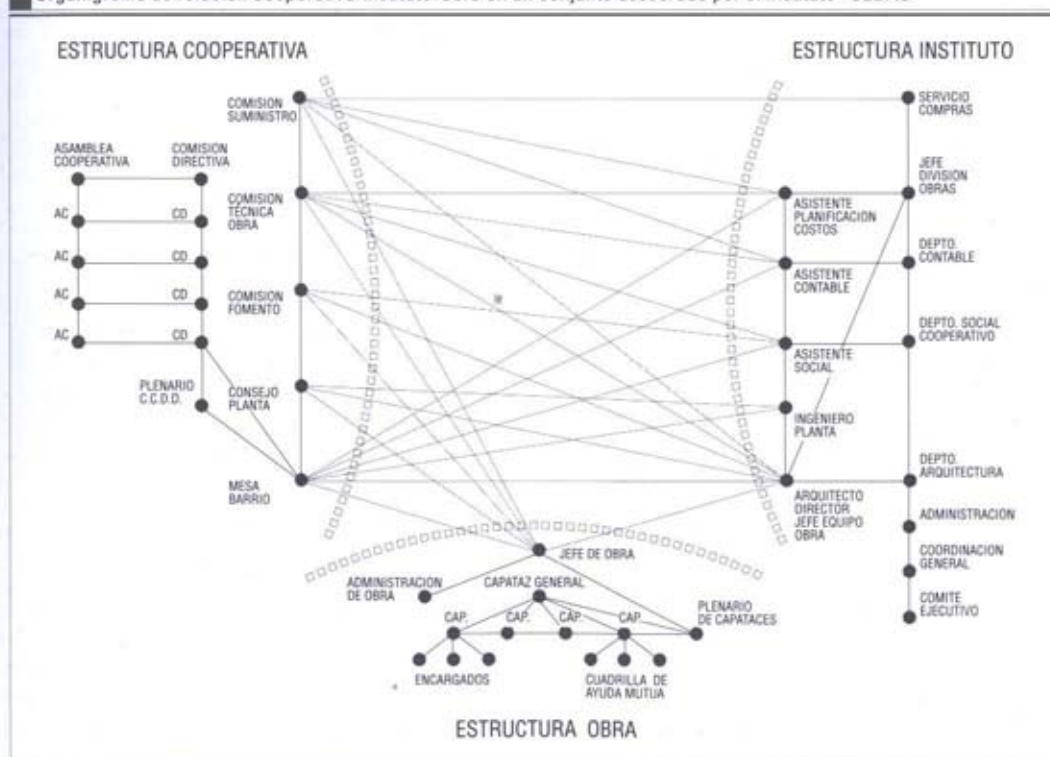
(2) Este mecanismo quedó sin efecto, sin embargo, en 1992, al pasar a la órbita del Ministerio de Vivienda el financiamiento de las cooperativas. Su reimplantación recién se produjo en 2005, pese a que FUCVAM lo había reivindicado desde mucho tiempo antes (N. del C.).

y asumieron la responsabilidad de montar, no sólo la estructura social y de toma de decisiones de la cooperativa, sino también las de la empresa constructora.

La empresa era temporal, pero debía contar con servicios de compra, planificación y control financiero, entre otros. Debía además relacionarse con los órganos colectivos de la Cooperativa, que como la Asamblea, la Comisión Directiva o la Comisión de Obra, tomaban decisiones relacionadas con la producción desde distintas áreas de responsabilidad. Esa estructura era más compleja que la de una empresa corriente, como podemos observar en el esquema adjunto.

Pronto fue visible la conveniencia de crear mecanismos intercooperativos, tales como las centrales de compras, que daban mayor capacidad de regateo, o como la transferencia de equipos entre cooperativas sucesivas, para amortizarlos en más de una obra. Los Institutos más importantes, como CCU y CEDAS, crearon servicios de compras y posteriormente FUCVAM montó una Central de Suministros⁽³⁾. En todos se obtenían excelentes precios en función de su importante poder de compra⁽⁴⁾, hasta que las restricciones a los préstamos instauradas por la dictadura, determinaron una radical caída de la demanda.

Organigrama de relación Cooperativa-Instituto-Obra en un conjunto asesorado por el Instituto "CEDAS"



(3) La Central de Suministros dejó de funcionar en los años de dictadura, cuando prácticamente dejaron de concederse préstamos a Cooperativas y por consiguiente la demanda cayó radicalmente. Esta experiencia se retoma en el momento actual, con los llamados a licitación conjunta para compra de materiales básicos u otorgamiento de subcontratos, y con la creación del Pañol Central de FUCVAM, que reúne herramientas y equipos de y para todas las cooperativas (N. del C.).

(4) A comienzos de los años setenta, el movimiento cooperativo considerado en su conjunto era, por lejos, la empresa constructora más importante del país (N. del C.).

2.2 La racionalización

Las horas de trabajo aportadas por los cooperativistas y sus familiares, fundamentalmente durante los fines de semana, debían poder acumularse en componentes constructivos que pudieran ser utilizados en el momento oportuno. Por otra parte esas horas o su producto, debían luego coordinarse con la actividad del personal contratado durante los días hábiles. Para ello se diseñaron diversas soluciones.

Una de ellas fue la elección de tipologías de proyectos arquitectónicos simples y de detalles constructivos tradicionales sencillos, de manera que el tiempo de entrenamiento de la mano de obra benévola fuera reducido y se requiriera una inversión mínima.

Un ingenio constructivo frecuentemente utilizado con esta finalidad, fue (y sigue siendo) la loseta de ladrillo armado prefabricada a pie de obra, que permite utilizar el trabajo de los cooperativistas cuando de él se dispone. Con un simple marco de listones como guía se disponen los ladrillos, y en sus juntas, los hierros y el mortero de arena y cemento portland. Luego de un plazo breve (generalmente un día), la loseta se desmolda y se traslada manualmente hasta el lugar de acopio, a la espera de su colocación en obra como "prelosa" vista. La cubierta se completa con una carpeta de repartición de hormigón, provista de una malla electrosoldada.

Una economía importante de esta solución es el mínimo encostillado requerido respecto al encofrado tradicional, con la consiguiente reducción de materiales y mano de obra especializada. Este tipo de loseta permite incluso variantes de cierta sofisticación como las cubiertas plegadas de grandes luces utilizadas para los locales comunales.

2.3 El premoldeo a pie de obra

Convalidada la experiencia de las losetas de ladrillo y ante la perspectiva de continuidad en la cons-

trucción de conjuntos de varios cientos de viviendas, los Institutos más importantes impulsaron la creación de plantas de premoldeo de componentes a pie de obra. Ellas permitirían una mejor calidad de terminación de cielorrasos y una economía de recursos por la producción seriada. Para realizar la inversión requerida se gestionaron adelantos de préstamo, que serían descontados en el correr de las obras.

El Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.) diseñó una pequeña planta de producción de componentes de hormigón armado que se insertaban en la construcción convencional de mampostería. Estas plantas, que se asociaban a las obras de porte medio, en algunos casos abastecían también a otros conjuntos más pequeños. El grueso de la producción era de prelosas, pero también se hacían mochetas que integraban los marcos de ventanas y puertas, vigas de cimentación, componentes de fachadas, barandas, etc. El proceso de producción de las prelosas se basaba en un sencillo mecanismo de pretensado. Los cobertizos donde habían funcionado las plantas de prefabricación se cerraban luego para transformarse en los salones de uso múltiple de las cooperativas.

El Instituto CEDAS, por su parte, concentró en una sola planta la producción de componentes para varias cooperativas. Las losetas tenían forma de "U" invertida para aumentar su resistencia a la flexión y evitar el pretensado. Los moldes eran de hormigón revestido de una chapa fina de acero, con lo que se conseguía combinar un alto reuso y una baja inversión.

Las mencionadas plantas demostraron que podían ser amortizadas con el abaratamiento de costos de producción de componentes para pocos cientos de viviendas.

La mejora del control de calidad de los componentes industrializados incorporados, su libertad dimensional y su inserción en un sistema constructivo básicamente convencional, contribuyeron a



Prelosas de ladrillo armado antes del llenado de la carpeta de hormigón armado.



Mochetas premoldeadas con marcos incorporados. Instituto CCU.

lograr un buen nivel de resultados. La frecuencia de las patologías fue baja, la calidad de las terminaciones buena y las propuestas formales fueron ricas y personalizadas.

3. El período autoritario: 1977 a 1984

La dictadura instaurada en 1973 inició tres años después el dismantelamiento del movimiento cooperativo de vivienda y de los institutos de asistencia técnica. Las cooperativas tenían un origen popular, ya sea territorial o sindical, y daban pie a una de las pocas formas de reunión autorizadas. Dentro de un clima de persecución y atemorizamiento, el gobierno forzó una involución del cooperativismo de vivienda, que con tanto esfuerzo se había construido.

Esta involución repercutió también en lo tecnológico, ya que la reducción del conjunto del sistema a proporciones mínimas desalentó nuevos avances y, más aún, hizo que las soluciones basadas en la producción seriada dejaran de justificarse económicamente.

Desde el punto de vista puramente tecnológico el sistema productivo cooperativo tuvo también algunos problemas, determinados por sus propias opciones, tomadas al final del período anterior. La Federación de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM) había logrado un alto nivel de organización y lucha en defensa de sus intereses. Entre sus logros estuvo la construcción, con financiación externa, de una planta de prefabricación de cierta importancia, que contaba con equipos de producción de hormigón, moldeo, pretensado, vibrado, curado, transporte y montaje. Basándose en las posibilidades de producción de esta planta, se diseñó un sistema de prefabricación total por medio de grandes paneles de hormigón armado, con los cuales se construyeron algunos prototipos de viviendas.

Esta planta, a diferencia de las utilizadas hasta ese

momento por las cooperativas, requería de un personal estable y tenía costos fijos importantes. Por lo tanto tenía una gran sensibilidad a las variaciones del mercado. Esa situación se asimilaba a la de muchas otras plantas de prefabricación instaladas en América Latina en la creencia de que el desarrollo se alcanzaba transfiriendo las soluciones industrializadas europeas a nuestros países, independientemente de las diferencias económicas, sociales y tecnológicas.

La política económica implantada por aquellos

años en el Uruguay, de acuerdo a modelos recomendados internacionalmente, privilegiaba al mercado como regulador exclusivo de la asignación de recursos y a la empresa privada como instrumento de la promoción y la construcción de viviendas.

Por ello y por el peligro potencial que para el gobierno significaban las Cooperativas, aquel suspendió la financiación de nuevos grupos y liquidó el horizonte de demanda propia de la planta de FUCVAM. El golpe definitivo fue la exigencia de que los componentes premoldeados que la planta



producía tuvieran las mismas cargas impositivas para entrar en el mercado, a esa altura bastante reducido, que los fabricados por las empresas privadas. En esas condiciones, la planta no pudo competir y mantenerse activa.

4. Nuevos problemas, nuevas soluciones: 1985 a la fecha

En ese mismo marco de una política económica orientada hacia el mercado, se dejaron de regular los montos de los alquileres. Paralelamente, la eliminación de los subsidios y de las barreras arancelarias impuso a las empresas industriales la reformulación de su esquema productivo o el cierre. Estos dos fenómenos, entre otros, contribuyeron al aumento del desplazamiento, de la desocupación y, a menudo, de una nueva forma de marginación social y habitacional de un creciente número de familias.

4.1 Los nuevos problemas

La migración tradicional en el país (de las áreas rurales a las ciudades y de éstas a la capital) se vio sustituida por un lado por la emigración y por otro⁵ por el vaciamiento del centro de Montevideo y la expulsión hacia la periferia. Esa expulsión dio un impulso a los asentamientos precarios diferente del histórico. La población invadía ahora terrenos fiscales o privados carentes de infraestructura, generando asentamientos constituidos por construcciones extremadamente precarias, sin servicios adecuados y con serias patologías constructivas, al mismo tiempo que el centro histórico de la capital se degradaba y vaciaba.

Los nuevos problemas a enfrentar generaron nuevas formas de actuación:

- el suministro de núcleos básicos por el Ministerio de Vivienda, cuyo desarrollo progresivo

debería ser realizado por autoconstrucción:

- el reciclaje de viviendas de los centros históricos por cooperativas de ayuda mutua apoyadas por el Municipio de Montevideo;
- la regularización y consolidación de los asentamientos precarios por el PIAI⁽⁵⁾.

Paralelamente a estas líneas de trabajo, algunos conceptos que habían ido madurando en la población y en los técnicos que la apoyaban, se asocian a estas búsquedas para orientarlas y darles características específicas:

- uno de ellos es la conciencia de poseer un acervo excepcional en cuanto a la solución del hábitat con participación de la población, y que este acervo debía alimentar las nuevas soluciones;
- otro, la importancia que tienen los efectos producidos por la tecnología en el medio ambiente y la necesidad de preservación de sus valores y recursos para el futuro mediano;
- finalmente, la necesidad de desarrollar y aplicar nuevos materiales y procedimientos de construcción y, especialmente, de experimentar nuevas formas de gestión y de concertación de actores.

4.2 Las nuevas técnicas

Las nuevas soluciones tecnológicas toman diversos rumbos:

- incorporan el enfoque ambientalista a la auto-producción de materiales y componentes;
- desarrollan elementos más eficientes y adecuados para la autoconstrucción popular;
- utilizan materiales nuevos o no convencionales;
- perfeccionan procesos productivos repetitivos de fácil transferencia.

Desde la visión ecológica, la utilización de materiales no onerosos tomados de la naturaleza, como la tierra o la madera sin industrializar, tuvo

(5) El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) es un intento de actuación sobre ese tipo de asentamientos, que pretende dotarlos de los servicios de infraestructura imprescindibles e integrarlos a la "ciudad formal". Iniciado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo a fines de los años 90, según el esquema preconizado por dicho organismo, ha avanzado mucho más lentamente que la formación de nuevos asentamientos irregulares, por la falta de una visión clara del problema, unida a innumerables dificultades burocráticas (N. del C.)

un desarrollo más importante que la de subproductos de la producción agropecuaria o industrial. Varios grupos de viviendas de estas características fueron realizados por investigadores aislados, como la Arq. Cecilia Alderton, o por grupos, como el coordinado por la Arq. Rosario Etchebarne en la Regional Salto de la Universidad de la República.

Debe señalarse que la madera puede considerarse un material nuevo para la industria de la construcción uruguaya, material que posee un gran futuro debido a la acelerada forestación en varias regiones del país. En esta línea, el grupo coordinado por el Arq. Carlos Meyer de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República desarrolla, con el apoyo de otros organismos del Estado, un sistema integral con paneles estandarizados que se complementa con la autoconstrucción por los propios destinatarios.

Se han desarrollado asimismo varios tipos de mampuestos racionalizados. Unos, como los del Arq. Ricardo Muttoni, son autotrabantes y no requieren mortero, para facilitar su colocación por mano de obra no especializada. Otros, como los del Arq. Carlos Doderá, mejoran grandemente la aislación térmica.

A partir de 1996 la Cátedra de Construcción de la Facultad de Arquitectura-Universidad de la República ha realizado capacitación-acción articulada con autoridades barriales y autoconstructores, por medio de prototipos de chapas onduladas con fibras de polipropileno, vidrio y lana ovina; losetas nervadas y cúpulas anticaténarias de ferrocemento; prelosas aligeradas con envases descartables, entre otras muchas y diversas experiencias de innovación y transferencia de tecnologías.

5. Los caminos que se inician

El nuevo contexto socioeconómico, particularmente a partir de la crisis de 2002⁽⁶⁾, y el nuevo

contexto político a partir de 2005⁽⁷⁾ exigen y también abren otras líneas de trabajo, que escapan al concepto restringido de la tecnología, para manejar la articulación de actores.

Estas líneas tienen grandes posibilidades de desarrollo en la medida que consideren la importancia de los siguientes aspectos:

- que es imprescindible integrar mejoras tecnológicas en todos los factores de la producción y que ellas deben ser coherentes;
- que los recursos alternativos son esenciales para la accesibilidad a la vivienda, y que incluyen tanto los materiales no onerosos como la mano de obra benévola y la organización social popular, con su capacidad de autogestión;
- que es necesario articular los aportes de todos los actores: estatales, sociales y/o empresariales, tanto de la producción formal como informal, para complementar sus respectivas cualidades diferenciales.

A continuación se describen someramente algunas líneas de acción que en alguna medida, integran los aspectos mencionados.

5.1 Los conjuntos demostrativos

La realización de conjuntos “experimentales”, “pilotos” o “demostrativos” tiene la virtud de permitir verificar la viabilidad de las propuestas tecnológicas en las condiciones reales, sin arriesgar que inversiones mayores generen importantes pérdidas económicas y sociales.

Tienen, además, la virtud de incentivar la participación de los profesionales y las empresas en el desarrollo de nuevas técnicas constructivas, su ajuste a la dotación de factores locales y la previsión de la autoconstrucción, así como facilitar la transferencia tecnológica.

La Intendencia Municipal de Montevideo financió conjuntos de viviendas por ayuda mutua realizados

(6) En julio de 2002 la cesación de pagos de tres importantes bancos privados, desata una grave crisis económica, preanunciada por las dificultades de pago de la deuda externa del país, que lleva al gobierno de centroderecha de la época a realizar un agudo ajuste fiscal, con una fuerte reducción de las inversiones en políticas sociales, recesión, reprogramación de depósitos y una severa devaluación y rebaja del salario real de los trabajadores (N. del C.)

(7) En octubre 2004 accede al gobierno uruguayo, ganando las elecciones con mayoría absoluta, el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, conglomerado de fuerzas de izquierda, rompiendo una hegemonía de más de un siglo y medio de los llamados “partidos tradicionales”, Nacional (Blanco) y Colorado, sólo interrumpida por doce años de dictadura “cívico-militar” (1973-1985). El nuevo gobierno asume en marzo 2005 (N. del C.)



Construyendo con madera. Desarrollo del Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República.



Bloques autotrabantes diseñados por el Arq. Muttoni. Cooperativa COVIGOES, Programa de la Intendencia de Montevideo, Instituto HACER-DESUR.

con sistemas constructivos de mortero proyectado, bloques autotrabantes, estructura de madera y paneles de ladrillo armado para muros y cubiertas.

El Ministerio de Vivienda, a su vez, financió el Conjunto Demostrativo "V Centenario" donde se realizaron veinte prototipos de núcleos básicos de viviendas, a completar por autoconstrucción. Se utilizaron en ellos trece técnicas industrializadas diferentes, propuestas por empresas de Argentina, Brasil y Uruguay.

Lamentablemente, estas experiencias se han frustrado al no haberse complementado con un programa que ofreciera a los técnicos y empresas que desarrollan tecnologías, un horizonte de aplicación creciente de sus innovaciones en la medida que se demuestren apropiadas.

5.2 El Banco de Tecnología

El Banco de Tecnología nace de la idea que la asistencia técnica no debe limitarse a organizar cada empresa cooperativa, sino que debe dotarla de la tecnología adecuada, para superar los límites de su tiempo de obra. Para ello, sería necesario contar con una organización capaz de asistir a las cooperativas en la elección de la técnica, de transferirle el "know how", de darle la capacitación básica y de aportarle el equipo requerido en préstamo o arrendamiento, además del servicio de suministros. La inserción de este Banco de Tecnología dentro del sistema social de producción podría tomar diversas formas pero siempre requeriría de un acuerdo entre los diversos actores para asegurar su viabilidad y eficiencia.

Durante un tiempo, la que fuera Planta de Prefabricación de FUCVAM sirvió para que con sus equipos, sucesivas Cooperativas produjeran losetas prensadas, bloques y luego, especialmente, componentes para el sistema "FC2". La capacitación en esta última técnica fue aportada por el Centro Experimental para la Vivienda Económica (CEVE), de Córdoba, Argentina, en acuerdo con



Paneles de poliestireno expandido con mallas electrosoldadas preparados en la planta de FUCVAM y cubiertos con mortero proyectado en obra. Cooperativa COVIFOEB e instituto COVIMA.



Paneles de poliestireno expandido con mallas electrosoldadas preparados en la planta de FUCVAM y cubiertos con mortero proyectado en obra. Cooperativa COVIFOEB e instituto COVIMA.

la Intendencia Municipal de Montevideo. Los componentes eran mallas electrosoldadas con alma de poliestireno, los que en obra eran revocados con mortero proyectado.

En el caso reseñado la articulación de los actores logró una aproximación al concepto de Banco de Tecnología, pero no se logró darle continuidad, lo que era esencial. Actualmente FUCVAM mantiene un pañol de herramientas y máquinas que son transferidas de una a otra cooperativa pero sin vinculación con una técnica específica.

5.3 Articulación de la industria privada con la autoconstrucción

La articulación de las empresas proveedoras de componentes con el montaje realizado por autoconstrucción -en condiciones de informalidad o no- puede lograr la optimización de ambos ámbitos. La industria formal posee las condiciones para producir componentes constructivos complejos con una gestión de calidad y así asegurar el desempeño de las instalaciones sanitarias, la estructura portante y otros sectores claves de la vivienda popular. El montaje y la terminación por autoconstrucción pueden aportar, en cambio, una alta proporción de mano de obra benévola para facilitar el acceso a la vivienda. La unión de ambas potencialidades puede, a su vez, generar las necesarias reducciones de costos sin afectar la durabilidad y el confort.

Para facilitar esta articulación deberían establecerse reglas de juego como las propuestas en el Concurso "PlanTecho"⁽⁸⁾. Aceptando una moderada limitación en la variedad de las dimensiones, estableciendo pautas de crecimiento de las viviendas y realizando acuerdos entre los diferentes actores, se podría acotar la cantidad de componentes constructivos distintos requeridos por los cerramientos y las instalaciones. Logrado esto, los proyectos iniciales de las viviendas, así como los de su crecimiento, podrían apoyarse en programas computa-

(8) Concurso realizado en 1991 por la Intendencia Municipal de Montevideo para actualizar las tipologías y propuestas de los "planos de vivienda popular", que otorga gratuitamente, desde hace mucho tiempo, a los autoconstructores. De él resultaron cinco tipologías premiadas, que se agregaron al viejo plano municipal de vivienda popular, proyectado décadas antes. (N. del C.)

rizados de diseño y mejorar su adaptación a las necesidades de cada familia.

Por otra parte, se justificaría la producción industrializada de componentes, dada la mayor cantidad de unidades a producir. Incluso, los componentes de diversas fábricas podrían complementarse (u optarse entre ellos de acuerdo a sus costos) en una misma construcción, por medio de uniones convencionales o lo suficientemente simples para que pudieran ser realizadas por autoconstrucción.

5.4 Las Unidades de Producción Social del Hábitat

El problema de la vivienda y el hábitat es parte de la situación de exclusión social de sectores cada vez mayores de la población del país. Para superar esa situación es necesario que exista un programa que facilite la inserción laboral, social y cultural de forma paralela a la mejora del hábitat. O, lo que sería aún mejor, integrar esas acciones en un mismo proyecto.

Una solución de este tipo es la creación de las llamadas "Unidades de Producción Social del Hábitat" (UPSH), por parte de organismos estatales nacionales y locales coordinados. Estas UPSH son talleres donde se da trabajo por un período limitado a los habitantes desocupados de los asentamientos precarios, con la finalidad de capacitarlos en oficios y en la formación de microempresas. La producción consiste en componentes constructivos para la mejora de la vivienda de los propios trabajadores y de la infraestructura urbana de los municipios y organismos locales.

Las UPSH podrían describirse esquemáticamente como una combinación de plan de emergencia ocupacional con escuela de oficios e incubadora de microempresas. En este momento se están desarrollando proyectos de este tenor por parte del PIAI, la Intendencia de Canelones y el Grupo de Innovación y Transferencia Tecnológica para el Hábitat Social (GITTHAS) de la Facultad de Ar-

quitectura de la Universidad de la República.

5.5 La concertación

Una política de Estado respecto a la vivienda debería ser de largo plazo y crear un horizonte de normas, financiación y demanda que promueva la inversión de los diversos actores en la investigación tecnológica y el desarrollo de sistemas, y defina a la vez expectativas claras para los destinatarios.

Deberían darse señales claras respecto al desarrollo tecnológico, que orienten hacia la creación de técnicas que respondan a las necesidades de desempeño de cada grupo de población carenciada con los recursos específicos de cada caso, de manera de lograr una mayor accesibilidad a la mejora del hábitat. Este desarrollo debería enmarcarse en objetivos nacionales, tales como el fomento de la ocupación, el desarrollo de la tecnología nacional, la protección del medio ambiente, etc.

En el contexto actual es dable esperar y corresponde exigir una coordinación entre las autoridades nacionales y locales, la Universidad, las ONGs de asesoramiento y promoción, las cooperativas, las empresas y las respectivas gremiales, que facilite y promueva el desarrollo de propuestas técnicas apropiadas para la resolución de los problemas del hábitat con una visión integradora.

02.4

[*] Carlos Altoberro, ingeniero civil, fue Subgerente Técnico del Banco Hipotecario del Uruguay. Trabajó en el área del crédito a la vivienda desde 1961, estando en la órbita de su Gerencia al momento de escribir este artículo (1999) el crédito a Cooperativas de Vivienda. Se especializó en las áreas del Financiamiento de Vivienda y los Costos en la Construcción, habiendo realizado trabajos sobre dichos temas que obtuvieran primeros premios en varios concursos. También incursionó en materias como Patología de las Construcciones y Políticas y Financiamiento de Vivienda en América Latina, habiendo sido expositor sobre dichos temas en varios congresos internacionales.

Estando retirado el Ing. Altoberro al realizarse la segunda edición de este libro, se ha optado por mantener la redacción original, actualizándose la información pertinente mediante una nota final del Compilador.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

(1) Tres cooperativas, en Veinticinco de Mayo (Florida), Salto y Fray Bentos (Río Negro), con financiamiento a cargo del Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) (50%), del entonces Instituto Nacional de Viviendas Económicas (25%) y el resto a cargo de las Cooperativas mediante la ayuda mutua. Estos conjuntos fueron terminados a comienzos de 1970. Esta experiencia ya fue mencionada en el Capítulo 1.

1. Antecedentes

El financiamiento para la construcción de conjuntos habitacionales de Cooperativas de Ayuda Mutua es relativamente reciente en el contexto general del financiamiento para la vivienda en el Uruguay. Si bien existe un antecedente en los años '60⁽¹⁾, el financiamiento masivo surge con la aprobación, el 17 de diciembre de 1968 de la Ley N° 13.728 (Plan Nacional de Vivienda), es decir hace unos treinta años, en un país donde el crédito hipotecario nacía más de un siglo atrás, con la creación del Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.), al desgajarse el entonces Banco Nacional.

2. El financiamiento a partir de la ley N° 13.728

La ley N° 13.728 -conocida también como la "Ley de Vivienda"- aprueba un marco jurídico para la concesión de Personería a las Cooperativas de Vivienda y éste es uno de sus aspectos sustantivos. Pero la Ley tiene también otras estipulaciones, entre ellas las que enmarcarán el financiamiento.

Es en este marco dado por la Ley, que a partir de 1969 y 70, las Cooperativas de Vivienda -en particular las de Ayuda Mutua- luego de haber obtenido la correspondiente Personería Jurídica, que las transforma en personas jurídicas objeto de crédito, comienzan a solicitar y obtener préstamos en



el Banco Hipotecario, documentados en Unidades Reajustables (UR), para la construcción de viviendas para sus socios.

3. Características del crédito

Si bien el texto de la ley N° 13.728 ha sufrido importantes e innumerables modificaciones, algunas

de las cuales han desvirtuado sus características iniciales y toda la arquitectura del sistema creado, el crédito a las Cooperativas de Ayuda Mutua no ha variado en forma sustancial, salvo algunos cambios puntuales y otros operativos, estos últimos en general dentro del contexto original⁽²⁾.

La Ley de Vivienda estableció categorías de construcción para determinar las condiciones del crédito

Estructura del Sistema Financiero de Vivienda según "Plan Nacional de Vivienda"		
estructura institucional	Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)	* Objetivos - Metas- Políticas
	Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)	* Administrador del Fondo Nacional de Vivienda. * Organismo crediticio del Sistema Privado de Producción de Viviendas.
	Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)	* Organismo ejecutor del Sistema Público de Producción de Viviendas.
fuentes de recursos	Fondo Nacional de Vivienda (FNV)	* Recaudación por Timbre de Vivienda (2% sobre sueldos) * Emisión de Obligaciones Hipotecarias Reajustables (OHR) * Impuesto a créditos del BHU ya concedidos. * Rescate de sus propias inversiones.
moneda	Unidad Reajutable (UR)	* Moneda ficta para la concesión y rescate de Créditos. * Indicador que indexa según variación del Índice Medio de Salarios.
medios de producción	Crédito a personas físicas y jurídicas (BHU)	* a personas físicas: para construcción, ampliación, refacción de vivienda individual y adquisición de vivienda usada. * a personas jurídicas: Promotores Privados de viviendas para vender; Cooperativas de Vivienda; Fondos Sociales de Vivienda; Empresas (construcción de viviendas para su personal).
	Producción pública por medio de organismos estatales (INVE)	* INVE - Acción Directa del Sistema. * Organismos Públicos productores de vivienda- Acción coordinada con Intendencias Municipales, Fuerzas Armadas, etc., mediante Convenios de crédito y construcción por parte del INVE y el organismo, respectivamente.

(2) Las modificaciones producidas después de la fecha de redacción de este artículo (1999) se comentan en una llamada final a pie de página (N. del C.).

to -tasa de interés y plazo de amortización- de manera tal que las soluciones más económicas tuvieran condiciones más "blandas" para el pago.

Por otra parte, el crédito máximo otorgable se calculaba como un porcentaje de la inversión total en la construcción -Valor de Tasación- y no en función del valor de venta o de mercado inmobiliario -Valor Venal- como había sido tradicional en la historia del Banco Hipotecario.

Los créditos para las viviendas de tipo económico son concedidos a largo plazo -veinticinco o treinta años- y documentados en Unidades Reajustables⁽³⁾. Se recibe el crédito en función del valor de la UR a la fecha de cobro y se reintegra reajustado, al valor de la UR a setiembre de cada año. Es decir que durante un año -setiembre a setiembre- la cuota del servicio hipotecario se mantenía constante en moneda nacional⁽⁵⁾.

4. El sistema de reajuste

Como todo indicador que se utilice para indexar, la UR, base del sistema de reajuste, se ha constituido en elemento controversial a través del tiempo, no obstante tener a la fecha más aceptación del público para documentar su deuda que otros sistemas u otras monedas.

Para comprender el funcionamiento del sistema de reajuste, se deben diferenciar dos situaciones: a.) el valor de la UR al recibir el préstamo; b.) su valor al enfrentar el pago del servicio de la hipoteca.

- Como los costos de construcción pueden evolucionar por encima de los salarios, puede haber una pérdida de valor de la UR, que evoluciona con éstos. Ello conduciría a una merma de los recursos efectivamente otorgados, que desfinanciaría las obras. Para evitar esto se previó un sistema de complementación crediticia

Crédito máximo y capital social mínimo exigible para Cooperativas de Vivienda (s/Ley de 1968)

Tipo de Cooperativa	Préstamo máximo como % del Valor de Tasación	Capital Social Mínimo	
		% Valor de Tasación	Forma
Ayuda Mutua	90%	10%	Mano de obra benévola y ahorro en aportes sociales.
Ahorro y Préstamo ³	85%	15%	En efectivo, ahorro previo a escrituras de préstamo.

(3) También llamadas de Ahorro Previo. V. Capítulo 1. (N. del C.).

(4) La Unidad Reajutable (U.R.), creada por el art. 38 de la ley N° 13.728 tiene por objeto documentar a valores constantes los préstamos que se otorguen al amparo de la Ley, así como los depósitos de ahorro correspondientes (art. 99). Se ajusta en función de la variación del Índice Medio de Salarios que lleva el hoy Instituto Nacional de Estadística. (N. del C.).

(5) La Ley preveía originalmente que los ajustes fueran anuales. Posteriormente, en un período de importantes inflaciones, fueron llevados a semestrales para las viviendas económicas y a cuatrimestrales para las demás categorías. En 1997, en un intento de desindexación de la economía y cuando se habían reducido sensiblemente los índices inflacionarios, otra ley volvió a hacerlos anuales. (N. del C.).

Condiciones originales de crédito para Cooperativas de Ayuda Mutua

Tasa de interés anual	Plazo hipoteca	Plazo de gracia	Subsidio	Moneda	Forma de entrega del crédito
2%	30 años	No se paga durante la construcción	Implícito en la tasa de interés	Unidad Reajutable (UR)	Proporcional al avance de la obra, con inspecciones mensuales



para absorber estas diferencias inflacionarias, mediante un *Fondo de Reserva*. Calculadas las diferencias mensualmente, se acciona automáticamente dicho Fondo, afectándolo en un porcentaje de esa diferencia igual a la relación Préstamo/Valor de Tasación⁽⁶⁾.

- b. El valor de la UR para el pago del servicio hipotecario se transformó en un punto de conflicto. Resulta obvio que con un salario real creciendo por debajo del Índice de Precios de Consumo (IPC), la disponibilidad de pago de las familias se reduce y si bien el servicio hipotecario crece igual que su ingreso, los otros elementos de su canasta básica de sustento (alimentos, vestimenta, asistencia médica, enseñanza, etc.) crecen por encima. En definitiva, aún habiéndose incrementado proporcionalmente menos, el pago de la vivienda se vuelve oneroso.

Pero el caso inverso -salario real creciendo por encima del IPC- exagera un elemento psicológico. Si se compara el aumento del servicio hipotecario con el correspondiente a los otros elementos de consumo, se tendrá la sensación que el costo de la vivienda es exorbitante, provocándose una situación de malestar social. Estalla así permanentemente la polémica sobre el sistema de reajuste. Su tratamiento es siempre puntual, tratando de solucionar el conflicto del momento.

El problema es común a toda indexación por medio de indicadores y sólo se solucionará si se modifica el sistema, trabajando con una moneda real -caso dólar- o con una tasa móvil, que refleje las tasas de interés reales de plaza⁽⁷⁾.

5. Subsidios

El Fondo Nacional de Vivienda, creado por la Ley, preveía una política de subsidios sustentada en la recaudación por un "Timbre de Vivienda", que de-

bía colocarse en todos los recibos correspondientes a pago de remuneraciones⁽⁸⁾). Esto significaba un ingreso de costo financiero cero, frente a la otra gran fuente de recursos del Plan, no correspondientes a retornos de préstamos: la colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables, las cuales tenían un costo real en la tasa de interés que rendían esos papeles⁽⁹⁾.

El subsidio originalmente se puso en práctica mediante una rebaja de la tasa de interés. Este sistema tiene el inconveniente que permanece vigente todo el tiempo que dura la hipoteca y consume recursos en forma creciente.

Las Cooperativas de Ayuda Mutua tuvieron una tasa de interés originalmente del 2% en UR, contra un costo medio del dinero que manejaba el sistema de un 5%.

A partir de 1991, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Am-

biente, el financiamiento a Cooperativas de Ayuda Mutua queda prácticamente en su órbita y fuera del BHU⁽¹⁰⁾. Es en este contexto que se modifica la forma de subsidio, pasando a un sistema de monto fijo, por una única vez, a cada familia. Es decir que junto al préstamo se concede una partida de subsidio fija, que no tiene retorno.

Esta forma, que igualmente implica un servicio hipotecario menor, tiene la ventaja que no afecta los recursos del Fondo Nacional de Vivienda en el futuro. El único elemento de discusión es su monto y lo que representa en el total de la amortización⁽¹¹⁾.

6. Las categorías de vivienda

La Ley estableció cuatro categorías de vivienda y un mínimo habitacional. Estas categorías se definen a partir de dos variables: *área habitable y valor de tasación*.

(6) Este sistema fue eliminado para los créditos concedidos por el Ministerio de Vivienda a partir de 1993 y luego reincorporado, en 2003, cuando la maxidevaluación del año anterior hizo imposible la terminación de las obras con los recursos originalmente otorgados. (N. del C.)

(7) El tema, como dice el autor, es sumamente discutible y ha instalado la polémica casi desde su creación. Pero el Banco Hipotecario prácticamente quebró hacia fines de la década del 60, cuando prestaba en moneda nacional sin reajuste y las inflaciones eran de tres dígitos, lo que demuestra que para mantener un sistema de créditos a largo plazo debe manejarse alguna forma de reajuste. De cualquier modo, lo que el movimiento cooperativo siempre ha discutido no es la existencia del reajuste sino la fórmula de cálculo de la UR, que se vincula a ingresos promedio y no a los de los sectores sociales que integran realmente la masa de deudores (N. del C.).

(8) Art. 81, literales A) y B).

(9) Id., literal C).

(10) Al establecerse, según ya se dijo anteriormente, por el Decreto 239/92 de 1.6.92 del Poder Ejecutivo, que el B.H.U. atendería solamente la denominada "demanda solvente" (ingresos familiares mensuales por encima de 60 UR, unos US\$ 800 de 2007). Ver el parágrafo 8. (N. del C.)

(11) A este mecanismo también se le han señalado desventajas, pues obliga a realizar todo el subsidio al comienzo, limitando de manera importante los recursos disponibles y por otra parte no es revisable (N. del C.)

Cuadro de áreas habitables por categoría de vivienda

Categoría	Cantidad de dormitorios	Área habitable máxima (m ²)	Observaciones	Modalidad operativa de cooperativas
Económica	1	40	Viv. Interés Social	Ahorro y Préstamo Ayuda Mutua
	2	55		
	3	70		
	4	85		
Media	1	50		Ahorro y Préstamo
	2	69		
	3	88		
	4	107		
Confortable	1	65	—	—
	2	90		
	3	115		
	4	140		
Suntuaria	1	>65	—	—
	2	>90		
	3	>115		
	4	>140		

El Art. 19 indica que se entiende “por ‘área habitable’ de una vivienda, la superficie horizontal ocupada por dormitorios, cuartos de baño, ambientes cerrados destinados a cocina, comedor, estar, circulación, recepción o tareas domiciliarias, más los placares, alacenas y despensas u otros lugares interiores de depósito, y el espesor de los muros que los dividan o los envuelvan, hasta su cara exterior”.

La otra variable se definía en dos artículos: el 24 establecía como Valor de Tasación al “valor de construcción definido en el Art. 23 incrementado hasta en un 15% en razón del terreno y obras complementarias de urbanización”. Y el art. 23 definía a su vez como Valor de Construcción al “costo normal resultante para el propietario de las obras hasta su habilitación, incluyendo rubros tales como honorarios técnicos, beneficios de la empresa constructora, conexiones, impuestos o trámites”.

En conclusión, la inversión o Valor de Tasación responde a la igualdad:

VT = VC + terreno + urbanización interna al predio.

En función del número de dormitorios se establecían valores a las variables que definían el campo o categoría en la que se podía operar y ello a su vez definía tasas de interés y plazo de la hipoteca.

En esas condiciones se definieron áreas habitables máximas para cuatro categorías (ver cuadro de Áreas habitables).

El Art. 18 de la Ley definía además un *mínimo habitacional*, indicando que para la vivienda de un dormitorio su área habitable no sería inferior a treinta y dos metros cuadrados, aumentando doce metros cuadrados por dormitorio adicional. Se exigía además como mínimo un cuarto de baño y ambientes adecuados para funcionar como cocina, comedor y estar diario.

Si suponemos que tenemos una vivienda de dos dormitorios y VT_e, VT_m, VT_c son los valores de tasación fijados para las categorías *Económica*, *Me-*

dia y *Confortable*⁽¹²⁾ para esa capacidad locativa, podemos esquematizar las categorías como sigue:



Queda claro pues que superado el máximo de cualquiera de las dos variables topes de una categoría, se ingresa en la categoría inmediata superior.

En resumen: *cada vivienda, en función del número de dormitorios, de su área habitable y de la inversión necesaria para que esté en condiciones de ser ocupada (Valor de Tasación) estará comprendida en una categoría que a su vez definirá las condiciones de crédito.*

7. Tenencia

De acuerdo a la forma de integración del aporte propio, existen dos grandes modalidades operativas: a) Cooperativas de Ayuda Mutua y b) Cooperativas de Ahorro y Préstamo. También existe, para cada una de ellas una diferenciación respecto a la tenencia final del bien, que no afecta la forma y condiciones de concepción del crédito, pero sí el pago del servicio hipotecario mensual: las Cooperativas de *Usuarios* o de *Uso y Goce* y las de *Propietarios*.⁽¹³⁾

En las Cooperativas de Usuarios existe una hipoteca única, de la cual es titular la Cooperativa, que asume así la condición de deudor ante el Banco; lo

(12) Definidas respectivamente por los arts. 22, 25 y 27 de la Ley.

(13) Ver Capítulo 2.1.

Formas de tenencia en cooperativas		
Tenencia de la vivienda por el socio	Denominación	Propietario de la vivienda
Uso y goce	De Usuarios	Cooperativa (Personería Jurídica)
Propietario	De Propietarios de entrega inmediata	Cooperativa, hasta la terminación de la obra. Socio, desde la ocupación en adelante.
	De Propietarios de entrega diferida	Cooperativa, hasta la extinción del crédito hipotecario (30 años). Socio, desde que la unidad quede libre de gravamen hipotecario.

mismo sucede en las Cooperativas de Propietarios de Entrega Diferida hasta que el socio recibe la propiedad de su vivienda. Desde ese momento, lo mismo que en las Cooperativas de Propietarios de Entrega Inmediata, cada beneficiario es titular de su vivienda⁽¹⁴⁾.

En una primera etapa del Plan sólo se escrituraron Cooperativas de Usuarios, con una única excepción.

En la actualidad se aprueban mayoritariamente créditos para Cooperativas de Propietarios de Entrega Inmediata. La operatividad en una u otra modalidad es sólo resorte de la política de vivienda que se implementa en cada período gubernamental. *

8. Situación actual de crédito

La evolución y las repetidas modificaciones a la ley N° 13.728 han llevado a la siguiente situación actual:

- Institucionalmente, el Sistema Financiero de Vivienda se conforma con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU).
- El MVOTMA asiste a todas las familias que tengan un ingreso inferior a 60 UR/mes (unos ochocientos dólares de 2007), que ade-

- más son las únicas que pueden acceder a subsidio. Se actúa dentro del llamado Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV). El BHU, dentro de dicho sistema, asiste a las familias con ingreso superior a 60 UR/mes⁽¹⁵⁾.
- Se ha cambiado la denominación de las categorías, de acuerdo al siguiente esquema

Categoría	
s/ ley 13.728	Actual
Económica	II
Media	III
Confortable	IV

- Se ha denominado también Categoría I al Mínimo Habitacional, erróneamente, ya que la Ley lo define como un mínimo no traspasable y no como una categoría (v. parágrafo 6.).
- Si bien el BHU no ha modificado en demasía el régimen original (a excepción de los Valores de Tasación máximos admisibles que, como función del tiempo, ajustan periódicamente siguiendo la evolución relativa del costo de la construcción respecto de la UR), el MVOTMA ha estructurado un sistema de franjas de ingresos, independiente de las categorías definidas por la ley, que determina las condiciones del crédito.

(14) Art. 162 de la Ley.

(15) Por la llamada "Ley de Fortalecimiento del Banco Hipotecario del Uruguay", N° 17.596, de 24.12.2002, el BHU perdió la facultad de otorgar créditos a personas jurídicas, lo que eliminó la posibilidad de que financiar programas cooperativos. En los hechos, ya no lo hacía porque el alto costo de los préstamos, otorgados en condiciones de mercado, los hacía inviables.

La Ley N° 18.125, de 11.5.07, que reestructuró nuevamente el BHU, traspasando parte de sus funciones a la Agencia Nacional de Vivienda, creada por dicha ley, volvió a darle la posibilidad de prestar a personas jurídicas, pero la escasa disponibilidad de fondos del Banco torna esa posibilidad poco factible (N. del C.).

8.1 Régimen crediticio del BHU

Las características básicas de los créditos que el BHU concede actualmente a las Cooperativas de Ayuda Mutua se sintetizan en los cuadros Cantidad de viviendas por cooperativa, Condiciones del préstamo, y Valores de tasación.

El Valor de Tasación para cada conjunto incluye, de acuerdo a lo que se dijo en el párrafo 6, el costo inherente a la construcción de las viviendas y un local comunal, aportes sociales por mano de obra, conexiones de agua corriente, energía eléctrica y colector público, terreno, costos de infraestructura interna al predio (iluminación, caminería, etc.), honorarios técnicos, trámites municipales, trámites y escritura de préstamo, etc.

Valores de tasación (inversión) máximos admisibles		
Cantidad dormit/ vivienda	Valor en UR	Valor US\$ (aprox.) ¹⁶
1	2.500	34.000
2	3.400	46.000
3	4.200	57.000
4	5.000	67.000

(16) Valores a 2007, en que 1 UR vale aproximadamente 13,5 dólares estadounidenses (N. del C.).

(17) La tasa indicada (7%) es la que figura en el contrato de préstamo e hipoteca. No obstante, a los efectos del cobro del servicio hipotecario, se aplica sólo un interés del 4,5% anual siempre que el deudor, en este caso la Cooperativa, sea buen pagador, no registrando atrasos. La tasa de interés anual es la mínima autorizada por el Banco Central del Uruguay (BCU).

(18) Aunque la tasa contractual es del 7% anual en Unidades Reajustables, la resolución N° 287/97 de 30.5.97, del MVOTMA dispuso que la liquidación de las cuotas de las cooperativas buenas pagadoras (con menos de tres cuotas de atraso) se haga aplicando una tasa del 4,5%. Una nueva resolución del MVOTMA, la N° 232/98, de 25.6.98, redujo este valor al 2% (N. del C.).

8.2 Régimen del MVOTMA

Desde su creación en 1991, el MVOTMA encauzó sus políticas de vivienda a cubrir las necesidades de los sectores de menores ingresos, mediante préstamos y subsidios.

Y encaró el crédito directamente hacia las familias, por lo que los socios de las cooperativas, en tanto cabeza de familia, deberían percibir asistencia financiera en función de su ingreso, de modo que la inversión en su vivienda estaría en relación directa con éste, independientemente de las necesidades locativas.

Así, el MVOTMA determinó franjas de ingreso familiar y en función de éste, las demás variables del crédito.

Se planteó además una política de subsidios de monto fijo, es decir que el subsidio se otorga como una partida en efectivo, simultánea con el préstamo hipotecario, pero que no tiene retorno.

Esta sustitución del sistema de subsidio aplicado a la tasa de interés, utilizado en los primeros años del Plan, por un subsidio puntual, permite un mejor posicionamiento financiero de la Cuenta Subsidios del Fondo de Vivienda, así como aumentar la rela-

Cantidad de viviendas por cooperativa			
Modalidad Operativa	Cantidad de viviendas		
	Mínima	Máxima	
De Propietarios de entrega inmediata	10	< 50 (etapa única)	> 50 (varias etapas)
De Usuarios, como excepción	(s/ley 13.728)	(por disposición BHU)	(por disposición BHU)

Condiciones del préstamo						
Sistema	Categoría	Préstamo	Tasa interés anual(en UR)	Plazo Hipoteca	Ingreso Mensual al hogar del socio	Afectación del ingreso mensual
Ayuda Mutua	II Económica	<0,9 V.T.	7% ¹⁷	30 años	>60 UR/mes (800 US\$/mes)	< 25%

ción subsidio/préstamo en las soluciones habitacionales dirigidas a los sectores de menores recursos. Esto en el plano conceptual, y más allá de entender que las partidas propuestas sean o no suficientes, que los niveles de vivienda resultantes sean o no los deseables, etc.

Otra característica particular del sistema de franjas de ingresos utilizado por el MVOTMA, es que deja de lado la categorización por niveles de construcción de la ley N° 13.728 (en Económica, Media, Confortable), no existiendo limitaciones en el área a construir, más allá de las que impongan los recursos financieros del beneficiario.

Las líneas de financiamiento del MVOTMA intro-

ducen además el concepto de “vivienda sin terminar” ya que los valores asignados a la inversión sólo aseguran la construcción de la cáscara de la vivienda y las áreas de servicios con terminaciones mínimas, lo que obliga a sacrificar algunos elementos en beneficio de otros.

La inversión por vivienda estará financiada de la siguiente manera:

Inversión = Aporte del socio + Subsidio + Préstamo

En el cuadro que sigue se plantean los valores en UR y dólares (a la cotización de 2007 de aproximadamente 13,5 US\$/UR) de las cuotas que resultan para las diferentes categorías de ingreso.



(19) El retiro del Ing. Altoberro no hace posible una actualización de la información y los conceptos que figuran en el artículo por parte del autor, circunstancia que pretende salvar esta nota. La situación descrita por el Ing. Altoberro sigue vigente al momento de elaborarse la segunda edición de este libro. Sin embargo, existen dos cambios relevantes a mencionar: el primero, la desaparición en la práctica del BHU como organismo financiador, por los hechos señalados en una llamada anterior; el segundo, un fuerte cambio conceptual en la asignación de subsidios por parte del MVOTMA.

Éste tomará en adelante como eje de su política que el subsidio sea el necesario para que cada familia destinataria pueda acceder a una vivienda decorosa acorde a sus necesidades; en consecuencia, se adoptan valores de tasación uniformes y subsidios diferenciales. Éstos podrán ser totales, para familias en situación de extrema pobreza, y serán revisados periódicamente para establecer si continúan siendo necesarios o pueden ser suprimidos o modificados.

Por lo tanto, no se tendrá en cuenta el ingreso para determinar a qué solución puede acceder cada familia, como hasta ahora, sino para establecer cuánto podrá pagar por la solución que necesita. Por otra parte, se considera no solamente el monto del ingreso familiar sino también la integración del mismo, para relacionar el pago exigido con las posibilidades reales del núcleo familiar. Ello se hace al tomar como indicador de la capacidad de pago el ingreso per cápita, en lugar del ingreso total.

Sobre estas bases se establece un sistema de franjas que define el porcentaje máximo en que la cuota a pagar afectará los ingresos de la familia (el que será tanto menor cuanto menor sea el ingreso), subsidiándose la diferencia entre dicho valor y el que resulte de las condiciones de mercado.

Se abandonan, así, tanto el subsidio de capital como el de interés y se pasa a subsidiar directamente la cuota a pagar.

Este mecanismo, que implica un fuerte cambio conceptual (y la necesidad de mayores recursos para sustentarlo) ya ha sido decidido por el gobierno nacional, pero hasta la fecha no está en aplicación, por no haberse reglamentado el mismo, lo que se esperaba sucediera antes de finalizar 2007.

Cuotas de acuerdo a categorías de ingreso en UR y dólares de 2007

Ingresos mínimos del núcleo familiar						
UR	20,9	28,3	35,6	43,0	50,4	57,7
US\$ (aprox.)	282	382	481	581	680	779
Inversión máxima Admisible por Vivienda (V.T.)						
UR	1.150	1.400	1.650	1.900	2.150	2.400
US\$ (aprox.)	15.500	18.900	22.300	25.700	29.000	32.400
Subsidio						
UR	374	374	374	374	374	374
US\$ (aprox.)	5.050	5.050	5.050	5.050	5.050	5.050
Aporte propio(ahorro, ayuda mutua, u otro)						
UR	173	210	248	285	323	360
US\$ (aprox.)	2.330	2.840	3.340	3.850	4.350	4.860
Préstamo						
UR	604	816	1.029	1.241	1.454	1.666
US\$ (aprox.)	8.150	11.020	13.880	16.750	19.620	22.490
Cuota mensual Hipotecaria(7% ¹⁸ anual en UR; 25 años de plazo)						
UR	4,18	5,66	7,13	8,60	10,07	11,55
US\$ (aprox.)	56	76	96	116	136	156
Relación						
Subsidio/Inversión	32,5%	26,7%	22,7%	19,7%	17,4%	15,6%

9. Comentarios finales

a. Cualquiera sea la política de vivienda que se desarrolle en el futuro, deberá considerarse una operativa para las Cooperativas de Vivienda y en particular para las de Ayuda Mutua.

b. Las Cooperativas, por intermedio de sus asesores técnicos, deberán procurar soluciones racionalizadas y sistematizadas, que permitan un nivel de costos adecuado a los ingresos de sus socios y al financiamiento que se prevea, optimizando la relación: costos/financiamiento/confort.

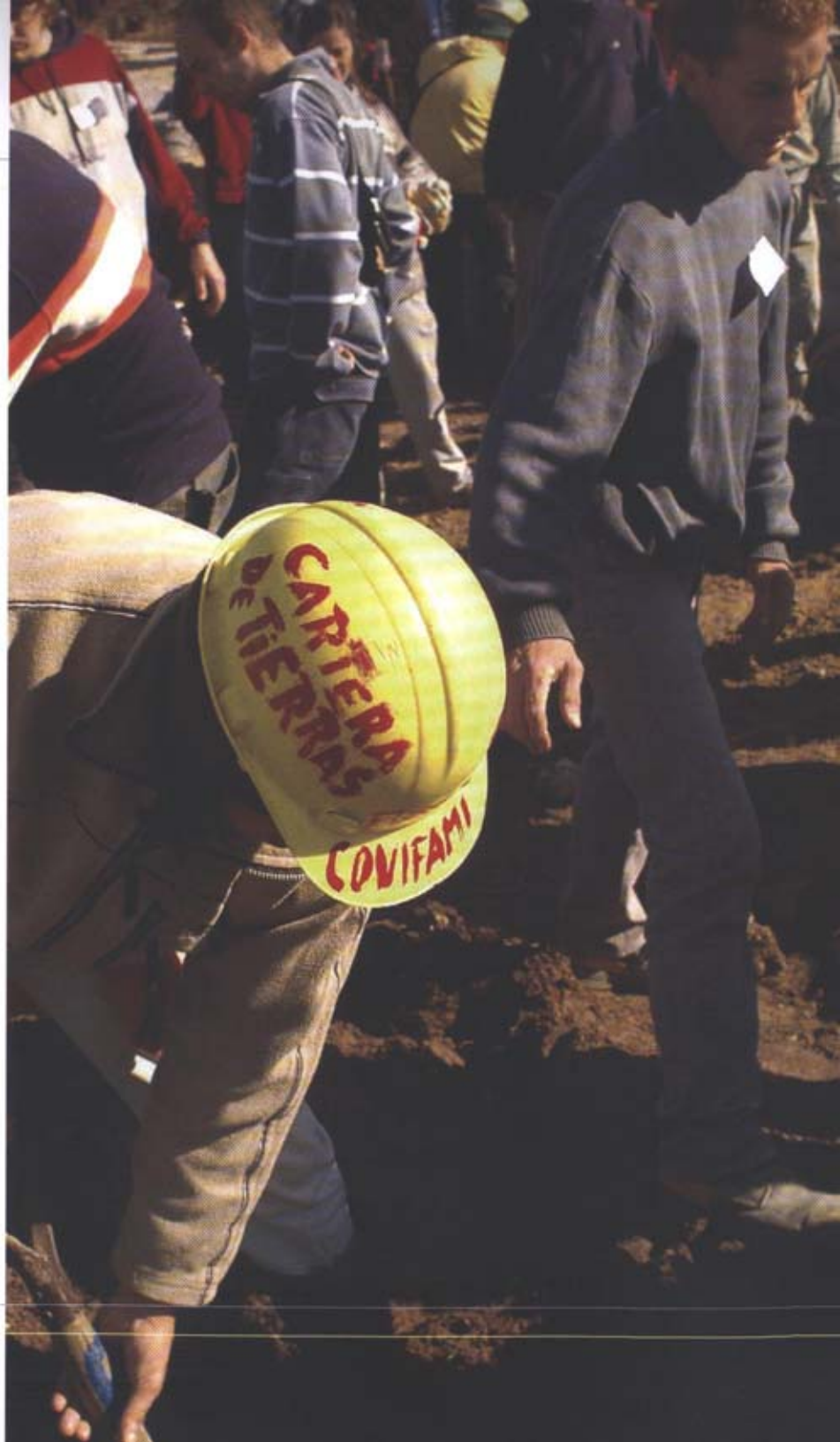
c. Asimismo se deberá procurar la máxima eficiencia en la ejecución de los programas, con controles estrictos de gastos y plazos, de manera de no exceder las estimaciones previstas y evitar retardos en la culminación de las obras, que encarecen la solución final y afectan los recursos del Sistema Financiero de vivienda al postergar el retorno de los capitales invertidos.

d. Es necesario imponer a los socios la necesidad del estricto cumplimiento del contrato hipotecario, no sólo como forma de conservar los recursos nacionales, sino como elemento de prestigio del movimiento cooperativo, que lo consolide defini-

tivamente como herramienta natural de cualquier política de vivienda.

e. El Sistema Financiero de Vivienda debería apartarse lentamente de su moneda-indicador, la UR, pasando a moneda real, ya sea operando en dólares o en pesos corrientes a tasa variable vinculada al IPC, como forma de evitar descalces monetarios al sistema y los desajustes de la cuota hipotecaria frente a otros insumos del núcleo familiar.

f. Es preciso establecer políticas de vivienda con permanencia en el largo plazo y no sujetas a los cambios gubernamentales cada cinco años, realizando en esas instancias sólo los ajustes particulares que la coyuntura imponga⁽¹⁹⁾.



02.5

[*] Cristina Fynn, asistente social, Diploma de Especialización en Sociología Urbana de la Universidad de la República, Maestría en Hábitat y Vivienda en la Universidad de Mar del Plata-Argentina, trabaja desde 1974 en asesoramiento a Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, en Montevideo y en el interior del país. Se desempeña asimismo actualmente como Coordinadora del equipo técnico "Sociedad y Hábitat" en la División Planificación Estratégica de la Intendencia Municipal de Montevideo, a cuyos cuadros funcionales ingresó en 1990. Desde 1994 a 2004 se desempeñó como asesora de la Comisión de Vivienda de la Asociación de Obreros y Empleados Municipales; participó además, con el equipo del Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, en la evaluación de nueve conjuntos habitacionales cuya construcción promovió la IMM a través de cooperativas, con sistemas y tecnologías alternativos.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM

(1) Originalmente este porcentaje era del 5% (art. 174 de la Ley). Posteriormente, por vía reglamentaria, se elevó al 7%, al incorporarse al asesoramiento brindado servicios que no estaban previstos originalmente. La ley N° 16.237 de 2.1.1992 (art. 3°) le dio jerarquía de norma legal a esa disposición, aunque retomando la misma descripción de servicios del texto original, para la cual éste fijaba un porcentaje máximo del 5%.

Posteriormente, el Decreto 327/94 admitió que por diferentes servicios llamados "especiales" u "optativos", pero que también son imprescindibles, como los proyectos de ingeniería, pueda percibirse un 2% adicional. (N. del C.).

1. Introducción

Este artículo pretende exponer el papel que tuvieron y tienen los Institutos de Asistencia Técnica (IATs) en los programas de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (CVAM), y es el producto de la reflexión que hemos realizado a lo largo de nuestra labor como trabajadores sociales en estos equipos técnicos. Pretendemos hacer un recorrido sintético de su trayectoria, plantear la metodología de trabajo que se ha utilizado generalmente y realizar un análisis sobre algunas interrogantes que se nos han planteado en el transcurso de esta experiencia. Todo lo cual estará fuertemente influido, seguramente, por la perspectiva profesional desde la que enfocamos el tema.

Con la aprobación de la Ley de Vivienda, en 1968, se implementaron los IATs. Estas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro están constituidas por equipos interdisciplinarios de profesionales, cuyo objetivo es el asesoramiento técnico en todos los aspectos que demanden los grupos cooperativos de vivienda para llevar a cabo su objetivo. La Ley especifica la obligatoriedad para todas las Cooperativas de tener un contrato con un IAT y establece el costo del asesoramiento, que no puede exceder el 7% del valor total de las obras⁽¹⁾.

La Ley establece asimismo con claridad los cometidos



dos de los IAT, en cuanto a los servicios a brindar a las Cooperativas. Éstos son: jurídicos, contables, de educación cooperativa, financieros, económicos, sociales, de proyecto y dirección de obra.

Por primera vez en el país, entonces, profesionales con diferentes perfiles trabajan juntos en el asesoramiento técnico a grupos organizados, para el logro de la vivienda, manteniéndose un vínculo de horizontalidad entre ambos: equipo técnico y Cooperativa. Ello genera una experiencia fecunda a lo largo de los años, tanto a nivel de las unidades cooperativas como de su movimiento social.

El trabajo de los equipos técnicos se desarrolla básicamente en tres dimensiones: en su rol de promotor de las unidades cooperativas; en la capacitación para la gestión, y en el asesoramiento específico en cada una de las etapas, hasta la terminación de las viviendas.

Los IAT han desempeñado un rol preponderante en el movimiento cooperativo y en particular en las CVAM. En su trayectoria podemos distinguir tres grandes períodos:

- a. Desde su inicio hasta el período de la dictadura, donde con la aplicación del Acta Institucional N° 3 de 9 de setiembre de 1976, se suprimen las Institutos de Asistencia Técnica y un decreto posterior termina por disolverlos⁽²⁾.
- b. Con la apertura democrática en nuestro país los IAT vuelven a actuar públicamente. Si bien esa actuación aún no estaba reglamentada, participan con capacidad de propuesta en los acuerdos de la Concertación Nacional Programática (CO.NA.PRO.)⁽³⁾ y en la organización de la Coordinadora de Vivienda Popular (COVIP), donde se plantea una serie de reivindicaciones y propuestas de solución a la problemática habitacional. Allí los IAT buscan, junto a las organizaciones sociales y las cooperativas de segundo grado (Federaciones) tener incidencia en la esfera pública de las decisiones.
- c. Con la aprobación de la Ley de Vivienda

N° 16.237 de 2.1.92, se restablece la vigencia de los IAT (Art. 3°), comenzando una nueva etapa de actuación institucional, coincidentemente con la cual se forma un importante número de nuevos institutos.

Constituir equipos técnicos interdisciplinarios de asesoramiento a las CVAM supuso en su momento un desafío importante para la construcción de un saber colectivo, que se conformaba por el aporte de profesionales universitarios de diferentes disciplinas, con orientaciones distintas y respondiendo también a marcos teóricos distintos.

El enfoque multidisciplinario, como proceso de construcción continuo, implicó la interrelación de un conjunto de conocimientos técnicos precisamente definidos, estableciendo objetivos y elaborando metodologías de trabajo que posibilitaran un enfoque integral hacia los grupos destinatarios, considerando la realidad no como un conjunto de partes sino como un todo.

2. El desarrollo del trabajo técnico con los grupos cooperativos

2.1 La promoción de las entidades cooperativas

Los IAT desarrollaron una tarea importantísima en la promoción y conformación de las CVAM, no sólo en el inicio del sistema sino durante sus ya casi cuarenta años de existencia.

La etapa de *promoción* en el campo de la vivienda cooperativa no es sencilla, porque en general existe una percepción -que se refuerza a partir de los reclamos de las organizaciones sociales- que asocia lo colectivo a necesidades como la infraestructura de servicios y los equipamientos sociales, en tanto se considera la vivienda como un consumo individual, que involucra solamente el hogar-familia.

(2) Art. 11 del Decreto-Ley N° 14.666 de 9.6.77.

(3) Instancia de negociación que se dio a la salida de la dictadura (1983-84), entre partidos políticos y organizaciones sociales. Entre los importantes acuerdos a que se llegó en materia de vivienda, estaba la reinstitucionalización del sistema cooperativo (y en particular del funcionamiento de los institutos de Asistencia Técnica) así como la priorización del sistema en los planes y políticas de vivienda. Lamentablemente, esos acuerdos fueron cumplidos luego sólo parcialmente. (N. del C.)

Por ello esta tarea implicó un proceso de sensibilización sobre una necesidad potencial, que a nivel de determinados sectores sociales no podía ni puede resolverse por medio solamente de los mecanismos del mercado. Se hace entonces necesario trabajar sobre las pautas culturales tradicionales, sobre la concepción propietarista de fuerte impronta y acerca de las soluciones habitacionales que se generaron en el país, fundamentalmente por medio del Estado, la promoción privada o la autoconstrucción.

La formación de una Cooperativa, entonces, significa incorporar en el colectivo el concepto de vivienda en el sentido amplio del hábitat, demostrar las ventajas de las soluciones colectivas, la necesidad de organizarse y de transitar un prolongado proceso de construcción, tanto a nivel social como físico, todo ello enmarcado en el desarrollo de los valores y principios cooperativos, basados en la igualdad de derechos y oportunidades y en la existencia de lazos de solidaridad y bases de funcionamiento democráticas.

La promoción de las CVAM se realizó en todo el país, tanto a nivel del ámbito territorial como del gremial. Para llevarla adelante los equipos técnicos elaboraron una metodología de trabajo, definiendo etapas y técnicas para el desarrollo de las cooperativas. Toda esta labor se instrumentó por medio de los trabajadores sociales, con apoyo de técnicos de otras disciplinas y en estrecha vinculación con la Federación, FUCVAM, en su tarea de articulación del movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua.

2.2 La metodología del trabajo de promoción

La etapa de promoción requiere una fase exploratoria de detección de necesidades y de legitimadores, y la elaboración de pautas de trabajo para la conformación de los grupos.

Una vez que se reúne un grupo de personas con

necesidades de vivienda e interés primario en una experiencia de tipo colectivo, se organiza una serie de instancias para la transmisión de la información básica:

1. Situación del problema de la vivienda en el país.
2. La crisis de las políticas tradicionales en materia de vivienda.
3. La puesta en marcha de la Ley Nacional de Vivienda.
4. Distintas alternativas de acceso a la vivienda en el marco de la Ley.
5. Ventajas del sistema cooperativo y sus diferentes modalidades.
6. Marco financiero e institucional de los programas.
7. Etapas de la Cooperativa hasta la obtención de la vivienda.
8. Rol del IAT.
9. Rol de la FUCVAM.

En este proceso, en una primera instancia el promotor se encuentra con un conjunto de personas que se convierten en escuchas de la propuesta, adhiriéndose algunos a esta alternativa y descartándola otros. Son momentos de creación del grupo, de las primeras búsquedas de identidad con las formas de solución a un problema común. Esta etapa se caracteriza por desconfianzas, dudas, incertidumbres y bloqueos, donde se combinan las necesidades individuales con las colectivas, hasta que finalmente la propuesta se visualiza como viable.

Hay notorias diferencias entre la promoción en el ámbito territorial (o sea el asociado a las relaciones de vecindad) y la promoción en el gremial (asociado a las relaciones laborales); entre la promoción en Montevideo y en el Interior. Las experiencias son diferentes y la capacidad potencial de organización también y por ello las técnicas de trabajo deben ser asimismo diferentes.

2.3 Las etapas en el proceso de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

El proceso de desarrollo de una cooperativa de vivienda comprende una serie de etapas que la práctica ha demostrado que no son lineales, pero que en base a la experiencia de los equipos técnicos se puede sistematizar en principio de la siguiente manera:

1. Estudio y relevamiento del grupo.
2. Tipificación del grupo cooperativo.
3. Discusión y análisis grupal de las bases orgánicas de la Cooperativa: Estatutos y Reglamento Interno.
4. Gestiones para la obtención de la Personería Jurídica.
5. Constitución de los órganos cooperativos.
6. Obtención del terreno.
7. Estudio, análisis y aprobación del anteproyecto de las viviendas.
8. Análisis y aprobación del Proyecto.
9. Pre-obra: análisis del Reglamento de Trabajo y funciones de la Comisión de Obra.
10. Obra: organización de la ayuda mutua en turnos de trabajo, controles de horas y gestión administrativo-contable de la obra.
11. Convivencia e integración barrial.
12. Pos-obra.⁽⁴⁾

Las etapas que se describen precedentemente (algunas internas a la Cooperativa y otras que implican una relación con agentes o instituciones externas a ella) requieren de un proceso de capacitación permanente, en la organización, administración, planificación, evaluación y control, para lograr la autogestión de la cooperativa con los niveles de eficacia y eficiencia necesarios.

En las tareas de capacitación participan diferentes integrantes del equipo técnico: trabajadores sociales, comunicadores, abogados, escribanos, arquitectos, contadores, etc. Cada uno con sus propios perfiles, transfieren y recrean el conocimiento me-

dante técnicas participativas en talleres, cursillos, jornadas educativas y en el asesoramiento permanente a los órganos de decisión cooperativa. Además de abordar toda la temática referida a los principios cooperativos, la organización y el funcionamiento de los órganos cooperativos, se trabaja la enseñanza básica de técnicas de diseño de programas y definición de roles, técnicas de comunicación, planificación y programación; dinámica de grupos, etc.

Cada etapa presenta diferentes desafíos, tanto en los factores externos como internos al grupo. Los factores externos corresponden a las gestiones ante los organismos públicos para el logro de la vivienda. Ellos son menos controlables para los grupos, por su misma externalidad y porque los tiempos no siempre conjugan de igual modo la aprobación de los trámites con las necesidades de la gente. En cambio los problemas ligados a factores internos (conflictos, desintegración grupal, dificultades en la comunicación, etc.) se pueden superar o mitigar por medio del proceso educativo permanente y el apoyo técnico, especialmente a nivel social.

En las primeras etapas la Cooperativa vive un proceso de integración grupal, donde se ponen a prueba los intereses, necesidades, identidades y objetivos sobre el proyecto, en el que se asumen compromisos, se perfilan potenciales dirigentes y el grupo se prepara para la gestión colectiva.

La movilidad en la composición del grupo suele ser permanente hasta que se inicia la etapa de pre-obra, en la que se visualiza más claramente la posibilidad de concreción de las viviendas, lo que contribuye a consolidar el grupo. Si esta etapa no se extiende demasiado en el tiempo, es positiva, porque se temple la capacidad organizativa del colectivo para la concreción de la obra. Si en cambio se prolonga excesivamente, conduce a un desgaste que puede comprometer seriamente el desarrollo del grupo⁽⁵⁾.

El trabajo de ayuda mutua y la gestión cooperativa son encarados como un proceso de aprendizaje

(4) A partir de 1984, fundamentalmente, se dio un importante proceso en el que se promovió la formación de Cooperativas directamente por FUCVAM. En esa situación, se agrega una etapa más a las descritas (que debería ser previa a la obtención del terreno): la elección del IAT que asesorará al grupo. FUCVAM realiza las tareas de promoción por medio de una Comisión en la que trabajan cooperativistas con importante experiencia en el tema y técnicos de diferentes disciplinas. (N. del C.)

(5) En un larguísimo periodo, que fue de 1976 a 1989, no se otorgó ninguna Personería Jurídica a Cooperativas de Vivienda (de ningún tipo) y la concesión de préstamos estuvo severamente restringida. Esta situación, que se debió a decisiones políticas ajenas a la eficacia y validez del sistema, congeló prácticamente el desarrollo del movimiento cooperativo durante ese lapso. Su vitalidad es tan grande, sin embargo, que en cuanto esas restricciones fueron levantadas, al menos parcialmente, se formaron decenas de nuevas Cooperativas. (N. del C.)

colectivo y de afianzamiento organizativo, que habilitará a la Cooperativa para la etapa de convivencia, una vez construidas las viviendas. Es una herramienta difícil y de un alto costo social para las familias cooperativas, ya que requiere una importante dedicación de tiempo, adicional al que demandan sus fuentes laborales y que no sólo se insume en la construcción sino en todo el funcionamiento organizativo.

La etapa de obra es muchas veces vivida como un filtro, puesto que es un importante desafío para los socios, que precisa, para vencerlo, de una firme convicción sobre lo que se quiere. Quizá el mejor ejemplo en este sentido sean los trabajos iniciales de cimentación, en los que generalmente se vuelca un gran esfuerzo físico sin que se vean en lo inmediato los resultados. La historia de las Cooperativas muestra casos de grupos que en estas etapas han cambiado más del cincuenta por ciento de sus asociados.

La movilidad en el padrón, que existe en todas las etapas y particularmente en las iniciales, como ya se ha dicho, exige hacer un énfasis permanente por parte de los equipos técnicos en la capacitación y la educación cooperativa. Sólo así se puede conseguir que todo el grupo pueda realizar un proceso de integración con las mismas oportunidades.

A su vez, una vez terminadas las viviendas es común que exista un "repliegue" de las familias cooperativas en cuanto a su participación en las instancias colectivas, fruto del proceso de desgaste sufrido⁽⁶⁾. Tendrá que pasar un buen período para que se incorporen nuevamente en forma activa a la organización y a su relacionamiento con el entorno. Cualquier programa de pos-construcción que se encare por parte de los equipos técnicos, deberá tener en cuenta necesariamente esta variable.

Todo proceso de grupo -y las cooperativas de vivienda no escapan a esta constante- pasa por distintos momentos, donde actúan dialécticamente las variables de democratización o concentración

del poder, cohesión grupal y pérdida de identidad. A cada una de estas variables corresponden determinadas dimensiones e indicadores, que orientan la acción de los técnicos sobre el desarrollo de esos procesos. Son elementos de diagnóstico y medición de los resultados de su acción, que posibilitan establecer las correcciones o ajustes a operar en los niveles y modalidades de intervención que están llevando a cabo.

3. Conclusiones

Ya se han construido miles de soluciones habitacionales por el sistema de ayuda mutua: desde los grandes conjuntos hasta los grupos más reducidos, en Montevideo y en el Interior del país. En el asesoramiento técnico a esos programas se han aplicado metodologías de trabajo diferentes, según su ubicación, su escala y las características del grupo social involucrado, pero siempre con un mismo objetivo: el de la construcción de espacios urbanos que contribuyan al crecimiento de la ciudad, desarrollando una concepción de la vivienda en un sentido amplio, que abarca no sólo los soportes materiales sino el equipamiento social, y atendiendo además al crecimiento de los grupos como colectivo.

Ésta ha sido y es, tanto para los cooperativistas como para los equipos técnicos, una larga experiencia de aprendizaje mutuo. Como todo proceso, ha tenido luces y sombras, que abren interrogantes a las que creemos es tiempo de intentar dar respuesta.

La relación de horizontalidad de los IAT con los grupos cooperativos abrió un nuevo perfil de trabajo profesional, en la medida que no se depende de un solo saber, sino del de un equipo, que pretende que sus conocimientos puedan ser apropiados por los cooperativistas, sin que por ello cada uno de los integrantes de aquél pierda especificidad en su función.

(6) Téngase en cuenta que, en condiciones favorables, un programa cooperativo por ayuda mutua tiene una duración no menor a tres años desde que el grupo se forma (aproximadamente un año de constitución y gestión del préstamo, y dos años de obra). En condiciones desfavorables -que han sido casi la norma desde 1973- ese tiempo puede ser varias veces mayor. Justamente, uno de los aspectos en que el sistema puede ser indudablemente mejorado es la reducción de estos plazos, mediante la simplificación de los trámites y la innovación y adecuación tecnológica. (N. del C.)

El relacionamiento Cooperativa-IAT se construye sobre la base de un contrato, donde se establecen los derechos y obligaciones de ambas partes, incluidas las económicas. Pero, aún con este marco, esa relación no es lineal sino que se desarrolla en una interacción constante, con momentos donde predominan los conflictos: porque el equipo no cubre las demandas de los grupos, porque los trámites ante los organismos públicos se demoran y la Cooperativa tiende a buscar responsabilidades en los técnicos, o por otras causas análogas. Estas tensiones encuentran solución en la medida que la Cooperativa tiene el control de toda la gestión y el equipo técnico la capacidad de autoevaluación y corrección permanente de su tarea.

La multidisciplinariedad, indiscutiblemente enriquecedora y que también cumple una función pedagógica cuando el grupo percibe a los técnicos como un equipo, no siempre en la práctica funciona con la fluidez deseada. Fundamentalmente porque los IAT están formados por distintas profesiones, diferenciadas por su enfoque específico y por las jerarquías que sus propios perfiles crean entre los mismos profesionales.

Quienes tienen un relacionamiento más permanente en el proceso con las cooperativas son los trabajadores sociales, y a partir de la etapa de obra los arquitectos, en tanto los demás técnicos tienen contactos más puntuales. El trabajo social con el grupo y el de la Dirección de Obra, son dos variables interrelacionadas (aún con su fuerte especificidad profesional), que no pueden dissociar sus objetivos. Si ello sucede se genera una tensión hacia los grupos, que se convierte en un importante obstáculo para el desarrollo del proceso de la Cooperativa.

Una dificultad en esa interrelación es que si bien los tiempos de la gestión y sobre todo de la construcción, pueden ser estimados con cierta precisión, los procesos educativos y sociales son más largos y difíciles de pautar, y presentan asimismo mayores com-

plejidades para medir sus resultados. Ello crea desfases que pueden ser causa de tensiones importantes.

Los trabajadores sociales cumplen en los equipos un rol articulador desde su especificidad. Sin embargo, su tarea profesional con los grupos tiene cierta "invisibilidad" y por ello no siempre es captada y valorada desde la perspectiva de los demás técnicos, debido a ciertas deformaciones profesionales y a la dificultad que señalábamos: que no siempre es posible realizar un balance social, con indicadores objetivos, aunque hay que destacar que en los últimos años se ha avanzado en torno a estos temas.

Es necesario, entonces, generar procesos de evaluación permanente de la labor desarrollada, para ayudar a la construcción de un lenguaje común entre los diferentes perfiles técnicos, así como ser escuchas atentos de las demandas de los grupos, respetando sus procesos de autogestión.

Consideramos también que es tiempo de revisar el sistema mismo de ayuda mutua, para adaptarlo a las nuevas realidades sociales en las que trabajamos. Dado que la ayuda mutua no es sólo un medio de bajar los costos de la vivienda sino también una herramienta para generar niveles de organización y capacitación en la gestión del hábitat, es responsabilidad de los técnicos encontrar caminos que conviertan estas experiencias en positivas y viables, potenciando sus aspectos positivos y minimizando los negativos.

Hoy se incorporan a este sistema sectores sociales insertos en la economía informal, que no tienen las mismas características de los grupos cooperativos de la década del 70, que contaban con una importante capacidad de organización por su propia experiencia laboral y gremial. Deberíamos preguntarnos, entonces, si es posible aún mantener el mismo volumen de horas de ayuda mutua, la misma organización cooperativa y las mismas tecnologías constructivas de hace treinta años. Y aún dentro de los sectores con trabajo "formal",

(7) Algunas de las respuestas a las preguntas formuladas, sin duda decisivas, están en el Capítulo 4. Esas respuestas son prueba de la capacidad de adaptación y evolución del sistema. Ello sin perjuicio que haya aún, incuestionablemente, mucho camino que hacer al andar. (N. del C.)

resulta imprescindible tener en cuenta la condición de multiempleo (o, inversamente, la de desempleo) de los socios de la cooperativa: de lo contrario el propio sistema se desvirtúa y no se cumplen sus objetivos, que consideramos siguen siendo válidos.

No estamos, sin embargo, en punto cero: en los últimos años se han realizado experiencias no tradicionales, tanto en materia de sistemas tecnológicos como de organización de la ayuda mutua, experiencias que se deberían divulgar y analizar en profundidad⁽⁷⁾.

Es tiempo, por otra parte, después de largos años de experiencia, de generar conocimiento teórico

sobre la misma. Que ella sea abordada a niveles académicos y de investigación, lo que permitirá contar con insumos que posibiliten mejorar la práctica profesional y encontrar elementos de medición de los procesos en las cooperativas, que hoy faltan o no son suficientemente eficientes, sobre todo en cuanto a aspectos como los niveles de participación o la integración al entorno.



La organización de obra

págs 86 - 97

[*] JOSE DURAN

02.6

[*] José Durán, capataz de obra, ha trabajado en ese carácter desde 1989 hasta la fecha en once obras de cooperativas de ayuda mutua, con diferentes equipos técnicos; tiene formación como ayudante de arquitecto e ingeniero, adquirida en la Universidad del Trabajo del Uruguay; fue socio de la cooperativa COVIBAZA, construida en la década del 80 y actualmente lo es de la cooperativa "La Barca", inaugurada a fines de 2006 y de la que fue presidente durante el periodo de obra. Ha tenido también actuación como constructor en obras privadas y desde 2001 integra el Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM como aporte militante.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

1. Una obra de ayuda mutua es totalmente distinta de una "tradicional", precisamente por las particularidades que le imprime la propia gente construyendo sus viviendas. Y esto no solamente porque debe organizarse con la base de personas en la mayoría de los casos sin experiencia previa en esa tarea y que no hacen los horarios regulares de los trabajadores contratados. Quizá más importante que eso sea que la participación de los propios usuarios permite, en la medida que los técnicos estén abiertos a la incorporación de sus intereses y aspiraciones, que el proyecto sea compartido con ellos y no solamente una idea intelectual, porque esa participación de la gente le va incorporando su propia identidad.

El trabajo en la obra hace que los cooperativistas se interioricen más de lo que son los procedimientos constructivos, sus dificultades y puntos críticos, y conozcan mejor lo que se está haciendo, aunque en la mayoría de los casos se enfrenten por primera vez con esas cosas. Eso hace que comprendan mejor la dificultad de alcanzar el producto esperado y le den un mayor valor a lo que se consigue, mucho más que si sólo pagaran una cuota para comprar una casa. Por el contrario, lo que se logra tiene no solamente el sentimiento del sacrificio hecho, sino un conocimiento cabal de *cómo* está hecho y sobre eso no van a existir dudas. Esto, claro está, siempre que dentro del proceso



constructivo haya habido un buen asesoramiento y verdadera participación.

2. La realización de la obra utilizando ayuda mutua -pero no sólo ayuda mutua- implica que gente que no conoce nada de obra, que nunca ha tenido una experiencia de ese tipo, se enfrente a ella por primera vez. Eso obliga a que los diferentes técnicos y en particular el Capataz⁽¹⁾, que en esto juega un rol fundamental, hagan una verdadera docencia en su tarea, no solamente indicando *qué* hay que hacer, sino explicando *por qué* hay que hacerlo. Y cuando es así, se da el hecho -que puede parecer curioso- de que a veces se tenga mejor respuesta en la gente que no tiene experiencia que en la propia gente del gremio, porque ésta supone que ya sabe, y por eso puede encontrarse que pone mayor interés -y en definitiva, puede llegar a hacer mejor las cosas- alguien ajeno al oficio que otro de la propia construcción.

En la medida que se pueda despertar interés en la gente sobre lo que es el procedimiento constructivo y por qué las cosas se hacen de determinada manera, eso le da mayor importancia al trabajo que hace cada uno, y con ello al cuidado que se pone. Así por ejemplo, las mujeres, cuando realizan el armado de los estribos de acero para la estructura -tarea tradicionalmente femenina en estas obras- suelen ser mucho más meticulosas que los propios trabajadores de la construcción: tienen un criterio más fino, mayor prolijidad, se enojan cuando el trabajo les sale mal y ese empeño se debe a que están haciendo algo nuevo y a que lo sienten importante.

El que no conoce cómo se desarrolla una obra de ayuda mutua, se sorprende a menudo de que las tareas se realicen con un buen nivel de eficiencia, cuando están hechas por gente que no tiene experiencia previa. En eso son fundamentales el Director de Obra y el Capataz, que deben generar dentro del grupo el interés en lo que es la participación y el trabajo colectivo. Se logra una buena

construcción en la medida que se capacita, se informa y a su vez los grupos plantean sus interrogantes y éstas son respondidas, porque también la buena ejecución surge del cuestionar y preguntar.

Aunque todos enseñan -los técnicos, los trabajadores contratados, los cooperativistas que saben algo más- esa responsabilidad es fundamentalmente del Capataz y por eso es muy importante que éste esté visualizando las etapas bastante antes de llegar a ellas. Eso le permite preparar las tareas con tiempo, no sólo en lo que respecta a realizar las actividades previas y contar con los materiales necesarios, sino también en la organización de los recursos humanos, capacitando a la ayuda mutua cuando dispone de ella o reemplazándola con personal contratado cuando es mejor dedicarla a otras tareas.

3. La importancia de la ayuda mutua en el programa es que cuanto más se tenga y más calificada sea, menos necesidad habrá de contratar, no sólo peones, sino incluso personal especializado, y entonces esos recursos se pueden volcar a mejorar la calidad del producto terminado. En cualquier caso, una de las claves del éxito de un programa de ayuda mutua es que ésta pueda asumir todas las tareas no calificadas, de modo de contratar solamente personal especializado.

En la medida que se puedan descubrir habilidades dentro del grupo y formar equipos que aprendan a hacer bien un cierto número de tareas, la experiencia ha mostrado que la ayuda mutua puede encarar casi cualquier actividad. Lo que sucede es que la obra no puede estar dependiendo exclusivamente de la ayuda mutua, porque el tiempo que ésta dedica no permite sostener los ritmos necesarios para un desarrollo adecuado del trabajo: con las veintiuna horas semanales que normalmente realizan los núcleos familiares, aún cuando los cooperativistas estuvieran capacitados para hacer cualquier tarea, ese tiempo no alcanzaría para acompañar el resto de la obra. Por eso siempre hay

(1) El Capataz, a quien en otros países se denomina Maestro de Obra, es el responsable de la organización de la misma y de la ejecución de las tareas planificadas. (N. del C.).

que contratar personal especializado, aunque se logre conseguir gente capacitada dentro de la ayuda mutua, ya que ese personal es el que imprime ritmo a la obra.

De todos modos es importante señalar que la experiencia ha mostrado que alguien que no sabe hacer nada al comenzar la obra, puede llegar a desempeñar casi cualquier tarea, si quiere aprender y si existe voluntad de los técnicos y del Capataz para enseñar y, naturalmente, si posee un mínimo de destreza manual e intelectual.

En esto juega también cómo se da la presencia en la obra: el que está ocupado de lunes a viernes y sólo va a la obra los fines de semana, cuando no está el Capataz y cuando se organizan las tareas que exigen mayor cantidad de gente y un trabajo más colectivo, como el llenado de hormigones, va a participar más de trabajos grupales y no tanto de tareas específicas, que requieren una mayor continuidad y una presencia más permanente en la obra. Y por lo tanto, posiblemente aprenda menos. En cambio, el que acude a la obra en los días hábiles tendrá mayores posibilidades de apoyo para aprender y mayor oportunidad de abordar tareas más especializadas.

El trabajo en equipo y la división de tareas también influyen de modo importante en el aprovechamiento de la ayuda mutua y en su eficiencia. Eso permite reducir los costos, y con ello que la vivienda pueda ser mejor, en la medida que dichas economías se utilizan con ese fin, porque para esta "empresa" la ganancia consiste en que las viviendas sean mejores. A veces cosas que el proyecto no puede contemplar, porque el dinero no alcanza, se llegan a hacer porque el rendimiento de la ayuda mutua genera economías que lo permiten.

La ayuda mutua debe, fundamentalmente, complementar la tarea del personal contratado, de manera que éste, que es el que se paga, rinda más. Por eso es importante que la mayor cantidad posible de horas de ayuda mutua se haga durante el tiempo que

está presente en la obra el personal contratado. Se trata que los cooperativistas asistan al personal contratado, de modo que éste se aboque exclusivamente a las tareas especializadas: que no tenga que bajar del andamio para ir a buscar el balde de material o los ladrillos, porque eso le hace perder rendimiento y encarece su trabajo, lo cual se evita si la ayuda mutua cumple esas funciones. El aporte más valioso de la ayuda mutua puede ser éste: optimizar el rendimiento del personal especializado.

El número de trabajadores contratados que requiere una obra de ayuda mutua está muy vinculado a los tiempos proyectados. En la experiencia que tiene el movimiento cooperativo en Uruguay, se ha llegado a que el plazo de veinticuatro meses es el más adecuado para que la ayuda mutua tenga el tiempo necesario para acompañar a un plantel de contratados que, por ejemplo en una cooperativa de cincuenta viviendas, puede oscilar entre las quince y veinte personas en el momento de mayor apertura de tareas.

4. El plazo de obra es un elemento crítico en este tipo de programas y por ello debe definirse con mucho cuidado. A veces las cooperativas se proponen reducir drásticamente los plazos, para evitar el desgaste de los socios y economizar costos fijos; pero entonces el aporte de ayuda mutua que se realice también será menor (porque no es fácil aumentar la dedicación semanal) y por consiguiente habrá que contratar no solamente personal especializado sino también peones, para poder realizar en un tiempo adecuado las distintas tareas. Y entonces el ahorro que supuestamente se había hecho quedará compensado por el mayor costo de los contratados. Por eso los veinticuatro meses y las veintiuna horas semanales constituyen un equilibrio adecuado en ese balance.

También existen cooperativas que se van al otro extremo, apuntando a no contratar personal y hacer todo por ayuda mutua. Esto tiene la dificultad,



en primer lugar, de que la obra se prolonga excesivamente, porque falta el trabajo de todos los días que le da ritmo, que es el que hacen los contratados. Y, además, hasta que la gente aprende, puede generar vicios de construcción que también significan costos, porque las tareas no bien realizadas y planificadas presentan errores que cuestan dinero, ya que hay que reparar -e incluso a veces rehacer- cosas que ya fueron hechas.

Un ejemplo típico de esto es el de los muros mal levantados, o el olvidarse de los pases para las canalizaciones de eléctrica y sanitaria. Esto es muy frecuente, por ejemplo, cuando se empieza la obra sin capataz, para ahorrar su sueldo en el comienzo, siendo que el capataz es justamente el que planifica y prevé esos detalles y entonces eso después se paga en costos y tiempos.

5. La obra se organiza sobre la base del trabajo conjunto y coordinado del Director de Obra, el Capataz y la Comisión de Obra, integrada por cooperativistas. El organigrama adjunto corresponde a una organización típica de una cooperativa en etapa de obra.

El Director suele realizar una o dos visitas semanales, según la importancia de la obra y las dificultades que se puedan estar planteando. Eso le permite realizar la supervisión general de los trabajos y planificar las nuevas tareas. La presencia del Capataz, en cambio, es permanente o semipermanente, salvo que la obra sea muy pequeña o se esté en las etapas iniciales o finales, en las que puede hacer medio horario. Es por ello que el Capataz está al tanto de todo lo que sucede en la obra y esa es la mejor garantía de correcta ejecución para la cooperativa⁽²⁾. Pero es en las reuniones entre los tres estamentos que se realiza la planificación de las tareas y que se logra una mejor coordinación, y por ello esas reuniones son el corazón de la cooperativa en cuanto a la obra.

Un aspecto clave de la planificación es la apertura de



rubros, que permite avances sustantivos en la obra, lo que no se lograría con un desarrollo puramente lineal, en que se espera que cada tarea termine para comenzar la siguiente. Por el contrario el solape de tareas permite progresar más rápidamente. Pero para que así sea deben estar muy bien coordinados la realización de las tareas previas, la incorporación de personal contratado o la capacitación de la ayuda mutua, y la compra de los materiales necesarios.

El gráfico siguiente es un ejemplo de planificación física de una obra, que ilustra sobre este aspecto. En él se ha simplificado la apertura de rubros, que admite un desglose mayor, a efectos de su más fácil percepción. Asimismo se presenta un cronograma de inversiones, sobre la base del presupuesto proyectado, que es el correlato de aquél, ya que las mismas se irán produciendo de acuerdo con el avance físico de las obras.

El tema de las compras es muy importante y a la vez complejo, porque para obtener el mejor rendimiento del dinero que se dispone y a la vez para un manejo transparente de los recursos, es preciso recurrir a mecanismos como el llamado a precios o la licitación, lo que lleva su tiempo. Por ello en muchas cooperativas se forma una comisión específica para

las compras, que implica la participación de otros socios que colaboran en la investigación de los precios y la calidad de los materiales, y en el análisis de alternativas según calidades y costos, para que luego el Consejo Directivo pueda tomar las decisiones correctamente. En algunos casos, sin embargo, sobre todo en cooperativas con pocos socios, esta tarea es asumida también por la Comisión de Obra.

Desde dicha Comisión, a su vez, se plantean las diferentes tareas para los fines de semana, cuya organización es complicada, porque se produce una gran afluencia de ayuda mutua en un momento en que no hay en obra personal experiente. Por ello es más necesario que nunca pensar bien qué tareas se van a hacer, que se cuente con los materiales necesarios y con las herramientas y equipos suficientes, porque de lo contrario se perdería la posibilidad de que ese trabajo tuviera un resultado eficiente.

6. En algunas cooperativas -casi siempre pequeñas- los técnicos proponen que el Capataz trabaje también como oficial, haciendo tareas de albañil, por ejemplo, en el tiempo que le dejan libre sus restantes funciones. Suele decirse entonces que se tiene, no un Capataz sino un *Encargado* de Obra.

(2) Debe advertirse que en los programas de ayuda mutua es la cooperativa la que actúa como empresa constructora, y como tal tiene la responsabilidad sobre la ejecución de los trabajos, en tanto las del proyecto y la supervisión recaen en los técnicos. (N. del C.)

Si bien esto puede parecer un ahorro, porque se obtiene un mayor rendimiento del tiempo del responsable de la ejecución de la obra, debe advertirse que los momentos en que éste se dedica a otras tareas, los distrae de las de control y planificación. Pierde así de vista lo que están haciendo los demás contratados, deja de pensar en qué previsiones hay que hacer y pierde de vista también a la ayuda mutua y la posibilidad de capacitarla. Está haciendo otras tareas, sí, pero está dejando de hacer aquellas en las que nadie lo sustituye. Porque al que “agarrar la cuchara” se lo puede sustituir por otro que también agarre la cuchara, pero al que piensa la obra no se lo puede sustituir, y esto es más importante que agarrar la cuchara.

La necesidad de que la obra tenga un *sobrestante*, a su vez, está ligada a la dimensión de la misma: para obras medianas a grandes (más de sesenta-setenta viviendas), ello puede ser conveniente, porque aparece una diversidad de tareas que el Capataz solo no puede cubrir y a veces también la gran cantidad de cooperativistas genera muchas interrogantes que deben ser respondidas y en eso ayuda la presencia del sobrestante. Éste puede tener además varias funciones, aparte de las tradicionales de control de calidad de materiales y procedimientos: puede ser liquidador de jornales, colaborar en los pedidos de precios y otras actividades que, en cooperativas más chicas, el Capataz puede absorber solo, siempre que tenga colaboración de la ayuda mutua.

Cronograma físico de Avance de Obras

RUBRO	MESES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Implantación y replanteo																									
Prep. del terreno y fundaciones																									
Hormigón Armado																									
Muros y revocos																									
Impermeabilizaciones																									
Contrapisos y pisos																									
Revestimientos																									
Carpintería																									
Herrería																									
Eléctrica																									
Sanitaria																									
Pintura y vidrios																									
Leyes Sociales																									
Conexiones y Permisos																									
Honorarios IAT y escrituras																									

Cronograma de inversiones

Rubro	Tot (URs)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Implantación y Replant	245	245																							
Terreno y fundaciones	1952	1049	903																						
Hormigón Armado	7481	182	1147	1147	1147	965	965	965	965		941	107	107												
Muros y revocos	7622				834	834	834	834	834	834	941	107	107												
Impermeabilizaciones	2078																								
Contrapisos y pisos	2461					85	85	85	85																
Revestimientos	1087																								
Carpintería	1749																								
Herrería	1247																								
Eléctrica	1798					67	67	67	67	67	67	67	67												
Sanitaria	2971										244	244	244	244	244	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240
Pintura y Vidrios	615																								
Leyes Sociales	4218	174	146	154	266	226	262	262	262	192	188	177	169	218	186	176	157	147	161	186	151	149	118	69	69
Conexiones y Permisos	1261	132																							
Honorarios IAT y escrit	4578	2950	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71	71
TOTAL CONSTRUCCION	41361	4550	1302	1372	2317	2430	2283	2283	2283	2372	1510	760	2486	2267	1643	1484	1321	1311	1432	1641	1322	1027	463	191	1309
Obras infraestructura	2431	43	43	43											179	179	179	349	170	170	170	268	221	245	127
TOTAL DE OBRAS	43792	4593	1345	1415	2317	2430	2283	2283	2283	2372	1510	760	2486	2447	1822	1664	1670	1481	1602	1610	1610	1248	708	318	1333
% sobre el total	100	10.5	3.1	3.2	5.3	5.5	5.2	5.2	5.2	5.4	3.4	1.7	5.7	5.6	4.2	3.8	3.8	3.4	3.7	4.1	3.7	2.9	1.6	0.7	3.0

7. El uso y cuidado de los equipos y herramientas y el manejo del Pañol⁽³⁾ son de las cosas que han traído más dificultades en las obras de ayuda mutua, porque a veces la gente no se percibe como propietaria de ellos y no los cuida en consecuencia, sino que lo toma como algo que es “de la obra” y no de ellos mismos. Igual cosa puede pasar con las herramientas de los contratados, que a veces al llegar los lunes, cuando se reintegran al trabajo, encuentran todo desordenado o que se ha usado sus herramientas sin cuidado.

Para que la obra funcione correctamente, sin embargo, es necesario que el Pañol esté ordenado de lunes a domingo, lo que requiere que se contrate a alguien para esa función o, si se encara con ayuda mutua, que exista una persona para cubrir todo el horario o se coordine muy bien los turnos de los pañoleros, para que dominen qué es lo que está pasando con las herramientas y equipos.

La cooperativa, en definitiva, como en todos los aspectos de la gestión, es la que debe definir cómo se llevará a cabo esta tarea (muchas veces utilizando compañeros que tienen dificultades físicas para realizar otras), pero es fundamental que se cubra toda la jornada y que los encargados de ella sean extremadamente responsables.

8. Un momento muy importante de la organización de la obra es la preobra, o sea toda la etapa de entrenamiento que se realiza en los meses inmediatamente previos al comienzo de aquélla, sin que el reloj esté marcando el tiempo, porque todavía no comenzó a contarse el plazo de obra. Eso permite dar los primeros pasos sin la premura de que ese plazo esté corriendo, por lo cual se puede tomar tiempo para planificar mejor, ensayar, corregir, lo que habilita a trabajar con cierta tranquilidad, dando espacio a los momentos de discusión que después en obra van a ser más difíciles.

En esta etapa es necesario asimilar bien el reglamento de ayuda mutua, el tema de los cumpli-

mientos, los horarios de participación, el amoldarse a las exigencias de la obra, pero puede hacerse a un ritmo más amable, porque se hacen menos horas (la mitad generalmente de las de obra) y sin la premura de que las fichas del taxímetro estén cayendo. Esa gimnasia después da muy buenos resultados al comenzar la obra.

9. Nunca se insistirá demasiado -en cualquier programa, pero sobre todo en uno de ayuda mutua- sobre la importancia de la planificación de la obra y la apertura de tareas. Justamente éste es uno de los cometidos prioritarios que la Dirección de Obra, Capataz y Comisión de Obra deben plantearse como objetivo: ensamblar las tareas de tal forma que nunca se avance demasiado para “apretar” a otra tarea ni se endentezca para que no pueda ingresar una nueva.

Y esto requiere estar permanentemente pensando en los recursos: la incorporación de nuevo personal, los suministros, el ritmo que lleva la obra. Como la cooperativa en general no dispone desde el principio de dinero para contratar mucho personal (porque éste se va recibiendo justamente, contra el avance de la obra), se empieza, por ejemplo, con un carpintero y un medio oficial, que le van dando cierto ritmo a la obra, unidos a la ayuda mutua.

Después, en función del avance necesario, se van armando equipos para terminar los rústicos, para avanzar con las instalaciones, para los acabados, siempre combinando de la mejor manera posible, personal especializado y ayuda mutua. Lo ideal es encadenar las tareas: mientras en las primeras casas al año de obra ya se está trabajando en terminaciones, en las últimas se está quizá todavía en los cimientos. Este escalonamiento, como ya se dijo, hace que se tenga la apertura de rubros adecuada, ya que no es bueno esperar a terminar una tarea para empezar con la siguiente, porque eso alarga los tiempos.

(3) En el Uruguay se designa con este término al almacén o depósito de herramientas así como a la administración de las mismas. (N. del C.)

10. Como cualquier actividad, un programa de ayuda mutua presenta nudos críticos, aquellos por los cuales pasa la concatenación de las diferentes etapas y la posibilidad de llegar a los objetivos planteados. Quizá el más importante de esos nudos sea la relación Comisión de Obra-Comisión de Compras-Consejo Directivo. Esto hace a la ejecutividad de la obra, y si no se acepta bien, el aparato de relojería que la misma debe ser, no funciona bien y se retrasa.

Lo primero es definir bien qué es lo que se va a hacer y qué se necesita, tarea de la Comisión de Obra con el Arquitecto Director y el Capataz, para que Compras salga a averiguar precios y el Consejo Directivo tenga claro qué inversiones tiene que hacer. Si falla alguna de las patas de ese trípode, se generan atrasos que no es fácil recuperar, porque el rubro que no se hace al tiempo debido, atrasa a los otros.

Un ejemplo: la tarea de colocación de las aberturas (puertas y ventanas) se debe prever con dos o tres meses de anticipación para tener el tiempo suficiente para analizar calidades, obtener precios de diferentes proveedores, distintos tipos de materiales, hacer comparativos con el presupuesto que se dispone. Pero para determinada fecha las aberturas tienen que estar, porque a partir de ahí se abren los rubros de revoques interiores, revoques exteriores, revestimientos, que si la colocación de las aberturas se demora, también se atrasarán. Por eso el principal nudo crítico del programa es la ejecutividad y la coordinación del trabajo de esas comisiones.

De todos modos, en obra siempre se van a producir atrasos en la ejecución de ciertas etapas, porque la exacta coincidencia de la planificación con la realidad sólo puede ser casual, ya que en una obra hay cantidad de imprevistos. La cuestión está en cómo se manejan esos atrasos parciales para que no redunden en un atraso general.

Para eso hay que analizar qué rubros se atrasaron y porqué, para aplicar los correctivos necesarios, pe-

ro al mismo tiempo estar viendo en qué otros rubros se puede avanzar que no dependan de los atrasados, ya que si bien todos están interrelacionados, es claro que hay algunos menos dependientes: si no sale rápido determinada decisión, que demora una tarea, se encara otra que permita seguir avanzando, a veces recurriendo a rubros que se dejan normalmente para el final, como la construcción de los muros de fondo o la caminería.

11. Ya en el momento de planificar es posible identificar tareas cuya posibilidad de concreción es más riesgosa, y éstos son también nudos críticos: por ejemplo, en nuestras tipologías se usa comúnmente para el revestimiento ladrillo visto, por razones estéticas y para evitar los altos costos de mantenimiento que tienen otras soluciones. Si, por el mes en que se comenzó la obra, parte de esa tarea debe hacerse en invierno, ya se sabe que va a ser muy difícil conseguir en esa época ladrillos adecuados y entonces hay que acopiarlos previamente, si se dispone de recursos para ello, o armar la planificación para poder avanzar con ese rubro detenido, de repente durante todo el invierno.

Claro que no siempre se pueden salvar los atrasos, por ejemplo los provocados por el clima. Si no se pudo trabajar por lluvia, por ejemplo, ese atraso no se puede dejar para recuperarlo al final, porque ahí ya no va a haber tiempo, sino que hay que tratar de hacerlo al mes siguiente, pues de lo contrario esas horas van a faltar.

Lo mismo sucede cuando el desfasaje se genera por la no realización en tiempo y forma de la ayuda mutua: las horas que no se hicieron cuando se necesitaban, se pueden hacer después, pero lo que no se puede hacer es recuperar el atraso que causaron.

12. Otro aspecto que es interesante analizar es en qué medida el empleo de la prefabricación y la construcción en serie se adapta a los programas de ayuda mutua. La experiencia muestra que hasta



ahora no se ha logrado desarrollar procedimientos integrales, alternativos a la construcción tradicional, que sean sensiblemente más económicos. Se han utilizado diferentes alternativas⁽⁴⁾, pero cuando se llega a los costos finales, ellos no son inferiores a los de la construcción tradicional, y siendo así a la gente le cuesta correr el riesgo de innovar, cuando la ventaja no es clara⁽⁵⁾. Si hay una alternativa tecnológica, pero el costo es el mismo y el plazo no demasiado diferente, la gente prefiere lo tradicional. Hay que tener en cuenta que la inversión que están haciendo, en tiempo y en dinero, es demasiado grande para que se arriesguen a experimentar.

La prefabricación hecha en obra, a su vez, puede ser valiosa, pero tiene que ajustarse al ritmo general de los trabajos, porque si para lograr esto hay que contratar personal, la ventaja desaparece. Por eso la prefabricación en obra es importante cuando ayuda a sistematizar algo que pueda quedar a cargo de la ayuda mutua: ahí es toda ventaja.

También es muy importante la coordinación del proyecto con el procedimiento constructivo: por ejemplo, si se quieren ahorrar pilotes en una ci-

mentación, porque son caros, ello lleva a alejar los puntos de apoyo y con ello se aumenta la armadura de las vigas de cimentación, complicando su llenado, que generalmente se hace con ayuda mutua. Quizá falte en un ejemplo como éste, una adecuada ubicación de parte del calculista, que tenga en cuenta que la vivienda es de carácter social, que es muy económica, pero que además se hace fundamentalmente por ayuda mutua. A veces también en el técnico influye que proyecta desconfiando de la ayuda mutua y por tanto tomándose mayores coeficientes de seguridad.

13. Otra pregunta que se hace frecuentemente es si cualquier procedimiento constructivo es apto para ser realizado con ayuda mutua o si, por el contrario, hay algunos que presentan dificultades importantes. En nuestra experiencia personal, hemos probado diferentes procedimientos en obras de ayuda mutua y en general todos funcionan, salvo que sean tan sofisticados que no dejen lugar a la ayuda mutua: a veces los que fallamos somos los que debemos cuidar la ejecución, y eso puede pasar con cualquier sistema pero más en aquellos en que, por no ser habi-

(4) Ver al respecto el capítulo 2.3. (N. del C.)

(5) Un estudio del Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, que evalúa desde el punto de vista físico, económico y social, seis experiencias con procedimientos alternativos realizadas por cooperativas de ayuda mutua y promovidas por la Intendencia Municipal de Montevideo, llega a parecidas conclusiones. (N. del C.)

tuales, no se conocen bien sus puntos críticos.

Eso ha llevado a que se estropee la imagen de algún producto o procedimiento porque no se ha cuidado suficientemente la ejecución: por ejemplo las experiencias en Montevideo con el sistema "FC2" cordobés, en el que quizá no se tuvo un buen cuidado de la ejecución y eso deterioró su imagen. En cualquier alternativa, si se logra que se ejecute bien, no hay problemas: pasa por ejemplo con la azotea inundada o azotea de agua, que si se ejecuta bien funciona a la perfección, pero mal realizada puede ser fuente de muchos problemas.

14. Igualmente, siempre hay que tener presente que una obra de ayuda mutua es una obra especial, que requiere un tratamiento especial. Por ejemplo, son obras en las que participan mujeres, adultos mayores, personas impedidas, que también tienen problemas de vivienda -y quizá los tienen en mayor medida- y también tienen derecho a solucionarlos con su esfuerzo. Esto no pasa en las obras "comunes", realizadas por empresa con personal profesional, y esa circunstancia plantea una situación atípica, que debe manejarse como tal.

Lo primero que se necesita es que haya una asunción colectiva de las dificultades que ofrece una obra, a partir de reuniones grupales: que todos se den cuenta que se van a enfrentar -lo que no hacen en sus actividades cotidianas- con hierros que sobresalen, con zanjas, aparatos eléctricos, instrumentos de corte, objetos que caen desde lo alto y otras cosas que para un obrero experto son el pan de todos los días. Por eso es importante el rol de la comisión de seguridad, asesorada por el prevencionista⁽⁶⁾, efectuando permanentemente análisis colectivos sobre las dificultades que están apareciendo y las que van a venir al incorporar nuevos materiales y tareas, y los riesgos que van a existir.

Cuando se hace así -y generalmente se hace así en las obras de ayuda mutua- las posibilidades de accidentes disminuyen y por eso las obras realizadas

por empresa terminan siendo, paradójicamente, más peligrosas que las de ayuda mutua, como lo muestra el número de accidentes que se producen en unas y otras. Esto es así porque se toma en las obras de ayuda mutua un conjunto de precauciones que a veces no se tienen, por exceso de confianza, en las realizadas por empresa y de ahí que haya tantos accidentes en esta industria.

También el riesgo se reduce cuando se le da a cada persona tareas adecuadas a sus posibilidades físicas e intelectuales. No todos los cooperativistas tienen que pasar por las mismas tareas, por un falso concepto de igualitarismo, cuando las posibilidades de todos no son iguales. Tampoco debe evaluarse el rendimiento de la ayuda mutua con el mismo criterio que el de un trabajador contratado, que es idóneo en la tarea, y entonces se trata de medir cuánto produce.

Lo importante en la ayuda mutua es con qué disciplina y dedicación la enfrenta cada persona o aún cada núcleo familiar. No tanto cuánto más hace, sino qué dedicación le da, cuánto se preocupa por la tarea. No si la hace más rápido, sino fundamentalmente que cumpla con la labor que tiene asignada y que, aunque le cueste, se interese por ella, pregunte, trate de hacerla mejor. No se trata de que haga muchos metros de manera desprolija, sino que se integre al trabajo programado, que es la mejor forma de producir.

En esas condiciones, una obra de ayuda mutua brinda oportunidades de trabajo para todos: el armado de hierro, por ejemplo, permite estar en un lugar de pie, manejando solamente las manos, y siempre existe la posibilidad de enseñar a hacerlo. O la importante función del pañolero, que es el custodia de las herramientas con que todos deben trabajar, las imprescindibles tareas de cocina y comedor, o la higiene periódica de baños y vestuarios. El picado de muros para la colocación de los ductos de la instalación eléctrica, el enhebrado de los cables, el corte de ladrillos, son también tareas

(6) La reglamentación de la construcción en el Uruguay exige que toda obra de cierta importancia cuente con un asesor en seguridad (técnico Prevencionista). (N. del C.)

que no exigen un especial esfuerzo físico y que pueden ser aprendidas sin problema.


Lo importante es que no se trata de mandar a todos a la misma tarea, sino de ir marcando funciones en base a lo que se va conociendo de la capacidad de cada cooperativista, preguntándole además si se siente cómodo y bien con la tarea que se le encargó. Debe haber un diálogo constante y permanente de modo que la persona se sienta a gusto y útil con el trabajo que está haciendo. En eso el Capataz, que es el que se asigna las tareas, es fundamental y la preobra le ayuda mucho a conocer al grupo.

15. El colectivo debe prepararse asimismo para las tareas de posobra, porque probablemente habrá cosas que queden para hacer, complementaciones, y en cualquier caso siempre estará la indispensable tarea del mantenimiento de las viviendas.

Esto se complica si la etapa de obra ha sido conflictiva: si bien es la más corta de la vida de la cooperativa, es una etapa muy intensa, en la que a veces el nivel de discusión es muy fuerte, incluso ríspido, y eso para la posobra causa dificultades porque es imprescindible encararla colectivamente.

Por eso se necesita ir preparando esto durante la obra, limando animosidades por cosas como la diferencia de rendimiento o de las tareas asignadas, porque a veces se piensa que todos tienen que rendir igual o hacer las mismas tareas, cuando lo que importa es que cada uno haga lo que le corresponde lo mejor que pueda. Muchas veces la posobra arrastra estos problemas, que deben ser prevenidos en la etapa de obra, para que no se formen grupos enfrentados. Aquí también el papel del Capataz puede ser muy importante, porque puede contribuir a solucionar -o a crear- esos problemas.





COOPERATIVAS Y SOCIEDAD

- 03.1:** La relación Cooperativa-medio. La Cooperativa después de la vivienda / José Rodríguez
- 03.2:** El rol político y social del cooperativismo de vivienda: FUCVAM. / Gustavo González
- 03.3:** Un corte en la visión. La cuestión de edad y de género en las cooperativas de ayuda mutua



La relación Cooperativa-medio: la Cooperativa después de la vivienda

págs 100 - 105

[*] JOSE TOGNOLA

03.1

[*] José Tognola, trabajador portuario, fue cooperativista desde el año 1970. Integró la Dirección Nacional de FUCVAM desde 1983 a 1985; fue Edil de la Junta Departamental de Montevideo y por pasajes diputado nacional, desde 1989, hasta su fallecimiento poco después de realizada la primera edición de este libro. En ese carácter, fue Presidente de la Comisión de Vivienda y Medio Ambiente de la Junta en la legislatura 1989-1994 e integró posteriormente dos de sus comisiones: la de Obras, Planeamiento y Vivienda, y la de Descentralización.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM

1. La integración al medio

Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua viven, desde su constitución hasta que terminan de construir sus viviendas, *hacia adentro*. Todas las peripecias que se sufren en el proceso de desarrollo de la Cooperativa (la obtención del terreno, la discusión del proyecto, la incertidumbre en cuanto a la concesión del préstamo, las dificultades de la etapa de obra, etc.), llevan naturalmente a que la Cooperativa no tenga en todo ese lapso una relación fuerte con el medio. Ese proceso, demasiado largo, va formando en el grupo una especie de identidad interior, muy cerrada, que luego cuesta mucho romper para abrirse al barrio, a la gente.

Objetivamente, las Cooperativas recién inician un proceso significativo de vinculación con el medio al terminar sus viviendas. Este proceso de vinculación suele ser extenso y en muchos casos la integración no se llega a lograr totalmente. No es difícil, por consiguiente, encontrar entre quienes son vecinos de conjuntos cooperativos opiniones como ésta: “es buena gente, muy solidaria, muy trabajadora, pero muy cerrada”. Estoy convencido que en términos generales esto ocurre.

Lo cual parece una contradicción: que en un movimiento social en el que la solidaridad es la base del sistema, no se logre desarrollar en toda su potencialidad el vínculo con el barrio, con su gen-



te. Creo que hay varias explicaciones para esta situación. Intentaré exponer algunas que considere válidas.

El cooperativista, desde que ingresa al grupo, comienza un proceso absolutamente nuevo -de relaciones- en su vida: comienza a tomar decisiones respecto a su vivienda en forma colectiva; debe transformarse en administrador; debe aprender a convivir con sus futuros vecinos, pero fundamentalmente con sus compañeros y compañeras durante la obra, en la autogestión y en la ayuda mutua. Es así que ese proceso, fuertemente marcante y que comparte con los demás socios, va generando un "endogrupo" muy cohesionado, que tiene en su origen un solo objetivo: construir su vivienda. Y en torno a ese objetivo empieza a girar también la familia, en la medida que se trata de un proceso en el que toda ella, de una forma u otra, participa.

Al mismo tiempo comienza a desarrollarse el principio de la solidaridad: tal vez el de las cooperativas sea de los pocos ámbitos en que hoy este principio se desarrolla efectivamente. Es que los cooperativistas, en su práctica, viven la solidaridad como conducta ineludible, porque cada uno depende del otro para la concreción o no del objetivo.

Estos conceptos se revitalizan y adquieren nuevos significados cuando se asume la propiedad colectiva, a partir del hecho que del esfuerzo de todos depende ahora el correcto funcionamiento de la cooperativa.

Y es en la acumulación de estos conceptos, que se produce al interior del grupo en los diferentes momentos, que éste logra las condiciones para actuar solidariamente con la sociedad, asumiendo un compromiso hacia los demás más amplio, que trasciende las fronteras del grupo para extenderse al barrio y a la sociedad toda.

Cuando ello se logra no sólo la Cooperativa "normaliza" su relación con el barrio, con el entorno fi-

sico y social que la rodea -del que ahora forma integralmente parte- sino que empieza a aparecer para éste, al dejar de serle extraño, como un modelo válido de comportamiento social alternativo.

2. La Cooperativa como actor urbano

Las Cooperativas han construido barrios "completos", con sus espacios verdes, de recreación, de socialización -como sus salones comunales, escuelas, bibliotecas, guarderías, con espacios para la práctica de deportes, etc.-. Pero han hecho más: han provisto o extendido servicios de infraestructura que antes no existían (especialmente el saneamiento) incorporando a la ciudad nuevas zonas con servicios, lo que no sólo las ha beneficiado a ellas mismas, sino también al barrio circundante y a la comunidad toda.

Y esto lo han hecho en cualquier zona, en cualquier lugar del país, no importa las dificultades que se presenten: todo barrio cooperativo, cumpliendo con las normas urbanísticas, transforma la realidad y hace que el cooperativista sea un verdadero hacedor de la ciudad.

Las Cooperativas transforman el barrio, la zona, la ciudad donde se construyen, imponiendo un modelo de *hacer cosas* diferente, y convirtiéndose en referencia para todos: para unos, como un ejemplo para admirar y quizá imitar; para otros, como algo a combatir, en la medida que expresa valores que cuestionan determinadas estructuras.

De ahí la importancia que tiene el hecho que las Cooperativas logren mayor potencialidad en el traslado de su experiencia y en un relacionamiento más estrecho y activo con el medio, para así ganar en su concepción y dar batalla a quienes quieren implantar un modelo de sociedad regido por el individualismo, donde las consignas son: "Hacé la tuya" y "Sálvese quien pueda".

3. La Cooperativa después de la vivienda

En los párrafos anteriores desarrollábamos algunos conceptos sobre la “interna” de las Cooperativas, su vinculación -al comienzo dificultosa- con el medio y su incidencia como actor urbano. Queremos referirnos aquí brevemente a lo que ha aportado a la sociedad en materia de servicios el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua.

Quiero señalar antes que nada que para mí ese aporte ha sido hasta ahora demasiado puntual, aunque tal vez personalmente sea muy exigente con un movimiento del que soy parte y del que, como tal, exijo una presencia en la sociedad acorde con sus potencialidades.

La principal preocupación de las Cooperativas, una vez que se percibe que el problema de la vivienda va a ser solucionado y se empieza a pensar en encarar la satisfacción de otras necesidades, es sin duda la de la Escuela para los niños. Es que las células de las cooperativas son las familias y en éstas los niños ocupan un lugar preponderante.

Un proyecto cooperativo implica muchas veces la integración a barrios ya consolidados de un nuevo grupo humano, generalmente numeroso y con una población escolar importante, y la primera consecuencia es que la Escuela de la zona, que normalmente tiene colmada su capacidad, no es capaz de absorber esa nueva demanda. En zonas suburbanas la situación es aún más crítica, pues en ese caso ni siquiera existen, por lo general, locales escolares próximos.

La Cooperativa asume este problema volcando toda su capacidad de aporte, iniciativa y trabajo: se donan tierras para la construcción del local escolar o incluso se construye el mismo a su costo y hasta con su mano de obra.

Existen ejemplos concretos de esto, como el de “Mesa 5”⁽¹⁾, cuya Escuela fue construida por los cooperativistas, albergando a los niños de la Cooperativa y también a los de las demás familias de la

zona, y todo a su costo. O el caso del Complejo “José Pedro Varela”⁽²⁾, que cedió tierras para la construcción de la Escuela, y mientras esa construcción no se efectivizó (lo cual llevó casi veinte años) cedió locales para que la Escuela funcionara. Hay muchos otros ejemplos de este tipo, que demuestran el aporte a la sociedad del movimiento cooperativo, no respondido de la misma forma por parte del Estado. En muchos de estos casos, incluso, las Cooperativas aparecen asumiendo responsabilidades que le caben al Estado.

En esta línea de aporte, las guarderías tienen asimismo un papel fundamental: en zonas donde ellas no existían, las Cooperativas vinieron a proporcionar un servicio fundamental para las familias trabajadoras, utilizado no sólo por las de la Cooperativa, sino también por el barrio en general. En este sentido podemos decir que es muy raro que en el local comunal de una cooperativa no funcione, en algún momento del día, una guardería.

En Montevideo, sin embargo, el mayor aporte del movimiento cooperativo han sido, a mi entender, las Policlínicas, nacidas en el Complejo José Pedro Varela por el esfuerzo conjunto de médicos y vecinos cooperativistas. Allí se inició un sistema de atención de salud a mi juicio absolutamente revolucionario, que creo que hoy sea un ejemplo para todo el sistema sanitario, cuyo objetivo es la atención y no el lucro, y que se desarrolla mediante la colaboración de los cooperativistas. Este sistema transforma la salud en un tema de todos, logrando algo esencial: poner el énfasis en la prevención, en procurar que la gente no se enferme.

Estas policlínicas cuentan con amplios servicios, siendo la autogestión el eje de su conformación y desarrollo. Es importante señalar que luego de discutirlo en asamblea las Cooperativas que cuentan con estos servicios los han ofrecido al conjunto del barrio, por lo que hoy las policlínicas cooperativas brindan atención integral de salud abarcando no sólo a los cooperativistas sino también a

(1) Se llama comúnmente así al Complejo Intercooperativo “Juana de América”, de cuatrocientas veinte viviendas, ubicado en Abipones y Florencia, Montevideo. El nombre de “Mesa” se debe a que se trata de un conjunto de varias cooperativas, de base territorial y gremial, que reúnen sus esfuerzos para construir un programa de mayor escala. En el Capítulo 6.1 se describe la experiencia de otra Mesa, la Nº 1, “Nuevo Amanecer”. (N. del C.).

(2) Ver Capítulo 6.2 (N. del C.).

los vecinos de las zonas aledañas.

Con los salones comunales, en cambio, se han generado experiencias contradictorias: existen casos en que se limita el ingreso, transformando el salón comunal en algo privado del grupo, y otros en que el salón comunal de la Cooperativa es el centro del barrio o incluso, en el interior del país, de la ciudad. Un ejemplo notorio de esto último es el de COVINUVI de Durazno⁽³⁾: no hay actividad departamental que no se desarrolle en este salón comunal, siendo un punto de referencia de escuelas, liceos, comisiones de fomento y aún de la propia Intendencia Municipal.

Esta dualidad, que muchas veces se origina en la relación de la Cooperativa con el entorno y en el grado de problematicidad de éste, no impide que en la mayoría de los salones comunales se desarrollen actividades de todo tipo hacia el barrio, lo que los convierte en un espacio de referencia, especialmente para los gobiernos municipales, al brindar un soporte físico muy valioso para la descentralización de actividades sociales, culturales, deportivas, etc.

En todas estas actividades (que reseñamos en forma muy sintética, porque respecto a cada una de ellas se podría escribir un capítulo completo, describiendo las diferentes modalidades que han adoptado), la responsabilidad le ha correspondido fundamentalmente a las Comisiones de Fomento de cada cooperativa, que han sido las encargadas de desarrollarlas y promoverlas en relación al medio.

Y esto debe señalarse especialmente, pues no hemos conseguido que la Federación (FUCVAM) tenga una política de sistematización de estas experiencias, que sintetice este importante aporte colectivo al desarrollo social del movimiento cooperativo y pueda brindar esa elaboración a los nuevos grupos. Por ello, en la práctica, toda esta experiencia ha debido hacerse en base a esfuerzos de grupos individuales, sin propuestas centrales

que globalicen el poder y la experiencia del movimiento cooperativo en materia de políticas sociales y articulen el emprendimiento de otras acciones que se relacionan en forma permanente con la sociedad.^{(4) (5)}

Creo que esto hay que anotarlo en el “debe” del Movimiento, que ha aportado a la sociedad barrios urbanizados, viviendas dignas para los trabajadores, concepciones basadas en valores de solidaridad y de trabajo, pero que tiene aún un ancho campo para transitar en materia de políticas sociales, tomando como objetivo no sólo a las familias cooperativistas sino a toda la sociedad.

Porque el sistema cooperativo como fenómeno contemporáneo, nuevo, debe aportar aún más a la sociedad, a su comunidad. Éste es el gran desafío, yo diría el nuevo desafío, que se inscribe en la lucha permanente y constante del cooperativismo contra las concepciones ideológicas individualistas, que son el mayor enemigo de la ayuda mutua y la autogestión. Por eso, recrear y difundir en la sociedad los conceptos de solidaridad, de propiedad colectiva, de esfuerzo conjunto, es nuestro desafío.

Porque si se logra ese objetivo, *hay un futuro.*

(3) Ver Capítulo 6.4 (N. del C.)

(4) En lo que entono mi mea culpa, como ex-dirigente de la Federación y cooperativista.

(5) La creación de la Comisión de Desarrollo Cooperativo de FUCVAM ha comenzado a superar este problema. Hay, sin embargo, mucho camino para recorrer todavía (N. del C.)



El rol político y social del cooperativismo de vivienda: FUCVAM

págs 106 - 115

[*] GUSTAVO GONZALEZ

03.2

[*] Gustavo González, en su juventud trabajador de la industria de la bebida y estudiante de Magisterio, fue Secretario General de FUCVAM hasta comienzos de 2004, fecha en que pasó a desempeñarse como Consultor en Hábitat y Vivienda del Centro Cooperativo Sueco. Ya había sido Secretario General de FUCVAM en otras dos oportunidades: 1982-83 y 1989-90 y asimismo Presidente en dos periodos: 1984-85 y 1991-92. Es integrante de H.I.C. (Coalición Internacional del Hábitat) para el Cono Sur.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM

(1) Se trata del posteriormente designado como "Decreto-Ley" N° 15.501, aprobado durante la dictadura, que disponía el pasaje compulsivo de las Cooperativas de Usuarios al régimen de Propiedad Horizontal (v. Capítulo 2.1.). Esta disposición había sido la respuesta del régimen a la resistencia que habían hecho las Cooperativas agrupadas en FUCVAM a un reajuste de cuotas que consideraban abusivo, negándose a pagarlo. Era la primera huelga que se hacía públicamente contra la dictadura y ésta contrastaba procurando desarticular el movimiento cooperativo.

La Constitución uruguaya, que teóricamente aún regía, disponía que el veinticinco por ciento de los inscritos en el padrón electoral podía solicitar, mediante su firma, que se plebiscitara la derogación de una ley que consideraran inconveniente, y a esa disposición recurría FUCVAM.

Todo esto se tratará en detalle más adelante en este artículo. (N. del C.).

1. Un domingo de febrero, durante la dictadura

"Puerta por puerta toda la ciudadanía acompañó a FUCVAM".

"DEMOLEDOR PUEBLAZO"

(Semanaario "Aquí", 28 de febrero de 1984).

El 26 de febrero de 1984 se llevaba adelante la recolección de firmas a los efectos de lograr la convocatoria de un plebiscito para derogar la llamada "Ley de Propiedad Horizontal" aplicada a las Cooperativas de Vivienda⁽¹⁾. Fueron precisamente los cooperativistas de vivienda de nuestro país los que convocaron a una de las más grandes jornadas cívicas que luego de once años de dictadura fue capaz de llevar adelante el pueblo uruguayo.

Ese domingo de febrero, más de diez mil personas en todo el país salieron a juntar las firmas necesarias y lograron en esa primera jornada, en plena dictadura, la friolera de trescientas treinta mil.

El editorial de "El Solidario" (órgano de prensa de FUCVAM) publicaba por aquel entonces: "Montevideo distinto. Domingo, desde las 8 de la mañana, gente por las calles golpeando puerta a puerta en busca de una firma que haga posible derogar una ley". Y las radios, la TV, los diarios anunciaban: "Hoy los cooperativistas están en la calle".



Montevideo estaba empapelado después de muchos años en que los muros permanecían mudos y la consigna era una sola: ¡FIRME POR EL NO DE FUCVAM! Este eslógan supo contar con la adhesión de diez mil personas que militaron por esa causa. Y clubes deportivos, parroquias, sindicatos, clubes políticos, pusieron a disposición sus locales para que el pueblo se acercara a firmar.

Distintas organizaciones, gremiales, sociales y políticas, se pronunciaron solidarizándose con FUCVAM: la Sociedad de Arquitectos, la Asociación de Agrimensores, el Colegio de Abogados, la Asociación de Escribanos, los Institutos de Asistencia Técnica, el Partido Nacional, el Frente Amplio desde su clandestinidad.

Brigadas obreras salían de sus sindicatos a cubrir las diferentes zonas. Eran los gráficos, los metalúrgicos, los trabajadores del cuero y tantos otros. En definitiva, la clase obrera. Sus brigadas proletarias estaban ese domingo en la calle demostrando una vez más la solidaridad y la lucha.

Los aliados históricos del Movimiento obrero, también marcaban presencia: eran los estudiantes todos, los futuros médicos y dentistas, los aspirantes a abogados, arquitectos e ingenieros, la juventud que no pudo someter la dictadura, los que se concentraban en A.S.C.E.E.P. y salían a luchar junto a nosotros. Con sus pelos largos y sus vaqueros gastados, eran el símbolo de libertad que corría aquel 26 de febrero por las calles de nuestra República.⁽²⁾

Un camión, un bombo, un redoblante, voces enronquecidas, caras pintadas concentran la atención en una esquina. Son los pibes de "El Firulete", una de las murgas cooperativistas, murgas que también estaban recorriendo las calles de la ciudad con su canto solidario de "Casas, gente que trabaja..."⁽³⁾ El canto del pueblo se trasuntaba así en militancia, en fervor, en alegría y denuncia contra el despotismo y la arbitrariedad.

En los barrios cooperativos, mientras tanto, todo estaba organizado: los niños pequeños en la guardería (los mayorcitos también juntaban firmas); las ollas en el salón comunal, y toda la familia en la calle. No importaba la edad: había que salir y salir, convencidos que la victoria era nuestra. ¡Luchar hasta vencer!, ésa era la consigna y por ella se jugó todo el movimiento cooperativo.

En el local central sonaba el teléfono una y mil veces. De pronto, noticias del interior del país: la jornada había sido declarada ilegal y había compañeros detenidos. Pero nadie desesperó, la madurez hizo redoblar el esfuerzo y con más ganas salimos a ganar.

Ese 26 de febrero de 1984 fue FUCVAM quien acaudilló la lucha contra la dictadura. Y eso fue posible porque existía un relacionamiento del movimiento cooperativo con el conjunto de la población, un relacionamiento tejido de mil maneras, que no se logra de un día para el otro ni porque a algún iluminado se le ocurra.

En la rica historia de esa relación hay una serie de razones objetivas y también subjetivas que fueron estructurando socialmente el poder llegar a esa realidad, que condujo al hecho inédito que el cooperativismo lograra tal vínculo con el resto de la población que hiciera posible, en un momento histórico determinado, que vanguardizara una lucha de masas. Trataremos de arrojar luz sobre los elementos que, en nuestra opinión, permiten interpretar estos acontecimientos. Para ello debemos remontarnos un poco en el tiempo.

2. Agosto del año 82

A esa altura de los acontecimientos ya habían ocurrido en el país algunos hechos que habían infligido al régimen alguna derrota importante, como lo fue el plebiscito de 1980, en que el pueblo rechazó la reforma de la Constitución que planteaba la dicta-

(2) Las gremiales históricas de obreros y estudiantes (la C.N.T., Convención Nacional de Trabajadores y la F.E.U.U., Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay) habían sido proscritas desde comienzos de la dictadura, en 1973. El movimiento sindical se había reagrupado en el Plenario Inter-sindical de Trabajadores (P.I.T.) y el estudiantil en A.S.C.E.E.P. (N. del C.).

(3) Canción del cantautor Rubén Olivera, que se ha transformado en el himno de FUCVAM (N. del C.).

dura militar. Un triunfo de esas características llevó a reacomodamientos de algunos grupos opositores, que buscaron articularse con los sectores organizados de la sociedad civil, con estamentos del movimiento obrero y de los trabajadores en general, que eran quienes estaban sufriendo las consecuencias de la crisis económica más duramente.

Era justamente en las cooperativas de vivienda donde esos sectores no habían perdido la organización ni su práctica democrática. Aquí vale recordar lo que el Ing. Alejandro Végh Villegas⁽⁴⁾ informaba al Consejo de Estado, organismo que hacía las veces de Poder Legislativo durante el régimen de facto, haciendo suyas las palabras del entonces Presidente del Banco Hipotecario, Dr. Julio César Luongo: "(...) Eso trajo como consecuencia la formación de un número importante de cooperativas que fueron llevando a un nucleamiento de todo el sector o de todo el movimiento cooperativo que en buena parte no se adecuaba o condice totalmente con la idiosincrasia de nuestros ciudadanos y que en muchos de los casos contiene dentro de sí facetas que pueden preocupar desde algún punto de vista ya que pueden llegar a afectar la seguridad". Como se ve la dictadura tenía claro los peligros que para un régimen autoritario tienen estas formas de nucleamiento llamadas Cooperativas de Vivienda.

Precisamente en el año 1982 se lleva adelante una Asamblea Nacional de FUCVAM en la que aparece por primera vez un elemento que será clave para interpretar el rol que jugará la Federación de ahí en más. En el sexto punto de la plataforma aprobada se dice "que preocupan a las familias cooperativistas las circunstancias particularmente difíciles en que se encuentran, derivadas de situaciones de seguro de paro y desempleo". Por primera vez se liga entonces el problema salarial y de ocupación al del pago de la amortización de la vivienda.

Esto no es menor, ya que pese a que las cooperativas habían nacido en gran número del movimiento sindical, hasta ese momento se habían ne-

gado a reivindicar los problemas laborales desde FUCVAM. Para que se diera este cambio, incidieron por un lado la clausura total de los sindicatos, que hacía que no existiera otro ámbito para formular esos reclamos, y por otra parte una nueva camada de dirigentes que accede a la dirección de FUCVAM en ese año y que interpreta ese sentir de su base social y lo potencia desde la dirección del movimiento.

Al asumir esa nueva Dirección se comienza un profundo estudio acerca de las variaciones de la Unidad Reajutable y su relación con el ingreso de los cooperativistas, lo que es sumamente significativo porque hasta ese momento FUCVAM había aceptado el pago riguroso en esa moneda, partiendo de la base que era la garantía de no desfinanciamiento del Plan Nacional de Vivienda.

En octubre del año 82 FUCVAM realiza su primer acto público luego de años de silencio, en el ex Cine Cordón de la avenida Dieciocho de Julio en Montevideo. Los cooperativistas colman las localidades del mismo y allí se denuncia un incremento abusivo de las cuotas que resiente las economías familiares ya empobrecidas por los bajos salarios y la desocupación creciente.

Esto va perfilando un giro importante en el Movimiento, que hasta ese momento había ido gestando calladamente la resistencia desde los Barrios. Ir llevando con claridad esta cronología nos irá mostrando como se hará posible, dos años después, la gran jornada del 26 de febrero.

3. Entrado el año 83

En este año tendrá lugar la mayor demostración de masas contra la dictadura convocada por el movimiento sindical: el 1º de Mayo de 1983, en efecto, ante el llamado del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) se realiza, en la explanada del Palacio Legislativo, luego de diez años de prohibi-

(4) Ministro de Economía y Finanzas primero, y Consejero de Estado después, durante la dictadura. (N. del C.)

ciones, una concentración popular que supera todas las expectativas.

Pero no podemos olvidar que quince días antes FUCVAM había logrado, en otro acto, colmar las instalaciones de un Club, reuniendo aproximadamente tres mil personas. Allí los cooperativistas vuelven a insistir en el planteo de una problemática que trascendía al mero problema de la vivienda.

Por aquel entonces declarábamos a la revista del Centro Cooperativista Uruguayo, "Dinámica

Cooperativa": "Si el salario real sigue bajando no hay quien pueda garantizar la devolución de los préstamos. El salario real, según cifras oficiales, ha tenido una baja del 60% desde la fecha que se inició el Plan Nacional de Vivienda hasta hoy. Esto quiere decir que, construyendo con los intereses que ha fijado el Banco, va a ser imposible poder amortizar la deuda".

El movimiento cooperativo de vivienda también empieza a ver con claridad por esos meses que FUCVAM no salía sola del problema del pago de



las amortizaciones y que éste era parte de uno mucho mayor: el problema del desempleo y de la caída del salario. Paso a paso, los cooperativistas comienzan a opinar y a tomar posición acerca de temas que hasta ese momento estaban reservados a otros sectores de la sociedad civil. Y en sus actos y declaraciones la Federación comienza a transmitir la imperiosa necesidad de procesar la unidad con otros sectores del Movimiento Popular

FUCVAM levanta entonces una plataforma reivindicativa que, rompiendo una restricción que había sido histórica, suma a los temas de la vivienda el reclamo de salarios justos y pleno empleo. Este reclamo uniría a los cooperativistas definitivamente con el Movimiento Sindical, que sin duda alguna, por medio del PIT, ya despuntaba una reconstrucción que no tendría vuelta atrás. Es dentro de esa lógica que la Federación convoca a sumarse al acto del 1º de Mayo, que tendría como consignas centrales: libertad, salario, trabajo y amnistía. Y no será por casualidad que en las columnas más importantes de aquel impresionante acto estén los barrios cooperativos con sus banderas y sus pancartas.

De ahí en más el camino a transitar se irá reafirmando en esa línea de acción, con un total apoyo de la base cooperativista. Y eso mismo va generando que otros sectores opositores al régimen comiencen a ver a FUCVAM como un valioso aliado y por ende con mucha simpatía.

La movilización en general, por otra parte, es creciente. Se estructura nuevamente, luego de años de silencio, el Movimiento Estudiantil, al constituirse ASCEEP, y comienza a denunciarse abiertamente el gran tema de los Derechos Humanos. Todo esto lleva a que en 1983 se forme a nivel social un gran frente opositor, en el que se nuclean el PIT, ASCEEP y FUCVAM, con el apoyo del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), constituyendo la llamada Intersocial, que convocará con los sectores políticos a verdaderas jornadas cívicas de lucha contra la dictadura.

4. La huelga de pagos y la "Ley de Propiedad Horizontal"

De allí en más continuará afirmándose este nuevo perfil del movimiento cooperativo de vivienda. Pero todavía habría una instancia que permitiría al movimiento ganar mayor autoridad política en la coyuntura: será en el mes de setiembre de 1983, en que, luego de un profundo debate interno se toma en la Asamblea Nacional⁽⁵⁾ la resolución de no pagar al Banco Hipotecario el reajuste del 15% fijado por el gobierno para ese año.

En esta resolución hay dos aspectos centrales a ser analizados: por un lado, las distintas posiciones frente a la medida que se plantearon en la propia Asamblea, donde un grupo de Cooperativas -minoritario- se opuso a ella, argumentando los riesgos que se corrían y proponiendo denunciar la situación pero sin dejar de pagar. La resolución de no pago se aprueba por inmensa mayoría, pero no es unánime, y se da al cabo de un debate que no fue de fácil trámite. Pero adoptada esa resolución, todo el gremio la cumplirá sin fisuras, aspecto que será fundamental para el futuro.

El otro aspecto a destacar es que, por primera vez en la historia del país, se lleva adelante una huelga de pagos a un organismo del Estado. FUCVAM será por este motivo tapa de diarios y se abrirá un debate fermental entre quienes apoyan la medida y quienes la combaten: pero de lo que no hay duda es que el espectro de opinión se agranda en forma sustancial, lo que hace comprometer a otros sectores en la lucha de los cooperativistas.

La respuesta del régimen no se hizo esperar y consistió en la aprobación por el Consejo de Estado de lo que los cooperativistas llamamos "la ley de Propiedad Horizontal". Ésta tenía dos objetivos fundamentales: por un lado, desactivar la huelga, lo que se buscaba con el pasaje compulsivo de las cooperativas a un régimen de propiedad individual que eliminaría el pago colectivo, que era precisa-

(5) Órgano máximo de FUCVAM, integrado por delegados de todas las Cooperativas afiliadas.

mente donde se hacía fuerte la medida; por otro lado, se hería de muerte la esencia misma del movimiento cooperativo, que es el carácter de usuarios y la propiedad colectiva⁽⁶⁾.

El documento que elaboró FUCVAM para preparar la recolección de firmas del 26 de febrero enfocaba la respuesta de la dictadura, sin embargo, en una perspectiva más amplia. Allí bajo el título: "Ley de Propiedad Horizontal: ¿fue ésta una medida de respuesta al no pago del 15%?", se decía:

"El Régimen intenta plantearlo de esta manera, les interesa que la masa cooperativista bajo esta amenaza se divida y aparte de su Dirección. Ante esto, la contestación nuestra es que no precisamente la medida de lucha emprendida es la que hace que el gobierno tenga esa idea para el Cooperativismo.

La escalada represiva contra nosotros cuenta ya una década. Éste puede ser el golpe más notorio, pero debemos analizar cómo ello se fue sucediendo en el tiempo, concretamente el ataque a los trabajadores para imposibilitar que éstos accedan a una vivienda decorosa.

El cooperativismo pasa de tener casi el 50% de las inversiones en vivienda en el año 75, a tener el 3% en la actualidad frente a las otras líneas de crédito. Prohíben conformarse nuevos grupos de Ayuda Mutua, no otorgando más Personerías Jurídicas. Aumentan los intereses del préstamo del 2% al 4% en una primera instancia, lo que lleva inevitablemente a que las amortizaciones futuras sean inaccesibles, ya que el salario real sigue descendiendo.

No conformes con este conjunto de medidas que se venían tomando, surge en el año 1979 la Circular 7.000⁽⁷⁾, con exigencias de ahorro previo y un nuevo aumento de los intereses, pasando éstos al 6%, cosa fundamental. Se les quitan terrenos a cooperativas que ya los tenían adjudicados sin ni siquiera previo aviso. Hasta diez años de espera deben soportar las cooperativas para que se les otorgue el préstamo, llevando esto a la permanen-

te desazón y desintegración de los grupos.

Centenares de compañeros se ven imposibilitados de estar en los cuadros de dirección de las Cooperativas, debido al control represivo que contra ellos se hace, no dejando que los mismos sean elegidos en Asamblea para ocupar cargos.

No se puede enfocar este problema como *Banco contra Cooperativas*, sino como *Gobierno contra Movimiento Popular*".

Es precisamente en esta oposición que la Federación centrará sus baterías en la gran jornada de la recolección de firmas. Y esto resultó un gran acierto estratégico, porque sin duda alguna no hubiera sido posible explicar a todos y cada uno la especificidad y complejidad del propio cooperativismo, del Banco y aún de la Ley, para obtener el apoyo popular y una respuesta al nivel de la que se tuvo. Pero abrazando nuestra causa con la de la libertad del pueblo, el apoyo surgía espontáneo: la gente firmaba contra la dictadura y a favor de una organización popular agredida, sintiendo que respaldando nuestra lucha estaba respaldando también la lucha por la reconquista de la democracia.

Importa recordar en qué situación se encontraba el mapa político al comenzar el año 84. Fue en el mes de enero precisamente, el día 18, que se llevó a cabo, en un marco de conflictividad sindical muy fuerte, el primer paro general desde el golpe de Estado. Ese día la clase trabajadora se pone a la cabeza de la movilización popular, convocando al paro junto a la Intersocial.

En esos momentos se estaban llevando adelante dos ocupaciones de fábrica por parte de los trabajadores de ILDU (textiles) y TEM (electrodomésticos), que sumados a los conflictos que también estaban en curso en la pesca y el transporte creaban, después de mucho tiempo, un clima de gran convulsión social. Eso hacía que el conflicto de FUCVAM estuviera ya totalmente rodeado y para nada aislado.

(6) Creo que vale la pena recordar aquí que el especialista chileno en Cooperativismo Carlos Bur, llama a las cooperativas de hipoteca única, o sea de usuarios, genuinas. (N. del C.).

(7) Disposición interna del BHU (que desde 1976, en el marco de una reestructura neoliberal del Sector Vivienda regía las políticas correspondientes) que establecía nuevas condiciones para los créditos a Cooperativas. (N. del C.).

Pero FUCVAM seguía tomando la iniciativa y llega aún a declarar la huelga total de pagos al BHU (lo que constituía una experiencia única hasta ese momento), cuando, aplicando el flamante Decreto, el régimen intenta pasar de oficio y sin consulta a una Cooperativa a Propiedad Horizontal.

Fue este cúmulo de experiencias de lucha que llevaron adelante los cooperativistas de vivienda, lo que hizo ganar a su Federación autoridad política frente a los distintos actores de aquel convulsionado momento y lo que la convirtió en protagonista de aquellas jornadas.

Se habían constituido por entonces dos ámbitos de coordinación política y social que serían determinantes en las distintas batallas que se daría nuestro pueblo en el periodo final de la dictadura: la *Intersocial* y la *Intersectorial*. La primera estaba compuesta por las organizaciones sociales más representativas y como no podía ser de otra manera FUCVAM se había ganado el derecho a constituirse junto al PIT y ASCEEP.

La Intersectorial, en cambio, era una instancia de coordinación superior, puesto que en ella se sumaban a las organizaciones sociales los representantes de los partidos Políticos. FUCVAM ocupó también allí un lugar y ese lugar fue protagónico. Logró estar donde la historia quiso que estuviera, y ello fue posible porque en los inicios de los años 70 se había desarrollado un Movimiento de enormes potencialidades, que fue capaz de hacer eclosión política cuando la organización alcanzó el grado de crecimiento y madurez suficiente, y cuando el momento histórico lo requirió.

La jornada del 26 de febrero, de la que hablamos al principio de este artículo, fue quizá el punto más alto de esa eclosión. Pero antes de ese día FUCVAM ya había escrito muchas páginas de solidaridad, de libertad y de lucha. Y muchas más le quedan aún por escribir.⁽⁸⁾

5. Las condiciones para un fenómeno social inédito

A título de resumen final me gustaría compartir con el lector una reflexión sobre los elementos que crearon, a mi juicio, las condiciones que hicieron posible esa relación política y social, que hemos intentado describir, entre las cooperativas y el conjunto de la Sociedad Civil.

5.1 El funcionamiento democrático de las cooperativas.

El funcionamiento orgánico de las cooperativas es naturalmente horizontal, lo que no sólo permite sino que estimula la participación directa de la masa social en las distintas instancias que el grupo debe sortear. Es precisamente la Asamblea el órgano de resolución máximo y es ella quien mandata a los dirigentes a cumplir las resoluciones que emanan de ella misma.

Quiere decir que existe en las cooperativas un real control democrático. Que además se hizo sentir en momentos muy especiales del país, cuando eran las cooperativas de vivienda los únicos lugares donde se podía discutir, más allá de las restricciones generales interpuestas al conjunto de la sociedad.⁽⁹⁾

5.2 La empresa de los trabajadores.

La propia construcción de las viviendas pone al trabajador ante una serie de responsabilidades a las que seguramente nunca antes se había visto enfrentado. Tengamos en cuenta que desaparece el patrón y que la empresa constructora somos todos. Y no sólo el socio titular se involucra en esto sino que el conjunto de la familia vive la experiencia con mucha intensidad.

Esto trae aparejado que la gente desarrolle, lo quiera o no, una serie de destrezas, hasta ese momento ocultas en la mayoría de los casos: manejar infor-

(8) FUCVAM finalmente no debió completar la recolección de firmas para plebiscitar la "Ley de Propiedad Horizontal", porque un acuerdo político entre los partidos democráticos resolvió que la misma se derogaría no bien se reimplantara la democracia, lo que se negoció pocos meses después.

La historia no acabaría ahí, sin embargo: reimplantado el régimen democrático, la derogación demoró largos meses y llegó en el preciso momento en que la Suprema Corte de Justicia uruguaya hacía lugar a una demanda de FUCVAM para que se declarara inconstitucional -y por consiguiente inaplicable- el decreto-ley 15.501. Aún así, la norma legal que derogó el nefasto decreto dictatorial (ley Nº 15.853, de 24.12.1986) impuso una última prueba: las Cooperativas deberían resolver, por voto secreto, lejos del marco de sus libertarias Asambleas, si deseaban o no pasar al régimen de Propiedad Horizontal. El cien por ciento de las Cooperativas de Usuarios decidió, por abrumadoras mayorías, continuar siendo genuinas. (N. del C.).

(9) El Cr. Samuel Lichtensztejn, ex-Rector de la Universidad de la República y Ministro de Educación y Cultura en la segunda presidencia del Dr. Julio María Sanguinetti, las llamó, en una frase memorable, "islas de libertad". (N. del C.).

mes y cálculos económicos, analizar con técnicos el cronograma de obra, programar acciones, discutir y resolver problemas de relación social. En una palabra, llevar adelante una importante empresa social, lo que va capacitando a la gente y trae aparejada la formación política y social de un importantísimo número de nuevos dirigentes.

5.3 El origen social de las cooperativas.

Un importante número de cooperativas nació en los sindicatos. Es por ello que muchas de ellas mantenían una cultura organizativa y de debate en base, debida a que sus integrantes contaban con una experiencia anterior muy importante de organización y lucha.

Esto por otra parte le dio al propio Movimiento un perfil muy identificado con el sindical, lo que

hizo que no fuera nada traumática su unidad con la central obrera, ni bien ésta volvió a la escena política pública.

5.4 La legalidad que pudo mantener.

Los sindicatos y su central fueron clausurados y prohibido todo tipo de funcionamiento de los gremios obreros. No sucedió lo mismo con las cooperativas y su Federación, ya que no se podían clausurar las viviendas ni impedir que la gente hablara con su familia y sus vecinos. Por ello, más allá de una serie de muy importantes restricciones, las Cooperativas pudieron seguir manteniendo un funcionamiento que posibilitó que una serie de actores inquietos por los problemas sociales vieran en ellas y sus barrios ámbitos de participación idóneos para una práctica de oposición al Régimen



5.5 Su identidad nacional y popular.

Las cooperativas nacidas en las barriadas obreras y en sus sindicatos tenían -y mantienen- una raíz netamente popular, que hace posibles alianzas sociales y políticas más allá de sus límites.

Se suma a ello que es un movimiento auténticamente nacional, quizás semejante a otras experiencias internacionales, pero con un sello de identidad nacional muy marcado. Todo esto, unido a su historia, hizo ganar al movimiento cooperativo un prestigio muy importante en otros países, en el que FUCVAM supo buscar apoyo en momentos de lucha difíciles.

5.6 Resolver el techo.

Por último, debemos tener clara la importancia que tiene, en un país de las características del nuestro, resolver nada más ni nada menos que el techo. Y la cooperativa resuelve el sueño de la casa de la mejor forma, tanto física como económica y socialmente.

Se transforma así en un vínculo muy fuerte entre las personas y familias que han transitado juntas esa experiencia y además los cooperativistas son mirados de manera especial, por el conjunto de la población trabajadora: yo diría que hasta con cierta admiración por ese conjunto de nuevos "colonos", que llegan a un terreno vacío del barrio y terminan edificando una verdadera ciudad alternativa.

Podríamos seguir enumerando elementos, pero creo que los que mencioné son los que estructuran los ejes fundamentales en los que las cooperativas y FUCVAM sentaron las bases de una organización que, con menos de cuatro décadas de vida, ya forma parte de la historia uruguaya.



Un corte en la visión.

La cuestión de edad y de género en las cooperativas de ayuda mutua

págs 116 - 129

[*] MÓNICA RAMÍREZ

03.3

[*] Mónica Ramírez, estudiante de profesorado de Filosofía, se desempeñó como dirigente social del movimiento cooperativo de vivienda entre 1999 y 2005 desde la Comisión de Desarrollo Social de FUCVAM y a partir de ese año, en la Dirección Nacional de la Federación. Desde 2006 desempeña funciones en los programas "Trabajo por Uruguay" y "Construyendo Rutas de Salida", en convenio de FUCVAM con el Ministerio de Desarrollo Social, para la búsqueda de soluciones a la salida de la emergencia social. Ha sido presidenta de la cooperativa que integra, "Itacumbú". Actualmente trabaja como docente en la Enseñanza Secundaria.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM

(1) Comisión de Equidad de Género de FUCVAM. Una aproximación a la situación actual de la mujer dentro del movimiento cooperativo.

1. Dos problemas parecidos pero no iguales

El concepto de género adquiere en estos tiempos un carácter relevante. Se trata de una construcción cultural y diferenciadora, que define claramente la situación de exclusión social a la que se ve sometida la clase oprimida y dentro de ella, fundamentalmente, la mujer. A partir de allí se puede analizar la identidad y perspectiva social de ese sector con relación al resto de la sociedad, estableciendo con claridad las relaciones de poder impuestas.

"El concepto de género es una construcción social, cultural e histórica, que asigna ciertas características y roles a grupos de individuos, que definen y relacionan los ámbitos del ser y del hacer femenino dentro de contextos específicos. Lo que la sociedad piensa qué es ser hombre y qué es ser mujer"⁽¹⁾.

La cuestión de los jóvenes, en cambio, se presenta igualmente como discriminación y puede ser protagonizada por la misma clase que los contiene. Se plantea la lucha generacional: la nueva generación asiste al envejecimiento de las estructuras, lo que presenta básicamente dos problemas: el primero se refiere a la educación que imparte la vieja generación, ocasionando conflictos al chocar con estructuras nuevas y en construcción. La transmisión de viejos paradigmas ha cumplido con una función depositaria de la experiencia. *"La Educación Bancaria niega la dialogicidad como*



esencia de la educación y se hace antidialógica"⁽²⁾. Ésta pretende darle rumbo a las acciones de la generación nueva cuando, aún, no se ha producido una reflexión y un análisis crítico de lo actuado por parte de esta última.

El segundo problema es el de la sucesión en las funciones. No existe una reproducción activa de militantes sociales ya que las viejas generaciones no han podido educar a las nuevas, preparando para el relevo. Esto ha ocasionado la continuidad, en el gobierno de las estructuras de poder, de la vieja generación.

"Los jóvenes se encuentran en estado de rebelión permanente, porque persisten las causas profundas de la misma sin que estén permitidos, el análisis, la crítica y la superación (no conceptual y abstracta, sino histórica y real)..."⁽³⁾

El movimiento cooperativo uruguayo no es ajeno a estos problemas. En lo que sigue intentaremos, por un lado, una aproximación conceptual a los mismos, y por otro, analizar los conflictos que crea al interior del movimiento y las salidas, vividas o potenciales, a los mismos.



2. La discriminación de las mayorías y una construcción social

A lo largo de toda su vida, el movimiento cooperativo ha generado múltiples construcciones: una de las más importantes es la concepción de equidad de sus miembros, desafiando el determinismo generado por el esquema social, que predica homogeneización en el concepto de género.

La historia le ha otorgado al hombre espacios y oportunidades que más de una vez han sido vedados a las mujeres. La mayoría de las sociedades occidentales ha secundarizado el papel de la mujer y en algunos casos también el del joven. Con el advenimiento de las nuevas ideas, Europa fue modificando ese papel y los espacios comenzaron a abrirse; pero aún quedan los resabios de la vieja concepción, con relación a los derechos de la mujer. En las sociedades orientales, a su vez, el rol de la mujer reviste otras características, mayoritariamente relacionadas a concepciones religiosas, lo que anula las libertades humanas al punto de someterlas, transformándolas en bienes de uso. Es una expresión más que continúa los modos de dominación imperantes.

En el ámbito laboral ha sucedido lo mismo; en la industria, particularmente, las relaciones laborales entre hombres y mujeres resultan conflictivas en tanto el género masculino sea subalterno del género femenino.

"La idea de colocar a un capataz mujer al frente de una cuadrilla masculina se considera como intrínsecamente ridícula" (4).

En el ámbito llamado semiprofesional resulta más común la ubicación de la mujer en cargos intermedios, ya que el poder de decisión permanece en la esfera masculina con sus criterios y sus normas. Pero a medida que se asciende en la complejidad de las relaciones de dependencia, resulta cada vez más difícil encontrar mujeres en los espacios de decisión política de la comunidad. Estamos en presencia de

la creencia cultural de la incapacidad de la mujer para opinar, discernir y tomar decisiones.

En la raíz de este problema subyace un tema de fondo que es el de la discriminación. La discriminación por género es una división social, es la expresión de una vieja práctica de sometimiento y explotación. Está presente en los diferentes estratos sociales y atraviesa género y edad.

No obstante esto, las relaciones de poder pueden alterarse con la intervención de las clases sociales como definición del problema. El hecho de pertenecer a una clase social elevada puede aportar a la desigualdad existente para con el género masculino de menores recursos. Asimismo, la discriminación por raza también está presente, ya que es bastante común en el Uruguay ver cómo un individuo perteneciente a la raza blanca se otorga el derecho de ejercer superioridad para con otro de raza negra y no es extraño tampoco que esta discriminación guarde la relación mujer-hombre.

Por otra parte, producto del tratamiento que se le da a la mujer por parte de las sociedades occidentales, con referencia a su papel protagónico en la función reproductiva de la especie, nos encontramos con una mujer adaptada al medio familiar cumpliendo el rol de ama de casa. Se le ha asignado la responsabilidad de la crianza y cuidado de los hijos. La cultura dominante ha entendido que la función de la mujer dentro de la sociedad es la de reproducción y mantenimiento de la estructura familiar, tal vez contradiciendo el atributo de debilidad impuesto por esa misma cultura.

El movimiento cooperativo de vivienda uruguayo, en cambio, toma como herencia del Estado Batllista (5) las nuevas ideas provenientes de Europa y extrae de las luchas del movimiento obrero organizado la defensa de los derechos de los trabajadores en su conjunto, generando así espacios de participación para las mujeres. Mientras en las clases altas gozaban de la posibilidad de educarse, las mujeres más pobres no podían aspirar más que a servir de

(2) Paulo Freire, *Pedagogía del Oprimido*, Editorial Siglo XXI, 51ª Edición, 1998.

(3) Antonio Gramsci, *Antología*, Editorial Siglo XXI, 13ª Edición, 1998.

(4) Fernández Enguita, M. (editor), *Sociología de la Educación*, Editorial Ariel, Barcelona, 2001.

(5) Refiere a las concepciones sociales del dos veces presidente uruguayo, José Batlle y Ordóñez, que determinaron una fuerte impronta en el papel atribuido y ejercido por el Estado, que marcaron la sociedad uruguayo desde comienzos del Siglo XX hasta la segunda posguerra mundial y que, en grandes lineamientos, pueden ubicarse en la corriente de pensamiento social-demócrata. (N. del C.).

mano de obra barata en las fábricas. El trabajo allí, codo a codo, de hombres y mujeres, fortaleció la organización de esos trabajadores y produjo cambios en los espacios y los roles sociales.

El movimiento cooperativo, a su vez, se construyó a instancias de hombres y mujeres que aportaron su fuerza de trabajo y en un debate fermental en lo ideológico acerca de la importancia de generar organización y de crear una herramienta representativa de los trabajadores, que junto a los sindicatos ayudara a mejorar la calidad de vida de esa clase social.

Las mujeres cooperativistas discutieron con ahínco en el ámbito sindical una forma de solucionar colectivamente el problema de la vivienda, como objetivo inicial, y como último, la construcción permanente de una sociedad distinta guiada por los principios cooperativos.

Sin embargo, curiosamente, nuestro sistema cooperativo no logró escapar a la inminente reproducción del modelo social, ya que fue y continúa siendo bastante común, ver a otras mujeres sustentando la tarea militante del hombre (socio titular de la cooperativa). Ellas fueron fundamentales en la etapa de conformación del núcleo cooperativo como sostén del hogar y de la participación del mismo.

Se han generado algunas dificultades en la etapa de consolidación de la comunidad cooperativa, que vale la pena analizar. La participación en la misma estaba protagonizada por el titular de la vivienda, casi siempre el hombre: la esposa y los hijos de éste iban a vivir a la cooperativa sólo cuando las viviendas se terminaban de construir. Habían estado ausentes en la etapa inicial, en donde se define el proyecto arquitectónico y las características sociales del grupo.

Esa ausencia, en muchos casos, ocasionó carencias en el diseño de la vivienda, relacionadas a la visión funcional de la misma: los espacios que son de fre-

cuente uso en el hogar deben estar pensados para la mejor habitabilidad de la familia, mediante la participación de todos sus miembros; un ejemplo es el de la dimensión de las habitaciones de uso frecuente, como el living comedor, que representa el lugar de encuentro del grupo familiar. A su vez, los dormitorios, no sólo como lugar de descanso sino como refugio de esparcimiento o estudio para los jóvenes, deben ser ámbitos con buenas condiciones de espacio e intensamente iluminados. La cocina-comedor debe guardar condiciones de comodidad y confort, ya que es seguramente el lugar al cual accede toda la familia durante el correr del día y en diferentes horarios.

3. El carácter social del proyecto cooperativo

Lo que define al proyecto de una cooperativa es su carácter autogestionario y la participación de sus socios, tanto en la obra como en la gestión de la misma. Por este motivo es una construcción social y esas construcciones son de carácter permanente y requieren la participación de todos los involucrados

Existe además un proyecto de cambio que subyace en el sistema cooperativo de vivienda pues se trata del desarrollo de un modelo que involucra todas las partes de un gran organismo social, que al igual que el organismo biológico, es dinámico y está vivo.

Este paralelismo funcionalista nos permite entender que cada parte de esa construcción social es de vital importancia para su mantenimiento y perdurabilidad: desde la fundación de la cooperativa, pasando por la elección de su identidad y la aprobación del proyecto arquitectónico, hasta la concreción del mismo, se va gestando un proceso de socialización en el colectivo. Y en ese proceso la mujer es una pieza fundamental.

Para muchas mujeres el sistema de ayuda mutua ha

sido una exigencia en el cumplimiento de otros papeles dentro de la vida social cooperativa. La necesidad de aportar veintiuna horas semanales al capital social de la familia y de su grupo les permite, en muchos casos, vincularse tempranamente con los demás miembros de la comunidad, estableciendo lazos que se perpetuaran en la convivencia.

El movimiento cooperativo ha sabido aprovechar las aptitudes de trabajo de la mujer, quien le ha aportado eficacia y prolijidad a las tareas de finalización en la obra con una notable destreza en el manejo de terminaciones y en actividades que requieren método y perseverancia como el armado de vigas de hierro, confección de losetas cerámicas, etc⁽⁶⁾.

En lo organizativo, la mujer ha tenido una importante ingerencia ya que la función de administración que desempeña en el hogar la traslada a espacios concretos de la vida cooperativa, lo que hace que se encuentre hoy al frente de los servicios comunitarios cooperativos, un gran número de mujeres.

4. Los cambios de los setenta y ochenta

Hacia los años ochenta surge, en el desarrollo del Movimiento, una nueva generación con un rol más activo y protagónico en la vida social. Para referirnos a él, primero debemos comentar la involución sufrida en los últimos tiempos por la economía de los hogares y la transformación del rol de la mujer dentro de la vida cooperativa. Esto nos permitirá acercarnos a una nueva época de cambios acelerados y necesarios.

En la década del sesenta se desata en Uruguay una importante crisis bancaria y se reajusta severamente la política económica, con una inmediata devaluación de la moneda. Esto trajo descontento social y los conflictos comenzaron a precipitarse en el país. Hacia principios de los 70 se su-

cede una nueva fuerte devaluación y caen abruptamente los salarios. Se limita al Estado a fomentar la actividad privada y se dirige la economía hacia el sector externo. Van a sobrevivir, únicamente, aquellas industrias que pudieran competir con sus similares de origen extranjero. Se premia al empresario y se perjudica al obrero con la reducción de aportes patronales. Son los años de la dictadura "cívico-militar"

En el año 82 se desata una nueva crisis financiera con el quiebre del modelo de "la tablita", haciendo que esa crisis avance y debiendo recurrir el gobierno a nuevos préstamos internacionales, en condiciones severas. Hacia esta década, se produce una importante emigración, principalmente de jóvenes, mano de obra calificada, trabajadores de la industria manufacturera. El desfasaje fue cubierto en gran medida con mujeres, a las que se les pagaba salarios más bajos. El deterioro en la seguridad social y la baja de los salarios obliga a los trabajadores a aumentar sus horas de trabajo. Aumenta, paralelamente, el índice de pobreza y aumentan las viviendas marginales ("cantegriles").

A la pauperización del trabajo, producto del demolidor avance del capitalismo más duro en el modo de producción, se suma la utilización creciente de la tecnología en los centros fabriles, que reduce aún más las fuentes de trabajo. Se ven afectadas las relaciones productivas, ya que la tecnología comienza a sustituir la actividad humana, quitándole espacios a la fuerza de trabajo en la cadena de producción. Por lo tanto las relaciones sociales tienden a cambiar, sintiendo más fuertemente los embates de cambio, la clase social más débil.

El resultado de esta crisis, que tiene sin duda una base económica, hace variar en forma inesperada los roles asignados: el armado tradicional de roles fijos e incambiables se transforma y la nueva lógica social asigna a la mujer espacios poco explorados antes. La mujer es expulsada en forma masiva a las actividades del trabajo informal o

(6) Ver al respecto el Capítulo 2.6. (N. del C.).



bien, como decíamos anteriormente, es utilizada como mano de obra barata, afectando el nivel de ingreso familiar y los roles en el seno de la familia. El hombre, hasta entonces sostén del grupo, se encuentra en situación de subempleo y atrapado por las nuevas modalidades de la actividad laboral, sintiendo el deterioro de su fuente de trabajo y la pérdida de empleo.

Esta nueva situación desestructura la relación familiar y en muchos casos afecta su conformación. Pero el rol de la mujer no sólo cambia en el seno de la familia, sino en su actuación social en el grupo comunitario ya que, en muchos casos, son las mujeres quienes asumen el sostén económico del hogar, volviendo a ausentarse de los ámbitos de decisión de la cooperativa y teniendo que asumir el cónyuge desocupado dicha tarea.

Este intercambio de roles hace que se vean más afectadas aún las relaciones familiares ya que, quien por convención social estaba acostumbrado a llevar "las riendas" de la casa en lo económico, ahora debe relegarse a un plano pasivo de expectación. Es la cooperativa, entonces, su nuevo escenario de desempeño y es allí donde nuevamente tomará la iniciativa en la representación familiar y en la toma de decisiones acerca del proyecto constructivo y social.

También las relaciones familiares se modifican, afectando su propia conformación. Aumentan las separaciones conyugales; crece el índice de divorcios, y comienza a cobrar fuerza un fenómeno social relacionado con la nueva situación: las madres solas con hijos a cargo.

En este nuevo escenario la carga horaria de ayuda mutua para la mujer resulta muy pesada, al tener que sustentar el trabajo en la obra con un empleo que conjugue a la familia, más aún cuando el hogar es monoparental. Cabe señalar que la diferenciación de horas de ayuda mutua ha sido un tema controvertido en el seno del movimiento, debido a la implementación, en algunos casos, de cupos

de horas hombre y horas mujer, mientras que en otros se las equipara por igual⁽⁷⁾.

Las mujeres deben asumir entonces un nuevo rol de carácter polivalente. Se ubican al frente de la economía familiar atendiendo el cuidado de los hijos e incorporando un papel en la cooperativa, de la cual ella es la única responsable. Así es como comienza a heterogeneizarse la conformación grupal de titulares, por sexo.

5. El lugar de la mujer y los jóvenes en las cooperativas y en FUCVAM

En este nuevo contexto, la estructura comunitaria se resiente al cambio de roles y sigue asignando a la mujer funciones secundarias dentro del grupo. Pasan a ocupar espacios sobre todo en las comisiones de Fomento, espacios considerados de segundo orden dentro de la jerarquía estructural de decisión. A pesar de que la Ley de Vivienda pone especial énfasis en la importancia de estas comisiones y las declara herramientas válidas para la obtención de objetivos que mejoren la calidad de vida de los asociados, estos objetivos se ven distorsionados pues la acción pasa a centrarse en los medios para la obtención de resultados, perdiéndose la visión del objetivo.

Es así que nos encontramos con un gran número de comisiones de Fomento realizando prioritariamente finanzas para solventar actividades, desplazando así el objetivo central, que es el de la producción de programas de desarrollo cooperativo. "Ése es el lugar indicado para las mujeres", o mejor dicho: las mujeres son candidatas seguras a integrar esos organismos.

La otra cara de las comisiones de Fomento es la de generadora de servicios sociales. La construcción de guarderías, policlínicas, bibliotecas y salones comunales ha sido generada y, en muchas cooperativas, administrada luego, por estas comisiones.

(7) El primer criterio fue sostenido básicamente en los estadios iniciales del movimiento, tendiéndose actualmente a no distinguir entre sexos en el aporte de ayuda mutua. Véase al respecto el Reglamento Tipo de Ayuda Mutua recomendado por FUCVAM, en el Anexo 7.7 (N. del C.).

De estos servicios y de sus tareas, están al frente, mayoritariamente, las mujeres.

El acceso de mujeres a cargos directivos es un fenómeno más bien nuevo en las cooperativas. Aparece vinculado en su comienzo al acceso a la titularidad de aquellas mujeres que quedan solas por fallecimiento del cónyuge y por tanto adquieren el carácter de elegibles. Asimismo, los hijos que cuentan con dieciocho años cumplidos (mayoría de edad en el Uruguay) también están en condiciones de asumir la titularidad del núcleo, si el titular original no estuviera presente o bien representarlo si la ausencia no fuera prolongada.

La asunción de responsabilidades en cargos directivos por parte de mujeres y jóvenes es, como decíamos, una innovación para este movimiento, que se ha incrementado con la reciente reforma de la ley, que permite la representación del titular⁽⁸⁾. Esta situación viene creciendo a pasos agigantados.

Las estadísticas recogidas en el movimiento indican que hay un número elevado de mujeres, en cooperativas “de la vieja época”, integrando subcomisiones o bien la Comisión de Fomento. Son pocas las que acceden al Consejo Directivo y éstas, mayoritariamente, desempeñando funciones de secretaría, en un rol más vinculado a la organización administrativa y no tanto a la gestión política del grupo. En cambio, en las cooperativas de conformación más reciente, a pesar de perdurar algunos resabios “machistas”, se comienza a revertir la situación y la elección para los cargos es por aptitud e incluye a las mujeres en pie de igualdad.

Los cambios sufridos en la conformación grupal (hogares monoparentales, separaciones de pareja y desempleo de la mujer) también han fomentado el acceso de mayor cantidad de mujeres a los órganos de dirección, cumpliendo cualquiera de las funciones del Consejo Directivo.

En cambio en la organización gremial de segundo grado, FUCVAM, aún persiste la inercia de la vie-

ja época y las cooperativas envían pocos nombres de mujeres cooperativistas como candidatas a la Dirección Nacional, postulando para ello muchos más compañeros⁽⁹⁾. Por ello el órgano máximo de la Federación resulta un ámbito mayoritariamente de hombres. La inclusión activa de las nuevas cooperativas en la vida gremial favorecerá la diversidad, en unos años más, también en este ámbito.

6. La historia reciente

Hacia finales de los ochenta y avanzados los años noventa, comienza a cambiar el rol de la mujer cooperativista en forma sustancial, debido a que las cooperativas de vivienda por ayuda mutua pasan a representar el único medio de obtener una vivienda decorosa a bajo costo y tan sólo aportando lo único que las familias trabajadoras pueden aportar: su fuerza de trabajo. De esta situación se vieron beneficiadas especialmente las mujeres con familia a cargo.

Es también por esta época que surgen las ocupaciones de tierras, pues hacía ya tiempo que el movimiento cooperativo no obtenía un solo terreno para construir: producto de esa lucha es que en el año noventa se obtiene la creación de la Cartera Municipal de Tierras en el departamento de Montevideo. En este periodo, y con el auge de las ocupaciones, se intensifica la lucha y también la militancia, y con ella crece la participación de la mujer en la vida gremial del movimiento.

Comienza entonces un periodo en que se hace énfasis en los esfuerzos de capacitación de militantes sociales y la mujer se involucra especialmente en ello, generando espacios propios. Ya en la primera mitad de la década de los noventa se forma una “Comisión Mujer” en FUCVAM, que pone en marcha discusiones y propuestas referidas a la situación de la mujer a la interna del movimiento y ésta comienza a ganar espacios de representación en organismos externos.

(8) Ley Nacional de Vivienda N° 13.728, modificación del artículo 122, dada por el art. 634 de la ley N° 17.296 de 23.2.200. Véase Anexo 7.1.

(9) El órgano ejecutivo máximo de FUCVAM es la Dirección Nacional, que representa a las cooperativas de todo el país y cuyos integrantes son elegidos por la Asamblea de la Federación sobre la base de los candidatos propuestos por las cooperativas asociadas.

Es así como una de las delegaturas más notorias es ante CUDECOOP (Confederación Uruguaya de Cooperativas). En este organismo, que también cuenta con una comisión de género, se discuten estrategias a nivel nacional y regional para el relacionamiento permanente de las diferentes entidades cooperativas.

En todos estos ámbitos la militancia de las mujeres se acentúa, aunque no obstante ello hasta el momento FUCVAM ha contado en la última década tan sólo con tres mujeres elegidas para la Dirección Nacional. Una de estas mujeres, Cristina Papaleo, ejerció la presidencia de FUCVAM en el período 1993 – 1997.

En cambio la Comisión de Desarrollo Social y Fomento Cooperativo (inicialmente denominada Comisión de Fomento Central) contó con un sinnúmero de mujeres entre sus filas: quizá el movimiento entiende que este órgano es de similar importancia que las Comisiones de Fomento en las cooperativas y a partir de allí se siguen conformando comisiones de mujeres.

En el año 2000, una muy nutrida Asamblea Nacional de Mujeres de FUCVAM, que contó con representantes de más de sesenta cooperativas de todo el país, resuelve conformar una Comisión que luego toma el nombre de Comisión de Equidad de Género, apostando al tratamiento inclusivo de los derechos individuales y colectivos desde una visión de género.

Esta Comisión logra en el año 2003 presentar al Parlamento un proyecto de ley para amparar a las mujeres jefas de hogar, impulsando el reclamo de un trato diferenciado para todas aquellas mujeres con familia a cargo y sin ingresos. La finalidad de esta propuesta es paliar la dura situación que viven miles de mujeres, otorgándoles un subsidio por desempleo y beneficios en la seguridad social, pago de tarifas, etc. El proyecto continúa en el Parlamento a la espera de su tratamiento y posterior aprobación⁽¹⁰⁾.

En todo este tiempo se han multiplicado los espacios de capacitación y las mujeres, cada vez más, apuestan a formarse. Se ha generado un desplazamiento de la información, que ha permitido expandir la formación a más sectores, democratizando así los ámbitos más cotidianos. Esto resulta un disparador para una serie de reflexiones acerca de la vida diaria de cada uno de los protagonistas. Entre otras cosas, se comienza a analizar las carencias existentes en el ámbito familiar, que ocasionan que la institución “familia” se vaya desintegrando en su conformación y que aparezcan nuevas formas de relación.

La educación de los hijos es, también, materia de análisis, ya que durante mucho tiempo a la mujer le ha tocado jugar el papel de educadora como transmisora de los valores del sistema que luego reproduce y con el apoyo de la institución familiar como paradigma. Hoy en día esa institución desaparece, el modelo se extingue y surgen nuevos modelos referentes que orientan la conducta humana. Los centros de enseñanza deben cumplir, hoy más que nunca, un rol fundamental en la incorporación de valores éticos perdidos por la sociedad o que sólo existen en ámbitos restringidos.

Para las cooperativas se vuelve de vital importancia discutir estos temas ya que, en presencia del envejecimiento de las estructuras conocidas, habrá que erigir otras. Y es responsabilidad de la nueva generación de cooperativistas, de los jóvenes, la reproducción del modelo con características propias de los tiempos actuales.

7. Soplan nuevos vientos

No es tarea fácil lograr que la nueva generación se apropie de este emprendimiento, cuando en pocos casos éste ha sido motivo de su opinión y tanto menos objeto de su decisión. Estos hijos, además, representan una generación muy golpeada por la dictadura pues la “oscuridad” de la época trajo un

(10) El proyecto propone la puesta en marcha de un plan de atención a hogares de escasos recursos con jefatura femenina; la creación de una Comisión Multisectorial con representación del Banco de Previsión Social, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, la central de trabajadores (PIT-CNT) y FUCVAM, para entender en el problema; la formación de un Registro Nacional de hogares con jefa mujer sin trabajo o con ingresos menores a 3 Salarios Mínimos Nacionales (SMN); el otorgamiento de una prestación a las mujeres jefas de hogar desempleadas de un SMN por seis meses más medio SMN por cada hijo menor de dieciocho años a cargo; la no suspensión, en esas situaciones, de los servicios de agua y luz por falta de pago, así como la exoneración de multas y recargos por ese concepto; el otorgamiento de líneas de crédito especiales por parte del Estado para iniciativas de reinserción laboral; la prioridad en los planes de vivienda del ministerio respectivo; el otorgamiento de garantías para alquilar, y el derecho a obtener prestaciones de salud, abonando un pequeño porcentaje del ingreso

“manto de silencio” que acalló, por medio del terror, las rebeldías encarnadas por sus padres. La herencia recibida en muchos casos no les resulta empírica, a pesar de haber vivido y disfrutado su infancia como niños cooperativistas, ya que algunas prácticas del sistema dominante también se han “colado” en la organización cooperativa y son

las que hoy reprimen sus diferentes manifestaciones juveniles.

A pesar de ello debemos reconocer y saludar la educación cooperativa impartida por el sistema. Estos jóvenes fueron educándose en un ámbito con características socializantes. Han aprendido a valorar su casa y su barrio en tanto es una cons-



trucción propia de su historia personal. Como hijos han vivido -y muchas veces sufrido- la ausencia de sus padres en aras de un resultado que enorgullece a la clase obrera toda: solucionar el problema de la vivienda.

El fruto de ese esfuerzo familiar deja a los jóvenes un patrimonio que, más que económico, es de acumulación política y social. Por otra parte, la seguridad otorgada a esos hijos es de un valor que los jóvenes han sabido reconocer y capitalizar.

Los jóvenes cooperativistas han adquirido valores de tolerancia y respeto aprendidos en el funcionamiento cotidiano del grupo. Son jóvenes críticos porque han sido niños educados en una concepción dialéctica de las relaciones humanas.

La nueva generación se apropiará del proyecto cuando se genere un movimiento de jóvenes que experimente su práctica militante con la convicción de que este modelo de vida es una herramienta de lucha contra el sistema, el mismo sistema que apuesta a individualizar a las personas con el único objetivo de que no tengan aspiraciones de *ser más*, porque esto implicaría conciencia crítica del mismo. Si, además, ese modelo de vida se convierte en una herramienta de cambio, seguramente también comiencen a elevarse las aspiraciones de la sociedad.

Coexisten formas bien diferenciadas de ver el mundo y de percibir la realidad; éstas responden en gran medida al contexto histórico que le toca vivir a cada generación. Si siendo coetáneos encontramos gran diversidad de sentimientos, ideas y aspiraciones, cuánto más si lo único que nos vincula temporalmente es nuestra contemporaneidad. Esto ha permitido construir un mundo rico en experiencias múltiples. La sensación de compartir mínimamente la diversidad es un desafío de tolerancia cultivado a través de la historia humana.

La condición histórica del hombre trae ligada su condición social, ya que tiempo y espacio son una

fórmula inseparable en su accionar. A las diferentes visiones de la realidad y el conflicto que las mismas producen, es a lo que llamamos "problema generacional". El movimiento cooperativo, a medida que transcurren los años, comienza a transitar por este conflicto.

Los jóvenes que iniciaron el movimiento, lo hicieron con una mirada social propia de una época muy particular, en donde el deterioro político del país parecía favorecer las condiciones para el cambio social, y aquella generación se sentía responsable de ese cambio.

La lucha estudiantil, sindical y política, nutrió de militantes jóvenes, formados en esa lucha, a las organizaciones sociales y en particular al movimiento cooperativo. Sus ideales y una muy fuerte dosis de entusiasmo y rebeldía, hicieron que supieran resistir el atropello y la intolerancia del sistema dominante. Pero la dictadura fue despiadada y cercenó esas manifestaciones, dejando como resultado la desaparición, muerte y exilio de muchos militantes.

FUCVAM, en particular, a pesar de haber restringido obligatoriamente sus espacios de participación, apostó en aquel momento a la formación, entendiendo que era necesario salir fortalecido del periodo dictatorial. Es así como aquellos jóvenes militantes fueron diezmados, pero muchos de ellos fueron capacitándose y trabajaron en la organización dedicados al desarrollo social. Fue tomando consistencia el planteo de la organización como una herramienta de lucha contra la dictadura y muchos de esos jóvenes asumieron la Dirección Nacional de la misma, impulsando el plebiscito contra la ley de pasaje de las cooperativas a propiedad horizontal promovido por el régimen⁽¹¹⁾.

Ellos protagonizaron cambios en la escena social y a la vez produjeron modificaciones a la interna del movimiento cooperativo, en momentos en que comenzaba la reconstrucción del tejido social, luego de los destrozos generados por la dictadura.

(11) Ver al respecto el Cap. 3.2.

La etapa de reconstrucción llevó, al inicio de la democracia, a unificar la mirada hacia el “Nunca Más”. Esta consigna reunió a las generaciones en un sentimiento de oposición y lucha frente a la impunidad. Es así que muchísimos jóvenes se suman al “NO” a la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, mediante el “voto verde”⁽¹²⁾. Todavía estaban siendo reprimidos por el terrorismo de un Estado que no se había enterado del fin de la dictadura.

El movimiento cooperativo también comienza su reconstrucción interna apostando a la participación de todos los cooperativistas, mediante la apertura de espacios diversos. Es así que, con la intención de reunir las diferentes visiones de los jóvenes, nace en 1999 el Departamento de Jóvenes de FUCVAM, donde se conjugan las opiniones de la capital y el interior del país. Comienza a funcionar la organización juvenil mediante múltiples actividades y se generan encuentros anuales donde se discuten las posiciones de cientos de jóvenes de diferentes edades.

En 2004 un congreso de jóvenes dirigentes contó con la participación de más de cien delegados nacionales, miembros del movimiento cooperativo de vivienda en su rol político y social. Un aspecto relevante en el Congreso fue la fuerte demanda de formación, determinada como una necesidad impostergable para lograr inserción en los ámbitos de la cooperativa como gestores y no como espectadores.

En ese Congreso se reclamó además la legitimación de espacios en donde poder desarrollar sus propias actividades y se entendió de fundamental importancia la presencia de jóvenes en las estructuras de decisión de las cooperativas y de FUCVAM, como forma de representación legítima de sus intereses. Este primer Congreso trazó las pautas a seguir para un debate más profundo, que incluya la visión de todos los actores involucrados en los procesos de desarrollo comunitario.

Hoy, al hacerse presente una nueva generación, se advierte que ésta deberá trazar caminos nuevos y sólo podrá lograrlo a partir de la realización de un adecuado análisis del contexto político-social que rodea al movimiento. Deberá, además, asirse de las herramientas construidas anteriormente y convertir las discrepancias, generadas por las diferencias generacionales, en aportes para el intercambio y el crecimiento de todos sus integrantes. Abrir los espacios de participación necesarios que no fueron abiertos por anteriores generaciones.

La renovación de militantes es siempre necesaria y saludable, ya que para el desarrollo de la organización es imprescindible la generación de una dinámica de recambio en su estructura, por lo menos de algunos de sus miembros. Por otra parte las transiciones son siempre difíciles de aceptar y en consecuencia producen crisis en las instituciones. No obstante esto, sabemos que inmediatamente surge el cambio, que deberá ser orientado teniendo en cuenta que este movimiento siempre se ha construido con el aporte de todos sus miembros.

(12) La referida ley oficiaba de “punto final” en la búsqueda de verdad y justicia respecto de las atrocidades cometidas por el régimen cívico-militar durante la dictadura y fue votada por la casi unanimidad de los parlamentarios de los partidos “tradicionales” uruguayos: “blancos” y “colorados”. No obstante, un numeroso grupo de organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales FUCVAM, juntó firmas para que se plebiscitara la derogación de dicha ley. La papeleta que impulsaba la derogación era de color verde, mientras que la que propugnaba su mantenimiento era amarilla. En medio de una campaña que no hesitó en usar el miedo como argumento, sosteniendo que si la ley se derogaba volvería la dictadura, el voto amarillo ganó con casi el 60% de los votos, aunque fue minoría en aquellos lugares donde existía mayor presencia de sectores populares organizados, como la capital, Montevideo, y Paysandú. (N. del C.)





LAS NUEVAS MODALIDADES

04.1: Programas con grupos de muy bajos ingresos / Hugo Rodríguez Filippini

04.2: Reciclajes / Raúl Vallés

04.3: La irradiación latinoamericana de la experiencia / Alicia Dembrauskas - Gustavo González



Programas con grupos de muy bajos ingresos

págs 132 - 151

[*] HUGO RODRIGUEZ FILIPPINI

04.1

[*] Hugo Rodríguez Filippini, arquitecto, egresado en 1985 de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, es miembro del Instituto de Asistencia Técnica "COVIMA" desde 1987, trabajando como proyectista, calculista y director de obras. Como tal ha asesorado a múltiples organizaciones sociales en el área de la vivienda popular, en especial a Cooperativas de Ayuda Mutua.

Ha sido Docente Investigador en el Instituto de la Construcción de Edificios (I.C.E.) de la Facultad de Arquitectura, donde trabajó en investigaciones sobre nuevas tecnologías para la vivienda de interés social.

Tiene además una prolongada actuación como empresario, integrando distintas sociedades.

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / Miguel Rojo_IMM / banco del autor

(*) Este trabajo fue realizado, para la primera edición de este libro (1999) tomando como base el aporte del Instituto CO.VIMA, instituto de asesoramiento técnico cooperativo, que integra el autor, titulado "Veinte por Miles". Para la segunda edición, de 2007, se incorporó el parágrafo 10, considerando que en una experiencia de tan especiales características, era muy importante transmitir a los lectores cómo había continuado.

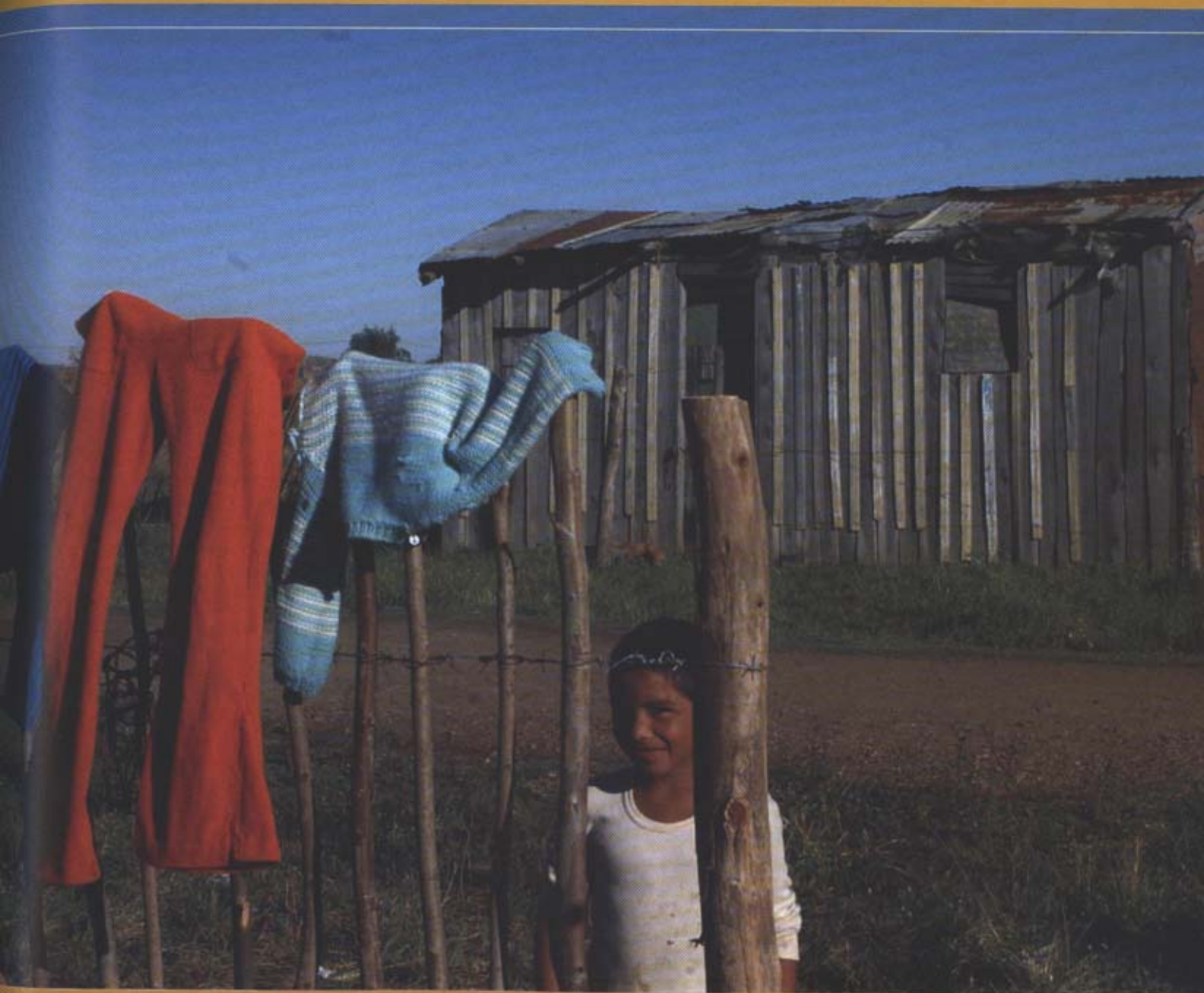
1. Una fresca y breve historia^(*)

Esta historia comienza a mediados de 1990, en una casa de pensión de la calle Ituzaingó al 1278, en la Ciudad Vieja de Montevideo. En marzo de ese año había asumido la Presidencia de la República el nacionalista Luis Alberto Lacalle y un mes antes el gobierno municipal de Montevideo el frenteamplista Tabaré Vázquez.

En el mes de setiembre se produce el desalojo de los ocupantes de la pensión que, como tantos, van a dar a la calle. Son once familias que allí, en la vereda, se protegen como pueden, durante más de un mes, de la crudeza de los finales del invierno. Es en esas condiciones, en la calle, bajo unas maderas y cartones, que nace esta experiencia.

El 12 de octubre, reunidas en Asamblea, libremente, las once familias deciden constituirse en Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua. Así es que, apoyados por el movimiento cooperativo por intermedio de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM, nace la "Cooperativa de Viviendas Ituzaingó", que de aquí en más será conocida por CO.VI.ITU. 78.

El primer logro del nuevo grupo es la obtención de la promesa, por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), del otorgamiento de



un terreno para dar alojamiento precario a los desalojados, aún sin certeza de si sería ése u otro el lugar de su destino final. Por esos días los pasillos de la IMM estaban abarrotados de gente en similar situación, que buscaba una respuesta a sus urgencias de parte del primer gobierno de izquierda en el país.

Pocos días después, los desalojados llegan en camiones al terreno prometido. El barrio tiene un nombre sugestivo: Bella Italia. No caben las esperas, sólo hay lugar para la voluntad y la esperanza: por eso, y como el invierno todavía tiene fuerzas y las madrugadas son muy frías, surgen los primeros ranchos de latas, tablas, cartones... todo sirve.

Días después, la búsqueda angustiada de apoyo institucional para encontrar una salida a la emergencia da su primer triunfo importante: la IMM, en el marco de su nuevo programa de Banco de Materiales para familias carenciadas, concede 32 Unidades Reajustables en materiales, algo más de quinientos dólares de la época, a cada una de las familias ocupantes del terreno.

Es el momento en que es solicitado el apoyo técnico solidario al instituto asesor CO.VIMA, con el objetivo de estudiar el mejor destino para los exiguos recursos obtenidos. De la discusión que tendrá lugar entre aquellos desalojados de la pensión de la Ciudad Vieja, ahora ocupantes del terreno de Bella Italia, surgirá el paso más importante en el camino hacia una voluntad cooperativa: la decisión de unir aquel aporte, que individualmente no solucionaba nada, para hacerlo recurso de todos y construir con él un Salón Comunal, que sería un refugio seguro para la comunidad, con cocina y baño para todos.

Si la empresa era posible, los ranchos tendrían una mejor sanidad, las familias un respaldo seguro como refugio y el futuro una cooperativa. Y la empresa fue posible: para el invierno siguiente estaba construido el Salón Comunal y la idea cooperativa

se hacía cada vez más firme.

Mientras tanto, a partir de las incansables gestiones realizadas, surgía la posibilidad que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) aportara, mediante un convenio con la IMM, los recursos para construir viviendas mínimas para las familias de la Cooperativa, experimentando así una modalidad que acababa de ser introducida: los llamados núcleos básicos evolutivos (NBE)⁽¹⁾.

Sin embargo la Cooperativa, actuando ya en forma autogestionaria, se niega a aceptar esta alternativa sin antes estudiar la posibilidad de mejorar -con los mismos recursos- la vivienda propuesta y para ello solicitan nuevamente el apoyo de CO.VIMA.

De ese proceso, en el que se conjugan la propuesta arquitectónica elaborada por el Instituto, el asesoramiento de FUCVAM y el respaldo de la IMM a las iniciativas innovadoras en materia de vivienda, surge el planteo al MVOTMA de realizar la construcción por ayuda mutua, utilizando una tipología distinta a la que empleaba el Ministerio en sus programas, buscando de esa manera mejorar los resultados obtenidos sin incrementar los costos.

La propuesta es aceptada, aunque todavía pasaría un año antes que, en enero de 1992, luego de adjudicado efectivamente el terreno, aprobado el proyecto arquitectónico por la IMM y elaborado el documento que formalizaría la acción, se firme el Convenio y puedan comenzar las obras. Éstas durarían un año. En marzo de 1993 se realiza la inauguración, se adjudican las viviendas y comienza otra etapa que, seguramente, será otra historia... aunque sea la misma.

La "emergencia" había durado casi tres años.

2. El desafío planteado

La historia de la construcción de viviendas por

(1) Los Núcleos Básicos Evolutivos fueron incorporados como solución habitacional admisible dentro del marco de la Ley de Vivienda al aprobarse la ley N° 16.237, de 2.1.1992, que introdujo diversos cambios al texto original de aquélla.

Los NBE consisten en "la vivienda mínima, destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial". Su superficie no debe ser inferior a 30 m² (cifra posteriormente llevada a 32 m²). Se requiere asimismo que estén construidos en un predio de superficie no menor a 100 m² (posteriormente llevada a 120) y estar proyectados de forma tal que permita su evolución, por ampliación o subdivisión. Los mínimos referidos no tienen en cuenta la composición familiar del núcleo destinatario.

Con la formulación original de la ley N° 13.728 estas soluciones no eran aceptables pues el mínimo habitacional era de treinta y dos metros cuadrados pero para la vivienda de un dormitorio (art. 18) y el número de éstos para que la vivienda fuera considerada adecuada debía proporcionarse a la composición del núcleo familiar (arts. 12 y 14). (N del C).

cooperativas de ayuda mutua es larga y fructífera en nuestro país. Pero ella había estado ligada siempre, o casi siempre, a sectores de extracción económica media o medio-baja, muchas veces de extracción sindical, con pautas culturales acordes a un país que supo tener uno de los más altos niveles de alfabetización, y generalmente con experiencias organizativas previas.

No se había planteado antes la posibilidad que, con cierta masividad, el Estado apostase también al cooperativismo de ayuda mutua en sectores de extrema pobreza, para dar solución al tema vivienda y atender al mismo tiempo la cobertura de otros aspectos sociales⁽²⁾.

Pero luego del período dictatorial (1973-1984) y con el mantenimiento de políticas recesivas que provocan una creciente desindustrialización, aumenta la desocupación y con ella el número y grado de la marginalidad. Una de las consecuencias inmediatas más graves de esta situación se vincula precisamente con la demanda de un techo donde protegerse las familias y, antes todavía, de un pedazo de tierra donde levantar un refugio con las propias manos y con cualquier recurso.

La insatisfacción de esa demanda ha hecho que hoy por hoy el fenómeno de las ocupaciones -organizadas o no- de tierras fiscales o privadas en zonas periféricas se haya convertido en un hecho corriente. Estas ocupaciones, realizadas muchas veces en lugares inadecuados desde el punto de vista urbano, y asociadas con construcciones precarísimas, son la respuesta que se da la población carenciada, en un problema en que no encuentra otras. Ello obliga, por tanto, a la búsqueda de soluciones legales, sociales, constructivas, económicas, urbanas y organizativas a esta problemática.

Junto con COVIITU 78 y con otras experiencias similares que surgieron por la misma época en este campo, fue tomando forma una posibilidad que hasta ese momento se había descartado: la del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua.

Con ello quedó planteado un desafío: el traslado de una experiencia que había sido muy exitosa en otras capas de población, a un sector social con características diferentes. Ese traslado, que no podía ser en modo alguno mecánico, implicaba dar respuesta a preguntas como las siguientes:

- ¿Tiene el sistema cooperativo de ayuda mutua la posibilidad de competir con las empresas constructoras y con la producción seriada, en materia de costos y soluciones arquitectónicas, de manera de constituirse en una solución tanto o más eficiente?
- ¿Es viable la autogestión cooperativa en sectores de muy bajos recursos?
- ¿Quiénes deben asumir la responsabilidad de dar respuesta a las situaciones de emergencia social en el tema vivienda?
- ¿Debemos conformarnos con las soluciones evolutivas oficiales o aceptamos el desafío de buscar dignificarlas por medio de la gestión cooperativa, por encima de las limitaciones de los préstamos que se ofrecen?
- ¿Puede el sistema cooperativo mejorar las perspectivas sociales de estos sectores?
- ¿Cómo organizar una obra cuando debe realizarse en el mismo terreno en que viven precariamente las familias destinatarias de las viviendas en construcción?

COVIITU 78 comenzó a dar respuesta a algunas de estas preguntas. Por eso nos parece importante, a modo de apuntes para extraer conclusiones futuras, que deberán ser elaboradas colectivamente, aportar estas anotaciones sobre una experiencia que creemos abrió caminos.

3. Los protagonistas El cooperativismo de los pobres

3.1. El perfil social del grupo

COVIITU 78 es un grupo de veinte familias⁽³⁾ de

(2) Existían sí algunas experiencias puntuales, realizadas con financiamiento solidario de organizaciones benéficas internacionales, que se habían desarrollado en los últimos años de la dictadura. Las más notables, a nuestro juicio, fueron "La Calera", llevada a cabo por el Instituto Técnico "INTEC", y los emprendimientos de la Organización "San Vicente" en el marco de la obra del Padre Cacho. Estas experiencias habían sido tomadas por el Movimiento Pro Vida Decorosa (MO.VI.DE.) que nucleaba a habitantes de asentamientos precarios, para levantar la reivindicación que, reconociendo las especificidades del caso, los sistemas de ayuda mutua y autogestión se extendieran también a sus barrios.

La Intendencia Municipal de Montevideo había llevado a cabo, a su vez, en el período 1985-1989, el luego llamado "Plan Aquiles Lanza" para la erradicación de "cantagrilles" (asentamientos precarios), iniciado precisamente por dicho Intendente. Este programa, muy ambicioso, recurría a la ayuda mutua pero no a la autogestión, y no dio los resultados esperados.

La Administración Vázquez se había propuesto, por su parte, impulsar una serie de experiencias en materia de vivienda, entre las cuales se incluía la realización de programas autogestionarios, utilizando ayuda mutua, con sectores de extrema pobreza. Para ello obtuvo en 1990, durante el período que fue Ministro el Dr. Raúl Lago, el apoyo del MVOTMA. El programa COVIITU 78 se inscribió precisamente en esas experiencias. Lamentablemente, al abandonar el Dr. Lago el Ministerio y hasta mucho después, no fue posible continuar con este tipo de emprendimientos. (N. del C.).

(3) El grupo original fue ampliado, en función de las posibilidades que ofrecía el terreno.

extrema pobreza, con escasa inserción laboral que, cuando existe, se da en el sector no formal de la economía. La cuarta parte de los jefes de familia no trabajan regularmente.

Los datos se mantienen de manera sostenida: de las once familias provenientes del desalojo de la Ciudad Vieja, en el grupo final de veinte sólo quedaron seis familias (las otras cinco encontraron otro tipo de soluciones), pero ellas continuaron siendo el soporte principal de la cooperativa.

El total de la población agrupada en las veinte familias durante la obra era de noventa personas, lo que da un promedio de 4,5 por familia, con puntas que iban desde un núcleo integrado por una persona sola, hasta una familia de ocho integrantes.

La mitad de la población era menor de quince años y sólo seis, mayores de 51. La cuarta parte de los jefes de familia eran mujeres solas y únicamente un jefe de familia no estaba alfabetizado.



3.2. Los patrones sociales

Las características grupales y los valores éticos y comportamentales fueron determinantes de la forma de autogestión cooperativa alcanzada.

En efecto, la escasa relación laboral y el tipo de trabajo predominante, sin regularidad, generan dificultades en el aporte de la mano de obra de ayuda mutua en tres sentidos:

- inconstancia en el cumplimiento de los compromisos de horas y en la participación responsable, en general, en el quehacer cooperativo;
- problemas permanentes para trabajar organizadamente, en grupos de cooperativistas o integrando equipos con el personal contratado;
- dificultades para autovalorarse, lo que impide darle la dimensión adecuada a algunos elementos de la realidad y, en particular, a la vivienda.

La primera conclusión es que, si bien la emergencia surge por la falta de vivienda, existe otra urgencia anterior y más fuerte, que actúa como una condicionante de cualquier solución de ésta y otras problemáticas sociales: la falta de trabajo. Que constituye una necesidad para la subsistencia, pero también para una cultura de vida.

La siguiente conclusión es que una cooperativa de este tipo se enfrenta a dificultades enormes a la hora de estructurarse como empresa constructora como hacen las cooperativas "tradicionales". Ello obliga a que el Instituto asesor asuma muchas veces roles de gestión no previstos en aquéllas.

3.3. La organización

A la organización y la disciplina propias de una cooperativa de ayuda mutua "tradicional", expresadas en sus reglamentos, se opone comúnmente en este tipo de grupo una firme resistencia. Los parámetros que guían su conducta espontánea a la hora de trabajar son:

- la tarea individual distribuida por el responsable (del Instituto, la obra o la Cooperativa);
- el trabajo en "malón", todos juntos, detrás de las urgencias;
- la negación del funcionamiento institucional (comisiones, órganos colectivos, etc.), salvo en los extremos, siguiendo las actitudes antedichas: el respeto al líder y a la Asamblea.

Por todo esto, el funcionamiento de los organismos representativos estatutarios y la aplicación del Reglamento de Obra se vuelven muy difíciles y su puesta en funcionamiento pasa a ser una labor titánica, que obliga a un gran esfuerzo organizativo adicional y dificulta la autogestión cooperativa.

Este aspecto está vinculado directamente, para nosotros, al factor relación laboral de los integrantes del grupo, así como a la distancia que se busca poner siempre respecto de la responsabilidad individual. Aquí vale reiterar un concepto conocido pero no siempre suficientemente aquilatado: el cooperativismo no transforma mágicamente a los hombres en superhombres; es necesaria una gestión acertada y condiciones globales adecuadas para que, con el tiempo, el proceso transformador fructifique en hombres y mujeres más solidarios y responsables.

3.4. La mujer y los niños

La mujer ocupa un lugar fundamental en la ejecución de las obras de una Cooperativa: en los hechos, en COVIITU 78 hubo etapas en las que fueron casi las únicas que trabajaron. Pero esta participación en el esfuerzo no se refleja a la hora de la toma de decisiones, por cuanto en el grupo se reproducen, acrecentados, los valores machistas de la sociedad.

Cuando veíamos la obra llevada adelante por las compañeras, recordábamos siempre la respuesta

de la única mujer que estaba presente en la Asamblea en la que se decidió la tipología de las viviendas, al pedirle nosotros su opinión, precisamente como mujer. Ella, estando su compañero presente, contestó: “Lo que diga él está bien; es él el que va a trabajar”

En cuanto a los niños, hubo niños siempre por todas partes. Se nos subían a los vehículos cuando llegábamos, saltaban entre las zanjas, se trepaban a los muros y andamios, jugaban con los hierros... Al comienzo se prohibió que estuvieran en la zona de obra, por razones de seguridad, pero pronto quedó demostrado que esto no era posible y se terminó, con los mayorcitos, organizando el trabajo, que al final fue un aporte invaluable de mano de obra.

Jugaron, como niños que eran, pero sobre todo se comprometieron con su vivienda. Afortunadamente, la sencillez de la obra y los cuidados que se tomaron, permitieron que se llegase al final sin accidentes, a pesar de la inevitable convivencia con la obra.

Todo esto nos enseñó que dentro de los múltiples cambios que es necesario hacer en un programa de este tipo respecto de una cooperativa tradicional, hay que tener muy presente estos tres factores: el rol de las figuras conductoras, el machismo y la presencia de los niños.

3.5. Otros protagonistas

Pero no completaríamos la lista de auténticos protagonistas de esta experiencia si no mencionáramos al personal contratado y al gremio cooperativo.

El personal contratado, porque en casos como éste adquiere valor de condicionante fundamental el que tenga clara conciencia del tipo de trabajo que realiza y el medio en que lo está realizando. Entre otras cosas porque aquí la convivencia entre obreros contratados y socios no se da sólo en las horas

de cumplimiento del compromiso de trabajo, sino que es permanente e involucra a las familias en su conjunto.

A su vez el gremio, FUCVAM, cumpliendo su papel, fue el impulsor principal de esta experiencia piloto. Por ello, seguramente su presencia y conclusiones serán determinantes para el desarrollo futuro de una opción como ésta.

3.6. El rol del Salón Comunal

La decisión de construir un Salón Comunal y la posibilidad real de hacerlo jugó un papel determinante en el camino hacia la vivienda, por lo que consideramos que el Salón Comunal tuvo también un papel protagónico.

Es que se trata de un hecho material muy importante: por su función como servicio a la comunidad, pero aún más por esas cosas intangibles que sólo se pueden apreciar conviviendo con los protagonistas:

- porque al levantarlo se consolida la voluntad de unir esfuerzos y de construir con las propias manos;
- porque permite hacer creíble el futuro, por cuanto esa voluntad consigue respaldos y convierte las esperanzas en realidad;
- porque organiza a los cooperativistas en torno a un objetivo concreto común y, por último:
- porque permite hacer la experiencia de ayuda mutua y aprender mucho sobre lo que es una obra.

Por todo esto, siendo siempre importante la existencia de un Salón Comunal en cualquier tipo de organización comunitaria, en estos casos -donde hay una situación de emergencia, con precariedad de condiciones y ocupación del terreno- más que importante, es fundamental, posibilitar la construcción de un local con esos fines.

(4) Utilizamos aquí el término “rancho” en su significación urbana, como equivalente de vivienda precaria, significación que es la que le dan los integrantes de COVIITU 78. Ella no refiere, por consiguiente a la construcción tradicional de nuestro campo, que sus habitantes también llaman rancho.

(5) El predio había sido destinado originalmente a espacio libre y fue desafectado de esa función para otorgarlo a la Cooperativa. La misma situación se ha dado en todas las administraciones municipales con otros muchos predios que no cumplían en los hechos una función de espacios destinados a la comunidad (ver parágrafo 5). Pero en este caso, el especial destino que se daba al terreno y la acción de algunos agentes políticos locales llevó a que se juntaran las firmas necesarias para solicitar al Parlamento, usando un recurso constitucional, que anulara la medida. El Legislativo no llegó, en definitiva, a considerar la solicitud por vicios formales de la misma. (N. del C.).

4. El contexto ambiental

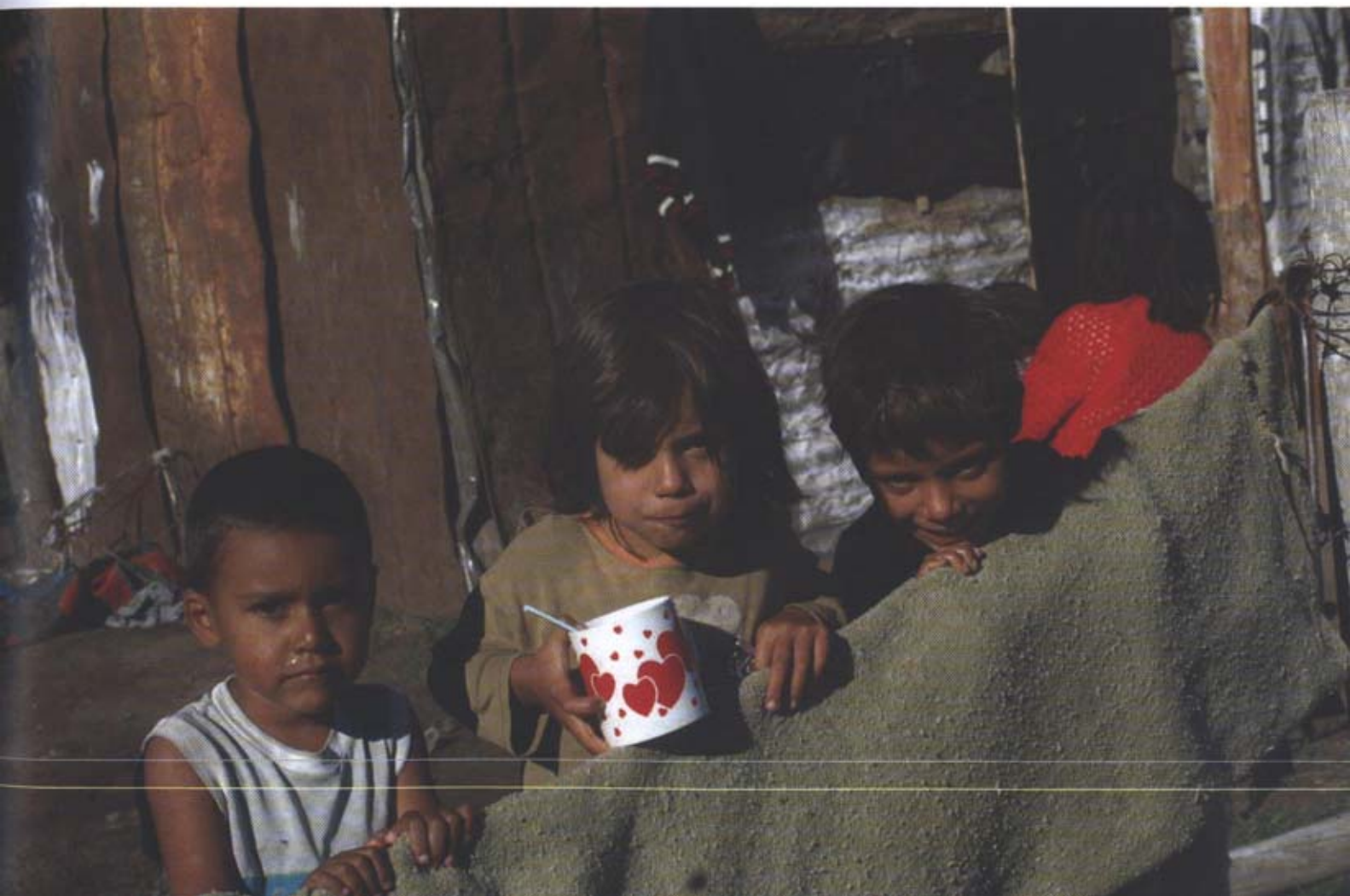
O cómo vivir en ranchos en una obra

4.1. Los ranchos

Los desalojados (o los ocupantes de tierras en su caso) no tienen otro lugar para vivir que el terreno que les ha sido destinado o que han tomado para construir. Allí se instalan las familias enteras, con sus pertenencias, levantando viviendas muy precarias, *ranchos*⁴⁾, generalmente con materiales de deshecho (chapas, cartones, palos, nylon, etc.).

En el caso de COVIITU 78, las variantes que tuvo el destino del predio (incluso con una impugnación de la adjudicación ante el Parlamento de por medio)⁵⁾ implicaron que la mayoría de los ranchos quedasen atravesando lo que fue la obra. Pero de todos modos, aún sin esos problemas todo lo que se puede hacer en estos casos es estudiar en qué parte de los retiros van a ubicarse las viviendas provisionarias.

La difícil mixtura de obra y viviendas complicó al mismo tiempo la implantación y la convivencia.



Las carretillas con materiales, además de niños, debían sortear ranchos, ropa tendida, animales de todo tipo (perros, gatos, gallinas, conejos, pájaros, cerdos, etc.), cuando no sillas y mesas.

En los dos inviernos que tuvieron que soportar los cooperativistas en esas condiciones, no fueron pocas las veces que debieron reparar o aún rehacer sus ranchos, luego de una tormenta.

No obstante esa precariedad, no obstante el hacinamiento, la falta de intimidad familiar y lo insalubre en general de esta “vivienda”, cuando llegó la hora de mudarse a la recién inaugurada, muchas familias sintieron esa sensación de “duelo” que implica una mudanza. Porque estos cooperativistas tan especiales no descalifican a lo que llaman “ranchos”: para ellos los ranchos no son otra cosa que el lugar donde vive *la gente que no tiene donde vivir*.

4.2. Los servicios de los “ranchos”

Cada mañana, aproximadamente a la misma hora, los habitantes de los ranchos comenzaban a pasar hacia el salón comunal llevando los “servicios” nocturnos. Allí estaban los baños de todos y en ellos el único lugar para higienizarse.

En plena época de amenaza de cólera nuestra preocupación estuvo centrada en el factor ambiental y hasta que se pudo conectar el saneamiento vivimos en permanentes sobresaltos.

Uno se preguntaba muchas veces, ante tanta precariedad, si convivir en el terreno, en esas condiciones, era positivo o negativo. No cabe duda que fue un riesgo; tampoco, que no había otra alternativa, aunque quizá se pudo haber sido más exigente cuando se implantó la obra.

Sin embargo, a pesar de todas estas dificultades, llegamos a una conclusión que al principio nos sorprendió a nosotros mismos: la radicación en el lugar de la obra *fue la que hizo posible la ayuda mutua*.

Si los cooperativistas hubiesen tenido que trasladarse a la obra desde una distancia importante -importante tanto en lo económico como en la exigencia del esfuerzo- seguramente se hubiese hecho imposible el aporte de horas en familia y con ello el trabajo de ayuda mutua. Porque las horas se cumplían con toda la familia.

Por eso es tremendamente positivo, para una cooperativa de este tipo, tener ubicada la vivienda precaria en el terreno de la obra o en su entorno. Pero ello debe complementarse con servicios y con una adecuada implantación, que delimite claramente el área de la obra y la de las viviendas provisorias.

5. El contexto urbano Hacia una política de tierras

5.1. El barrio

El lugar que se dispuso para la implantación de COVIITU 78 está en una zona suburbana de la capital, de red vial con perfil rural y una urbanización compuesta por viviendas unifamiliares de una planta, con jardín al frente y terreno al fondo, de nivel medio y bajo.

La composición social del barrio es heterogénea, estando integrado por familias de clase media, medio-baja y baja, aunque en todos los casos se trata de personas con trabajos de tipo estable. Hay en la zona varias organizaciones de vecinos, y una cooperativa de vivienda de importancia (el Complejo Habitacional “Juana de América”, más conocido por “Mesa 5”, de cuatrocientas viviendas).

Completa el escenario urbano la presencia de algunas fábricas importantes: maderera, lanera, metalúrgica.

5.2. La plaza

El predio destinado a COVIITU 78 estaba afec-

tado como plaza, aunque hasta ese momento prácticamente no tenía ningún equipamiento: sólo existían unos pocos juegos de niños en un espacio de una manzana. Frente a uno de los lados de la plaza, a su vez, hay un espacio parquizado de uno de los establecimientos industriales antes mencionados.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque toda la zona posee una buena relación de área verde a área construida, no hay otro espacio de esparcimiento similar hasta seis cuadras de distancia.

5.3. La llegada de los constructores de cantegriles

Cuando los camiones que trasladaban a los cooperativistas llegaron al terreno, para el barrio se produjo un doble impacto negativo: desaparecía la posibilidad de tener algún día su plaza, y se ubicaba en ella un futuro "cantegril"⁽⁶⁾.

La consecuencia inmediata fue un rechazo muy fuerte de los vecinos a aceptar esta situación, que se concretó, cuando la Junta Departamental desafectó el predio de su destino de plaza, en la recolección de firmas para impugnar esa resolución ante el Parlamento Nacional.

La Cooperativa, que tenía ya suficientes motivos de preocupación, se encontró con que en lugar de solidaridad recibía rechazo. El problema de la falta de tierras aptas para construir viviendas de este tipo en zonas con servicios, generó esta contradicción, que se repitió en casos similares, y que una política de tierras planificada debería eliminar.

Esa política, unida a acuerdos con los vecinos, permitiría generar las mejores condiciones para la implantación de viviendas de estas características. Para ello las condiciones medio-ambientales se deberían tener en cuenta al menos con el mismo grado de importancia que los restantes factores. Creemos que sólo de esta manera se podría conseguir no agregar más "emergencias" a la situación de emergencia que viven los damnificados.

6. La propuesta tipológica Una alternativa al NBE

6.1. La solución de los Núcleos Básicos Evolutivos

En el momento del arranque de COVIITU 78, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente venía aplicando en todas sus obras una tipología basada en la concepción del llamado Núcleo Básico Evolutivo (NBE). La misma, a nuestro entender, no alcanzaba los niveles mínimos necesarios de confort, espacio y accesibilidad para su evolución.

Las principales limitaciones de esa tipología eran, en nuestro concepto:

- su reducida superficie inicial (30,24 m²);
- la imposibilidad de alcanzar con la evolución los cuatro dormitorios (llegaba solamente a un máximo de 50,16 m²);
- la imposibilidad de crecer en la zona de relación;
- el exceso de circulaciones, al accederse por la cocina;
- la mala disposición de ésta;
- la imposibilidad de aparear baños y cocinas y disponer las viviendas en tiras, para economizar instalaciones y muros;
- el alto costo del "crecimiento" -que ponía en duda su viabilidad en el caso de sectores muy carenciados- y la imprevisibilidad de sus características arquitectónicas, al tenerse que construir desde los cimientos los dos nuevos dormitorios⁽⁷⁾.

6.2. En busca de una alternativa

Una noche de enero del 91, reunida en Asamblea, COVIITU 78 analizó las dos propuestas tipológicas alternativas que le presentó el Instituto: una con crecimiento en planta baja y la otra, una vivienda tipo "casarón". Ésta última fue finalmente aprobada por unanimidad.

La tipología de la vivienda "casarón" permite el crecimiento, por aumento de la superficie de en-

(6) El nombre de "cantegril" fue dado irónicamente a los asentamientos precarios por sus propios pobladores, en la década del 50, cuando este fenómeno recién despuntaba. "Cantegril" es un barrio de residencias veraniegas de clase alta en el balneario Punta del Este, donde en aquella época pasaban sus vacaciones los montevidEOS adinerados.

La explicación es necesaria para los lectores que no conocen el Uruguay. (N. del C.).

(7) Posteriormente el MVOTMA adoptó otras variantes tipológicas, algunas de las cuales superaban parte de estos problemas, y dispuso la entrega de los NBE con la cimentación del crecimiento ya ejecutada, solución que había sido impulsada por la IMM y financiada a su costo por ésta en los Convenios MVOTMA-IMM. (N. del C.).



trepiso, hasta completar una “dúplex” de cuatro dormitorios y 72 m², que cumple con todas las condicionantes reglamentarias.

El núcleo básico de la tipología propuesta consiste en una planta baja de 37 m², con baño, cocina y estar comedor. El techo de baño y cocina, único sector de entrepiso que se construye en la primera etapa, cumple la función de habilitar el primer dormitorio en planta alta.

El crecimiento queda previsto al dejarse construidas dos vigas centrales (en hormigón armado) y un diente en las carreras laterales, en los que apoyará el futuro entrepiso. La simplicidad de esta solución permite recurrir a distintas variantes en los materiales a utilizar para construir el entrepiso: madera, metal u hormigón armado en diversas formas.

Las razones que llevaron a la Cooperativa a optar por la propuesta de la vivienda “casarón”, fueron fundamentalmente:

- el costo mucho menor y la simplicidad mucho mayor del crecimiento. La cimentación, los muros maestros y el techo ya existen, y la vivienda gana área y espacios simplemente por agregación de tabiques y entrepisos;
- la tipología, al ser más compacta (por la agrupación y por su condición de dúplex), permite dejar mayor espacio libre exterior, tanto de uso individual como colectivo;
- las señas de identidad, desde el principio pero más aún al evolucionar, se acercan mucho a las de una cooperativa “tradicional” de ayuda mutua, una imagen querida por el grupo.

Otra ventaja de la alternativa de la “vivienda-cáscara” es que asegura la posibilidad y características de la evolución. Por su sencillez y bajo costo, en efecto, el crecimiento está al alcance del destinatario, y por la forma en que ese crecimiento se opera, se garantiza también que el resultado arquitectónico del mismo no modificará el paisaje urbano proyectado

originalmente, sino para mejorarlo.

La solución constructiva elegida consistió en un sistema tradicional racionalizado, con muros de bloques vibrados. Se optó por una cubierta superior liviana, con chapa autoportante, esencialmente por razones de tiempo.

En cuanto a la disposición de conjunto, el agrupamiento de las viviendas en tiras, apareando baños, cocinas y lavaderos, trata de ordenarse con la máxima simplicidad en torno al salón comunal preexistente.

El costo de las obras se cubrió con aportes del MVOTMA y la IMM. En principio se preveía destinar 900 UR -a cargo del Ministerio- para las obras de arquitectura y 125 UR, que pondría la Intendencia, para la infraestructura y pago del equipo técnico. Finalmente, luego de presupuestada la obra, el préstamo con el que se construyó la misma fue de N\$ 297: (829 UR por vivienda) aportados por el MVOTMA y N\$ 70: (119 UR por vivienda) a cargo de la IMM, o sea un total de préstamo de 948 UR por vivienda. El costo del terreno, aportado por la IMM, no está incluido en estas cifras.

La cooperativa aportó a su vez, por ayuda mutua, la mano de obra no especializada, siendo contratada la restante. Hubo además aportes "extraordinarios", provenientes de FUCVAM y del vecino Colegio Lamennais, hasta un total de 35 UR por vivienda, lo que permitió completar los entrepisos según las necesidades de cada familia.

Estos costos son similares a los de otros programas de NBE realizados por el MVOTMA en Montevideo, ejecutados por empresas constructoras privadas. La gran diferencia estriba en que con ese dinero la Cooperativa construyó, mediante la ayuda mutua y la autogestión, un 125% más de espacio habitable por vivienda.

El tiempo de ejecución de las obras fue de doce meses. El plazo previsto era de diez, con un margen de cinco adicionales. Este tiempo de obra no

es mayor tampoco que el empleado en varios de los programas de núcleos básicos que el MVOTMA y la IMM construyeron por la misma época por empresas.

6.3. La vivienda a cinco años de ocupada

Prácticamente en un plazo de uno a dos años a partir de la ocupación de las viviendas, todos los cooperativistas ejecutaron el crecimiento que necesitaban, construyendo además -haciendo uso de las destrezas adquiridas- distintas divisiones en planta baja, estufas a leña y mejoras diversas según sus necesidades y en función de sus características familiares y posibilidades económicas.

En cambio fue mucho más difícil abordar la terminación de los espacios exteriores, ya que ha predominado la jerarquización del pequeño espacio propio de acceso a cada vivienda frente a la atención de las áreas comunes. Se repite, también en estas cooperativas, lo que ha sido tradicional en el proceso de construcción por ayuda mutua: que la urgencia por ocupar la vivienda y el desgaste enorme producido en la etapa de obra, hacen que en el período inmediato posterior se dificulte el cumplimiento de las tareas de terminación de los espacios comunes.

7. El sistema

Un compromiso entre cuatro Instituciones

7.1. El financiamiento. MVOTMA-IMM

COVIITU 78 fue la primera experiencia culminada, de un conjunto de programas piloto de construcción de viviendas por autogestión para sectores de bajos ingresos, realizado por convenio entre el MVOTMA y la IMM⁽⁸⁾. Fue seleccionada de común acuerdo, según criterios acordados previamente entre ambas instituciones que, como se ha dicho antes, cofinanciaron el programa.

(8) El programa fue convenido en 1990 y comprendía, además de COVIITU 78, a la Cooperativa "COVIHON" y la Sociedad Civil "Villa Española". COVIHON se construyó con resultados similares a los obtenidos por COVIITU, pero el restante programa, por diferentes problemas, quedó inconcluso. Posteriormente se realizaron otras experiencias similares, tanto promovidas por la IMM como por ONGs -éstas con financiamientos de instituciones benéficas internacionales- pero el sistema no llegó a institucionalizarse al cambiar la política del Ministerio de Vivienda.

Sin embargo, la semilla estaba sembrada, y al disminuir sensiblemente los niveles de ingreso de las familias uruguayas a fines de los noventa y principios del nuevo siglo, las nuevas cooperativas "tradicionales" que se formaron, se parecen más a COVIITU que a las cooperativas de base obrera de los primeros años (N. del C.).

A su vez, COVIITU 78, constituida como Cooperativa de Usuarios, eligió su equipo técnico y lo propuso al MVOTMA y la IMM, quienes aceptaron esa propuesta.

7.2. La cooperativa COVIITU 78. FUCVAM

La Cooperativa COVIITU 78 asumió la responsabilidad de la administración de la obra y su construcción por autogestión en los plazos establecidos.

No es posible, sin embargo, concebir la existencia de COVIITU 78 y la realización del programa, sin la promoción y apoyo que tuvo por parte de FUCVAM. Fue FUCVAM, el gremio cooperativo, la que alentó la experiencia, apuntaló la gestión de sus distintas etapas y apoyó sistemáticamente su desarrollo, trabajándola como una experiencia piloto cuyo objetivo era no solamente la solución del problema de vivienda de las veinte familias, sino también extraer conclusiones para políticas futuras.

7.3. El instituto de asistencia técnica (Co.VIMA)

El Instituto Cooperativo pro Vivienda y Medio Ambiente (Co.VIMA) asumió como Organización No Gubernamental la responsabilidad de aportar la asistencia técnica multidisciplinaria necesaria para el desarrollo del objetivo cooperativo.

Tuvo en sus manos las responsabilidades de la elaboración del proyecto, la dirección de obra, la certificación de los avances de la misma y la supervisión del uso de los recursos por la administración de la Cooperativa, así como el apoyo social, el apoyo a la autogestión y el trabajo educativo del grupo. También preparó la documentación necesaria para las adjudicaciones, conjuntamente con los técnicos de las instituciones públicas participantes. Como ya lo hemos dicho, en los hechos el rol asumido por el Instituto excedió largamente estas responsabilidades.⁽⁹⁾

(9) El equipo de CO.VIMA, que trabajó en CO.VI.ITU. 78 estuvo integrado por Ana Ezeiza, Hugo Rodríguez y Diana Spatakis, Arquitectos; Rosamela Presa y Ma. Elena Zorzoli, Asistentes Sociales; Fabián Barbatto, Ingeniero Agrimensor; Hyara Rodríguez, Escribana; Antonio Deus, Contador, y Héctor Zapirain, Abogado.

7.4. Evaluación

El sistema, aparentemente complejo, funcionó gracias a la buena disposición de todos los participantes y llevó el programa a buen puerto.

En los hechos, se consiguió coordinar el compromiso de todos quienes deben participar para lograr dar solución al problema urbano y de la vivienda: el aporte económico del gobierno nacional; la regulación y apoyo infraestructural del Municipio; el empuje y participación privada (en este caso colectiva, en la forma de Cooperativa), y el asesoramiento técnico en los más diversos campos.

Pero este sistema de convenio cuatripartito, para que adquiera el carácter masivo que es preciso alcanzar, dada la dimensión del problema, requiere la sistematización administrativa, la coordinación ejecutiva y la eliminación de trabas burocráticas, de modo que cada paso a dar se transforme en un proceso natural y no en una pequeña proeza, sólo posible por la enorme voluntad de los actores.

8. Cooperativa y descentralización municipal La microrregión

El gobierno comunal de Montevideo viene aplicando una política descentralizadora, mediante la constitución de Centros Comunales Zonales (CCZ), que hace que los organismos de gobierno local cumplan un rol muy importante en este tipo de programas habitacionales. En particular, a partir de esta experiencia corresponde resaltar varios aspectos:

- en la decisión sobre la política de tierras en la microrregión, el papel de los gobiernos locales es fundamental, no sólo porque al destinarse un terreno para un grupo en situación de emergencia no puede adoptarse un criterio que rompa con los planes preestablecidos, sino porque del adecuado procesamiento del tema en la comunidad, depende que la integración



- del nuevo grupo humano al medio barrial no sea traumática. Por ello los organismos locales no deben verse sometidos a una “invasión”, sino que tiene que estar presente en la toma de decisiones su planificación microrregional;
- asimismo en las determinaciones que se tomen, eventualmente, respecto a la integración de nuevas familias al grupo “madre”, tiene que estar presente la opinión capacitada de los técnicos y actores locales, que conocen al barrio e inclusive a las familias;
 - no siempre sucederá que, como en este caso, la Cooperativa cuente con apoyos sociales extra-institucionales. Por ello los CCZ deben estar preparados para asistir a las demandas agregadas, en distintos aspectos sociales, de la comunidad precariamente instalada;
 - al terminar la etapa de obra y, con ella retirar-

se el Instituto Asesor, se genera un vacío en la asistencia al grupo, que será tanto más necesaria cuanto más trabas haya tenido el desarrollo pleno de éste. A partir de ese momento la demanda de apoyo se transfiere naturalmente al CCZ, que debe asumirla, aunque con un perfil distinto al del IAT.

9. Una primera síntesis, hacia 1999

De todo lo dicho surgen claramente las conclusiones a las que hemos llegado, que de alguna manera son la respuesta a las preguntas que formulábamos en el parágrafo 2, y que configuran un balance crítico pero altamente positivo de esta experiencia:



- que sí es posible que el sistema cooperativo “compita” en costos, producto y tiempos con las empresas constructoras;
- que sí vale la pena buscar alternativas arquitectónicas al núcleo básico evolutivo;
- que sí puede optarse por la organización cooperativa para buscar soluciones ante situaciones de emergencia.

Seguramente muchas conclusiones quedan para extraer sobre el trabajo realizado y sobre lo que podría ser el futuro, futuro que depende del apoyo que se obtenga desde el Estado pero también -y en una medida decisiva- de lo que otras Cooperativas como COVIITU 78 hagan de aquí en más.

En los hechos ya lo están haciendo, por cuanto hoy son varias las cooperativas que siguen los pasos de COVIITU 78. No sin dificultades para

conseguir que se reconozca la validez de esta propuesta, varios cientos de cooperativistas de esta nueva modalidad integrada por sectores de muy bajos ingresos, están construyendo o luchan por conseguir su préstamo en todo el país.

Y quizá dentro de un tiempo sean miles los que puedan transitar ese camino, que veinte ayudaron a abrir.

10. COVIITU 78, quince años después

10.1. Algunos comentarios previos

La segunda edición de este libro brindaba la oportunidad de rever lo escrito, para evaluar si la visión original se mantenía totalmente, y al mismo tiempo de ampliarlo, para incluir lo que pudiera haber sucedido entre ambas ediciones, un lapso de ocho años.

Releído lo redactado en aquel momento, consideramos que conserva su validez, por lo que prácticamente no lo hemos tocado. En cambio sí creemos útil volver a dirigir la mirada hacia COVIITU para ver qué cambió -para mejor o para peor- en este tiempo transcurrido. A esa mirada, ocho años después, obedecen estas notas.

No se trata de un trabajo sistematizado de evaluación de la experiencia, sino solamente de las impresiones colectivas de un grupo de técnicos del Instituto CO.VIMA (los arquitectos Ana Ezeiza, Diana Spatakis y quien esto escribe, y la Asistente Social Rosamela Presa) que, ante la oportunidad de incorporar comentarios a la reedición de una publicación de mediados de los noventa, visitó en julio del 2007 la Cooperativa COVIITU 78.

Queda pendiente, por lo tanto, la realización de una evaluación que consideramos necesaria, no sólo de esta cooperativa, sino de toda la experiencia realizada con grupos de muy bajos ingresos con el sistema de autogestión y ayuda mutua, y con solución arquitectónica con vivienda "cáscara", lo que incluye a varias cooperativas, asesoradas por diferentes institutos, y que debiera ser motivo de interés de los actores institucionales. Más aún si consideramos que el país vive una etapa de desarrollo de las vías de salida a un Plan de Emergencia cuyo tiempo termina⁽¹⁰⁾.

Ese análisis pendiente debe tener como un aspecto clave a considerar la comparación del resultado -urbanístico, arquitectónico, económico y fundamentalmente social- entre la experiencia cooperativa de ayuda mutua y la de la solución de núcleos básicos construidos por empresas por el sistema "llave en mano"⁽¹¹⁾.

Un elemento insoslayable a estos apuntes que debe ser tenido en cuenta, finalmente, es el marco histórico y económico en que se desarrolló la vida de COVIITU 78 desde su construcción y ocupación, hasta hoy. Entre los elementos más destacables de ese marco están: la permanencia de un go-

bierno de izquierda en la Intendencia de Montevideo; la de gobiernos conservadores a nivel nacional, hasta 2005; la no aplicación de políticas de vivienda que favorezcan al cooperativismo, y el tránsito por una crisis económica que llegó a su máxima expresión en la depresión de 2002, pero que abarca desde 1998 hasta 2004.

10.2. El después del cooperativismo de los pobres

Un primer elemento a constatar es la permanencia del grupo cooperativo. Luego del período de construcción, sólo uno de los veinte núcleos familiares ha dejado la cooperativa. Éste es un aspecto a destacar con relación a la suerte de las experiencias de núcleos básicos "llave en mano": hay una estabilidad social, a lo largo de quince años, que da una impronta e identidad, así como la posibilidad de un seguimiento de la experiencia de forma colectiva por los protagonistas, que no siempre es posible en otros casos.

Otro aspecto social de fundamental presencia es que no ha habido cambios en las condiciones laborales del grupo: sigue siendo un grupo social caracterizado por la extrema pobreza. Después de este largo período de crisis son sólo seis, todavía, los núcleos familiares que tienen trabajo regular en la economía formal y que han podido lograr una cultura laboral en consecuencia. Es decir que no se ha producido un movimiento claro en ningún sentido en la escala social y económica, salvo escasas excepciones que no podemos evaluar debidamente todavía. Eso hace valorar aún más positivamente el hecho que el grupo haya logrado sobrevivir manteniendo sus principales logros, aún transitando por un período tan grave de crisis.

Una tercera constatación es la inexistencia, hoy, de una real estructura organizativa de carácter cooperativo. Es como que, solucionada la emergencia social, lo cooperativo dejó lugar a lo individual. A esto debemos agregar al menos otros dos elemen-

(10) El "Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social" (PANES) puesto en práctica por el gobierno que asumió en 2005, para atender las situaciones de carencia social más graves, y que debe terminar a fines de 2007, dando lugar al llamado "Plan de Equidad". (N. del C.)

(11) En los cuales no hay ninguna participación de los destinatarios ni ningún relacionamiento entre ellos, hasta que se terminan de construir y se adjudican las viviendas. (N. del C.)

tos: la absoluta carencia de recursos que pudieran dar sustento a hechos colectivos, y la total pérdida de los apoyos externos que permitieron viabilizar, en su momento, el hecho cooperativo. Es muy marcado el sentimiento de abandono que expresan los habitantes de COVIITU 78, respecto de los restantes actores de la experiencia: IMM, Instituto, MVOTMA y FUCVAM.

Esa falta de funcionamiento cooperativo se expresa y simboliza dramáticamente en la situación del Salón Comunal, normalmente el corazón de una cooperativa y hoy parcialmente destruido y casi abandonado. El hecho arquitectónico que expresó materialmente la decisión cooperativa y que luego fue el bastón que permitió sobrellevar la emergencia, dejó de cumplir su función, superada la misma y reinstalado el interés individual, y fue abandonado. Éste es también, de alguna forma, el símbolo del abandono de parte de los demás actores sociales e institucionales.

Sin embargo, hay algunos factores propios de lo que fue la estructura y la concepción cooperativista, que persisten: uno es la solidaridad entre las familias, que se expresa, por ejemplo, ante cualquier emergencia en salud o en el sostenimiento de las condiciones de habitabilidad; otro es la permanencia de los roles organizativos de las figuras más activas, como el Presidente (que aún sin el título, mantiene el carácter de caudillo) o la Secretaria, que al vernos después de tanto tiempo, nos preguntó inmediatamente si había que “hacer algún papel”.

Por último, un dato gratificante: la integración lograda con el entorno social. Después de los fuertes enfrentamientos vividos al comienzo, hoy día COVIITU 78 se encuentra plenamente integrado y aceptado por el barrio, a pesar que nunca fue cumplida la promesa de construir un espacio recreativo en lo que fue parte de la plaza preexistente y a pesar del deterioro del salón comunal, dos aspectos que pudieron haber dado lugar a factores de apoyo institucional a la integración.

10.3. El después de la alternativa arquitectónica

Es notoria la diferencia, en cuanto al mantenimiento, del hecho arquitectónico de uso individual, de aquel que exige apoyo externo y respuesta cooperativa.

La vivienda ha respondido adecuadamente, en general, a las exigencias del uso cotidiano de estos usuarios: la estructura arquitectónica ha resistido dignamente el paso del tiempo, incluso ante hechos climáticos muy violentos, como el temporal acontecido en agosto de 2005.

Salvo casos muy excepcionales, no hay fisuras estructurales, el cerramiento de chapa autoportante está todavía intacto y la respuesta de las aberturas de aluminio, que se encuentran en buenas condiciones, demuestra que su uso ha sido correcto. Incluso se ha logrado un cierto confort, a pesar de tratarse de viviendas con cerramientos perimetrales de bloque vibrado sin revestimiento, que para el clima uruguayo es muy importante.

Lo que se demostró inadecuado fue el pequeño techo previsto en los accesos, lo que muestra que es necesario pensar en elementos constructivos de mayor fortaleza estructural, en especial para detalles de terminaciones exteriores. Lamentablemente, por su visibilidad, éste es un factor que ayuda a percibir en exceso el deterioro y la falta de mantenimiento que pueda haber. Hay que tener presente que las dificultades para un correcto mantenimiento y para la mejora permanente del hábitat logrado, radican tanto en la inexistencia de recursos como en la cultura de uso propia del grupo social.

La solución tipológica tipo “cáscara”, una de las apuestas, se ha demostrado apropiada. Todos los grupos familiares lograron ejecutar el crecimiento posible, a pesar de la carencia de recursos, lo que seguramente no hubiera sucedido en la opción de desarrollo en planta baja. La decisión de los cooperativistas de realizar el entepiso en hormigón armado (cuya ejecución resultaba conocida ahora

para ellos), también parece haber sido adecuada.

El espacio colectivo, que desde el inicio no fue suficientemente valorizado, es la principal y más evidente carencia y lógico motivo de autocrítica de la propuesta urbanística. La consecuencia es que, a la ruina del salón comunal, se ha incorporado el deterioro de los canales de desagüe de las pluviales y la no ejecución de los espacios exteriores previstos. Esto hace que el predio no esté en condiciones de evacuar adecuadamente las aguas de lluvia y se produzca el ingreso de éstas en las viviendas.

Ahora está claro que era importante generar condiciones que aseguraran la correcta evacuación de las pluviales, sin depender del mantenimiento colectivo de canales, para lo cual habría sido necesaria una mayor inversión en relleno, y en canales y accesos con materiales adecuados.

10.4. Algunas conclusiones primarias

1. La primera y más importante, es que la experiencia valió la pena y que el resultado social y arquitect-



tónico, más allá de los aspectos críticos -que sin duda existen- ha sido positivo. Queda pendiente una comparación rigurosa con el modelo “núcleo básico”, pero estos usuarios claramente se han afincado en su barrio y apropiado de su vivienda (no hay un solo elemento constructivo de una casa que haya sido negociado o abandonado). Hay sin embargo una importante deuda de “los miles” que siguieron los pasos de “los veinte” de COVITU 78: los COVILG, COVITRAB, COVIFU y otros. Lamentablemente, no queda claro cuál ha sido la valoración institucional que se ha hecho para dejar de continuar y perfeccionar esta propuesta, luego de los resultados de las experiencias realizadas. Valdría la pena tener conclusiones a este respecto en los distintos aspectos: sociales, arquitectónicos, económicos, urbanísticos, gremiales.

2. Terminada la respuesta a la situación de emergencia hay una tendencia, aparentemente muy intensa, a volver a los comportamientos culturales anteriores, con predominancia del individualismo. En los “después” de estos grupos, incide fuertemente la génesis de los mismos. No obstante, a la apropiación de la vivienda y quizás como parte de ese hecho, se incorpora una pauta cultural que, aún sin recursos, ha hecho que se supere la degradación social anterior y se sostenga el esfuerzo por mantener y mejorar el hábitat alcanzado. Se podrían dar múltiples ejemplos de esto, de enorme contenido humano y social.

3. Es muy difícil esperar que, sin la persistencia del apoyo institucional en lo social y aún en lo urbanístico, se pueda sostener la organización y el espíritu colectivo en estos casos. Menos lo cooperativo. Por ello, tanto el actor nacional, como el municipal y local, deben prever en estos casos una inversión sostenida en aspectos sociales, organizativos y urbanísticos, por un tiempo que habrá que estudiar, pero que debería asegurar la capacidad de auto-reproducción permanente.

4. También en lo constructivo y en el proyecto de-

ben considerarse las experiencias recabadas en sus aspectos críticos, en las que pesa decisivamente la falta de recursos para trabajos de posobra y la necesidad de asegurar la persistencia en el tiempo de todo lo infraestructural externo y urbanístico.





Reciclajes

págs 152 - 165

[*] RAUL VALLES

04.2

[*] Raúl Vallés, arquitecto, integra el equipo técnico del Instituto "Hacer-Desur". Trabaja en el campo de la vivienda desde 1990. Ha desarrollado su experiencia fundamentalmente en programas de Rehabilitación Urbana en áreas centrales a partir de la autogestión de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, realizando actividades de investigación-acción, en particular en temas de reciclajes. Es asimismo docente de Taller de Anteproyecto y Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

Fotografías: Miguel Rojo_IMM / banco del autor

[*] Para la segunda edición de este libro, organizamos el capítulo "Reciclajes" en dos partes: por un lado, repetimos lo incluido en la primera edición, en la medida que es representativo de un momento inicial y siguen siendo válidos los conceptos y experiencias que allí se describían. Por otro, a partir del desarrollo que esta experiencia ha tenido en diferentes niveles en el lapso transcurrido, se agrega, en el párrafo final, un comentario de sus principales componentes y alcances hasta el momento.

1. Un marco de referencia¹⁾

Dentro de las experiencias de producción de viviendas por ayuda mutua en el Uruguay, la modalidad de reciclaje representa una variante, cuya especificidad está muy ligada a las particularidades físicas y sociales del área central de la capital.

Montevideo no escapa a la dinámica sufrida por la mayoría de los centros metropolitanos de Latinoamérica: en un proceso que lleva por lo menos treinta años, la mayoría de los barrios de las áreas centrales ha perdido población y calidad ambiental, junto a una progresiva tercerización y tugurización de su estructura física.

Esto marca una aguda contradicción en el proceso urbano: por un lado, la existencia de sectores de zonas céntricas subutilizados y degradados; por otro, una dinámica permanente de expulsión de la población de menores recursos hacia la periferia, donde su relocalización genera siempre altos costos sociales y urbanos.

El resultado, si continúa este proceso de expansión desregulada, sin un modelo de desarrollo que proponga alternativas, es previsible: segregación socio-territorial, periferias mal servidas y deterioro físico-ambiental.



2. Aportes a la rehabilitación urbana mediante la participación de la población

Las experiencias que comentaremos aquí, parten de una voluntad explícita de plantear alternativas por parte del gobierno municipal de Montevideo, a partir de 1990. La Intendencia (IMM) contó para ello con la colaboración de organizaciones no gubernamentales que plantearon su trabajo en un ámbito interdisciplinario. Las experiencias se basan fundamentalmente en el apoyo a grupos de vecinos organizados en condiciones de autogestión y con voluntad para revertir los procesos negativos antes señalados.

Los programas desarrollados procuran articular la combinación de dos factores determinantes: a) la estructura física existente, y su potencialidad para ser reutilizada y redensificada, y b) una trama social que demanda un espacio de participación y autogestión en el mejoramiento y producción del hábitat.

En consecuencia se parte de la base del trabajo con la población residente que reivindica el derecho a permanecer en su ámbito histórico, entendiendo la participación activa y la autogestión como componentes que deben ser alentados e incluidos en estas propuestas de actuación y rehabilitación de áreas centrales.

Planteadas en sus comienzos en el marco de la ac-

ción municipal descentralizada, estas experiencias partieron de una serie de pautas que permitieron precisar mejor sus objetivos y definir la metodología de trabajo a emplear:

- el no desplazamiento de la población residente;
- la recuperación y aprovechamiento de la estructura edilicia existente, que ya cuenta además con servicios e infraestructura;
- la utilización de técnicas constructivas apropiadas y apropiables por la gente, para potencializar sus posibilidades de aporte de ayuda mutua;
- el apoyo y asesoramiento a la organización y autogestión de los vecinos involucrados en un marco de trabajo interdisciplinario amplio.

3. La estructura física existente y los antecedentes de acciones de reciclaje

Aunque pueda parecer obvio, conviene recordar la definición de reciclaje como "la obtención de un producto nuevo a partir del aprovechamiento de lo existente"⁽¹⁾.

En nuestro medio las experiencias de *reciclaje* de construcciones se han asociado fundamentalmente a intervenciones sobre edificios de cierto valor histórico o histórico-patrimonial, que generalmente, dadas las características del tejido urbano de Montevideo, corresponden a las áreas centrales de la ciudad.

(1) La definición legal del reciclaje en materia de vivienda es "la realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente". Esta definición está contenida en el art. 462 de la ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, que modificó el art. 142 de la Ley de Vivienda, reduciendo a seis el número mínimo de socios que se requiere para integrar una Cooperativa, en el caso que ésta se plantee acceder a la vivienda a través de una operación de reciclaje. El número mínimo original era de diez, muy difícil de alcanzar en este tipo de operaciones. (N. del C.).



FACHADA RELEVAMIENTO

La “materia prima” edificada está conformada en esas áreas mayoritariamente con ejemplos de la llamada “casa estándar” de fines del siglo XIX hasta mediados de la década del XX, que corresponden a una arquitectura ecléctica de muy buena calidad de construcción.

La estructura física de estas construcciones ha demostrado poseer una gran racionalidad y potencialidades -tanto en sus aspectos tipológicos como tecnológicos- para adaptarse a nuevos usos. Son asimismo de una gran calidad urbano-arquitectónica, pasible de ser conservada y reconvertida fácilmente, rescatando sus valores tipo-morfológicos y aumentando su vida útil y capacidad locativa.

En este sentido se cuenta hoy -con aciertos y errores- con una vasta experiencia en la reutilización de estos edificios, la que cobra fuerza a partir de las propuestas del Grupo de Estudios Urbanos en la década del 70. Éstas se afirman al materializarse en ejemplos concretos y fundamentalmente con el Decreto Municipal para la Rehabilitación de Viviendas de 1986⁽²⁾, a lo que se suma la acción del Banco Hipotecario del Uruguay, que implementa una línea de acción especial para ese fin, a mediados de los 80, enfocada hacia sectores de ingresos medios y medio-altos.⁽³⁾

4. La acción municipal y las experiencias piloto

En este contexto, el gobierno municipal de Montevideo que asume en 1990 plantea una serie de acciones -en el marco de la descentralización- mediante programas piloto demostrativos que procuran probar que era posible extender la experiencia de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (probablemente exitosa en la construcción de vivienda “de nueva planta”) a las operaciones de reciclaje. Programas como “Casa Verde” y “Ana Monterroso”⁽⁴⁾ forman parte de una primera experimentación social y arquitectónica en este sentido.

La segunda etapa de este proceso de investigación-acción es la realización de tres nuevas operaciones -y más tarde una cuarta-, que se procura rodear de un marco más amplio y participativo, con un involucramiento pleno de los diferentes actores y una definición precisa de roles, y que se resuelve desarrollar como experiencias piloto en los Centros Comunes Zonales (CCZ) 1, 2 y 3. Éstos corresponden a las distintas zonas del área central de la ciudad, que entre los tres cubren completamente.

Esas experiencias se enmarcan en convenios tripartitos entre:

- la IMM, que aporta las fincas a reciclar y la financiación de las obras;
- el grupo destinatario correspondiente, integra-



FACHADA PROPUESTA

(2) Decreto N° 23.317 de 11.12.1986, complementado posteriormente por el Decreto N° 24.884 de 29.4.1991.

(3) Esta línea originalmente preveía la concesión de créditos a inversores interesados en realizar operaciones de reciclaje para su venta a terceros. Luego fue ampliada para otorgar créditos directamente a los destinatarios personas físicas, a efectos que ellos mismos implementaran -sin intermediación- las acciones de reciclaje. Esa línea no contemplaba la concesión de financiamiento a personas jurídicas, por lo que las Cooperativas de Vivienda quedaban excluidas de la misma. Las experiencias que aquí se describen abrieron el camino para que, en los primeros años del nuevo siglo, las primeras cooperativas de vivienda pudieran construir con financiamiento estatal. (N. del C.)

(4) Realizados a partir de 1990, con el apoyo financiero de la Junta de Andalucía. “Casa Verde” consistió en la recuperación de una vivienda con destacados valores arquitectónicos en el emblemático “Barrio Sur” de Montevideo, con la participación de quienes la ocupaban y “Ana Monterroso” en una operación similar en un antiguo corralón municipal del céntrico barrio “Cordón”, mediante la organización de los ocupantes en cooperativa de ayuda mutua, con el apoyo y asesoramiento de técnicos de la Municipalidad (N. del C.)

do por vecinos residentes en la zona, con la capacidad y organización necesarias para auto-gestionar la experiencia, a desarrollarse por la modalidad de Cooperativa de Ayuda Mutua y, un Instituto de Asistencia Técnica, que asume la corresponsabilidad del emprendimiento y se hace cargo de las tareas socio-educativas necesarias y del asesoramiento técnico-arquitectónico.

Por esta modalidad se desarrollaron cuatro experiencias piloto:

- en el CCZ 1, Programa "Mujefá". Reciclaje a cargo de la cooperativa "Mujefá" integrada por mujeres jefas de familia, en una finca adquirida por la IMM expresamente con ese fin. Asesoramiento: Instituto "IVIM".
- también en el CCZ 1, Programa "Las Bóvedas". Reciclaje y obra nueva a cargo de la Cooperativa "COVICIVI", en fincas y padrones de propiedad municipal. Asesoramiento: Instituto "Hacer-Desur".
- en el CCZ 2, Programa "Pretyl". Reciclaje a cargo de la Asociación Civil "Pretyl", en dos fincas (plantas baja y alta de la misma construcción) adquiridas también expresamente por la IMM con ese fin. Asesoramiento: Centro Cooperativista Uruguayo.
- en el CCZ 3, Programa "Goes". Reciclaje a cargo de la Cooperativa "COVIGOES I"⁽⁵⁾ en una finca de propiedad municipal. Asesoramiento: "Hacer-Desur"⁽⁶⁾.

5. La experiencia de "Hacer-Desur"

A modo de ejemplo comentaremos aquí las dos experiencias en las que nos ha tocado aportar desde nuestro ámbito⁽⁷⁾. La primera oportunidad de intervención se planteó en el barrio Goes a impulsos del CCZ 3 y en el marco del "Programa Goes", una propuesta más amplia en términos de

rehabilitación urbana, en la que nos ha tocado trabajar desde 1990 como integrantes del Instituto "Hacer-Desur".

El programa involucra unas cien familias afincadas en dos manzanas de propiedad municipal, en una zona con alto grado de turgurización, conflictividad y pobreza. Comprende el reciclaje de un edificio y la construcción de vivienda nueva, planteándose como apoyo a la acción municipal descentralizada a partir del diagnóstico del CCZ 3. Este programa había sido previamente seleccionado por la IMM en un llamado a propuestas de mejoramiento del hábitat que involucraran a la población residente.

El reciclaje fue realizado por la cooperativa "COVIGOES I", formada por vecinos del barrio que se organizaron a esos efectos. La finca reciclada era ya de propiedad municipal, estando ubicada en la esquina de José L. Terra y Amézaga. El proyecto preveía la obtención de dieciocho unidades y un local común al programa en el subsuelo del edificio.

En una primera etapa se construyeron ocho unidades con áreas y terminaciones similares a la Categoría "II" del BHU⁽⁸⁾. Para viabilizar la obra fue necesario instrumentar el realojo provisorio al interior de la manzana de once núcleos familiares que ocupaban la finca.

El programa se completa con un proyecto de setenta viviendas, con una tecnología desarrollada para la ayuda mutua en base a bloques autotrabantes y de la cual la IMM ha financiado la construcción de veinte unidades.

Para el reciclaje se utilizó un sistema mixto, consolidando y acondicionando la envolvente o cáscara de edificios y subdividiendo el espacio con entrepisos livianos dentro de cada unidad, en base a perfiles metálicos y madera.

La implantación y situación de la finca (una esquina de 12x34m, totalmente exenta) posibilitó muy buenas condiciones de iluminación y ventilación.

(5) También conocida como "COVIGOES-Reciclaje" (N. del C.).

(6) Posteriormente la IMM financió un quinto programa, la cooperativa "COVICIVI II", también asesorada por el Instituto Hacer-Desur y proyectada y dirigida por el Arq. Vallés, autor de este artículo. COVICIVI II se ubica en la misma manzana que COVICIVI y la intervención se realizó sobre un edificio histórico del Siglo XVIII, (N. del C.).

(7) Este artículo fue escrito en 1999, antes de la experiencia de "COVICIVI II".

(8) Equivalente aproximadamente a la "vivienda económica" definida por la ley N° 13.728 (art. 22). Ver Capítulo 2.4, parágrafo 8.c. (N. del C.)

A su vez, el programa "Las Bóvedas", en el C.C.Z. 1, se concreta hacia 1993, a partir de un proceso de organización de un grupo de vecinos de Ciudad Vieja, proceso al que hemos podido aportar nuestro trabajo desde Hacer-Desur, en un período de rica experiencia personal y profesional desde 1992.

El grupo demandante surge como organización territorial primero (Comisión Barrial) y luego como una organización temática (Comisión de Vivienda), constituyéndose finalmente como Cooperativa de Vivienda de Ciudad Vieja (CO.VI.CI.VI.).

En el marco de las experiencias piloto que mencionábamos en el parágrafo IV., la Intendencia ofrece la posibilidad de utilizar una serie de padrones de su propiedad, ocupados precariamente, ubicados en la Rambla "25 de Agosto de 1825" entre las calles Ituzaingó y Juan Carlos Gómez, en la zona portuaria.

Las características de estos predios hicieron que se abriera la posibilidad de realizar una operación de conjunto de escala inusual en rehabilitación urbana, así como la oportunidad de actuar en un área con alto deterioro físico-ambiental y social. La primera etapa del programa, culminada en mayo de 1998, implicó la construcción de treinta y cuatro unidades de vivienda, tres locales comerciales, salón comunal y áreas de servicio, en una propuesta que combina obra nueva con reciclaje de fincas existentes, de lo que resulta un proyecto de 2.800 m² de obra aproximadamente.

En este programa la premisa de no desplazamiento de la población residente se vio afectada por una dinámica particular que dio como resultado, por un lado, el realojo en un predio periférico de algunos vecinos que por sus expectativas y ocupación (en su mayoría recicladores de basura) no pudieron ser asimilados por el programa, mientras que otros, que manifestaron su voluntad de sumarse a la experiencia, sí fueron integrados. La parte de las fincas que ocupaban estos últimos fue objeto de operaciones



de reorganización funcional, de ventilación e iluminación, lo que mejoró sustancialmente sus condiciones de vida

La obra resultó de una gran complejidad en cuanto a imprevistos, consolidación y puesta en servicio de las fincas existentes, lo que destaca aún más la potencialidad de la cooperativa para resolver las diferentes situaciones planteadas sobre la marcha y para asimilar y utilizar las tecnologías propuestas en cada caso⁽⁹⁾.

6. Características de los grupos, su organización y el trabajo de los equipos técnicos

La modalidad de reciclaje por cooperativas ofrece variantes muy interesantes con respecto a este tema, donde los supuestos básicos de la organización tradicional, así como el asesoramiento técnico se han tenido que adaptar y recrear a partir de nuevos requerimientos.

Una característica a resaltar sería su modo de vínculo o reinserción en el barrio. Los grupos destinatarios en general forman parte del entramado social existente. La transformación física y social no la hacen los “de afuera”.

Un área central consolidada ofrece un soporte físico que es conocido y un espacio urbano en tanto “ámbito”, apropiado. Esto se traduce en una gran potencialidad de los grupos que resuelven sus problemas prácticos y dirimen sus conflictos en un lugar al que pertenecen históricamente.

Este sentimiento de pertenencia permite un afianzamiento y crecimiento del tejido social y esto promueve nuevas acciones colectivas hacia la mejora del entorno. En todas estas experiencias ha sido común la participación de la cooperativa en instancias barriales como comisiones de diversa índole, Concejos Vecinales, etc.

Este tema ha sido tradicionalmente un problema

en las implantaciones de conjuntos habitacionales en otras zonas, sin una estructura clara donde el efecto “isla” y el trasplante de vecinos ha generado problemas de inserción y continuidad⁽¹⁰⁾.

Por las condiciones de las fincas disponibles para reciclar, hasta ahora se ha trabajado con grupos pequeños (el más numeroso, COVICIVI, cuenta con treinta y cuatro familias en su primera etapa) y esto ha facilitado el proceso de organización y autogestión del colectivo, que por otra parte casi siempre se forma a partir de lo territorial y no proveniente de un marco organizativo sindical o similar. Esto le confiere una unidad en lo barrial pero una gran heterogeneidad en cuanto a las características socioeconómicas y culturales.

Los Institutos de Asistencia Técnica en su rol de asesores-educadores, se han ido adaptando a estas pautas y han jugado un rol importante y viabilizador, más allá de énfasis y perfiles de trabajo de cada equipo.

Trataremos de plantear aquí algunas líneas de acción que hemos desarrollado con los grupos y algunos elementos que han surgido sobre la marcha. Ellos forman parte de la experiencia personal y de trabajo en equipo, en el marco de “Hacer-Desur”, en Goes y Las Bóvedas (COVICIVI 1).

En primer término se entendió fundamental un enfoque interdisciplinario del trabajo, que implica una puesta en común entre diferentes disciplinas sobre un mismo tema y las formas de abordarlo.

A partir de allí el trabajo con el colectivo se ha desarrollado priorizando el espacio de las “Asambleas” y dentro de ellas la metodología de elaboración en “talleres”.

La tarea socio-educativa para la autogestión se procesa haciendo énfasis en la participación y apropiación del grupo de su propio proceso. Participación que tiene diferentes niveles:

- en la discusión de las propuestas arquitectónicas;

(9) “COVICIVI” (ahora COVICIVI 1, porque el grupo original generó ya otros dos hermanos en la Ciudad Vieja) fue seleccionada como una de las cinco obras presentadas por Uruguay para la nominación al Premio Pabellón Mies van der Rohe de Arquitectura Latinoamericana para construcciones realizadas en 1997. Un ejemplo inmejorable de que se puede hacer muy buena arquitectura aún con presupuestos limitados. (N. del C.)

(10) Ver el Capítulo 3.1. (N. del C.)

- en la organización del colectivo para la convivencia;
- en la producción, gestión y administración del programa.

Según las características de los grupos y la dinámica de los tiempos de gestión se ha planteado la participación del colectivo en las más variadas instancias: la discusión de la propuesta organizativa y tecnológica, la organización para la producción (ayuda mutua), la gestión y administración de la obra, y la conformación de estructuras organizativas de convivencia, etc.

7. Particularidades del reciclaje cooperativo

7.1. Lo físico espacial

Trabajar el tema de la historia del colectivo tiene relación con la reafirmación en el sitio como lugar común. Se propone la comprensión y discusión en conjunto de los aspectos físicos de las edificaciones a reciclar y su entorno, su estructura, dimensiones, posibilidades de aprovechamiento espaciales y materiales. No se participa necesariamente en el diseño, generando una falsa sustitución de roles, sino en la comprensión de la materia prima que se va a reciclar.

Comprender cómo están construidas las fincas ayuda a plantear soluciones tecnológicas apropiadas y apropiables por los grupos de acuerdo a su capacidad y potencialidad para la producción.

En el reciclaje de Goes se consolidó la “cáscara” con un sistema tradicional y se entrepisó y realizó tabiquería con un sistema liviano más apropiado a la finca pero también a las posibilidades potenciales del grupo.

En el programa “Las Bóvedas”, con características diferentes del colectivo (más organizado y mayor en número) pudimos plantear un sistema mixto de prefabricación y obra tradicional que se ajustaba

más a la estructura física y la potencialidad del grupo que realizó un aprendizaje en la práctica de procedimientos y técnicas constructivas.

Otro aspecto importante tiene que ver con la comprensión de aspectos históricos o patrimoniales. Esto se vive de una manera muy particular, donde la valoración de “lo viejo” no pasa tanto por una cuestión estilista o estética sino por las posibilidades de aprovechamiento espacial y material. Los materiales viejos no sirven hasta que se ve en forma concreta su reutilización.

Al respecto en “Las Bóvedas” se plantearon al inicio grandes dudas e interrogantes desde el colectivo sobre el aprovechamiento de unas fincas que posteriormente se reciclaron en un ochenta por ciento y se reutilizaron materiales como ladrillo, piedra y madera en un volumen muy considerable.

También ha planteado un desafío la comprensión espacial del edificio a reciclar. Hay cierta idea a priori y un imaginario de la *casa nueva*. Pero imaginar una vivienda dentro de otra es muy complejo. No se parte del terreno baldío sino de una finca existente. Los modos de uso y utilización del espacio son diferentes a los de una cooperativa tradicional, aparecen el patio, la claraboya, la azotea, la escalera colectiva, y mucho más la vereda, la calle y el barrio.

También hay una variante interesante en las tipologías propuestas. En la medida que las viviendas son el resultado de la reorganización de un espacio existente, la resolución funcional por un lado está condicionada y por otro ofrece variedad y diversidad de tipos posibles, que se adaptan muy bien a las necesidades de los núcleos familiares destinatarios (siempre heterogéneos). Es posible que comparando con la experiencia tradicional el reciclaje cooperativo ofrezca un marco más experimental para la adaptación y el cambio.

En cuanto a las áreas, se han tomado parámetros similares a los de categoría II del BHU en cuanto a terminación y cantidad de dormitorios.

7.2 El trabajo en obra y la Ayuda Mutua

Esto ha sido en los hechos el gran desafío que han encarado en conjunto los grupos cooperativos y los IAT para abordar una obra compleja en lo constructivo y de alto riesgo en cuanto a seguridad, con un grupo de vecinos generalmente sin conocimientos en construcción.

La base organizativa en general ha sido la tradicional del sistema cooperativo, con sus particularidades. Aquí no es posible una programación y previsión de etapas como en una obra tradicional-racio-

nalizada. Hay un alto porcentaje de procedimientos constructivos especiales, ya sea por resolución funcional o constructiva, o por imprevistos.

Importa determinar las capacidades y potencialidades, así como especializaciones que tenga el grupo. Esto puede ser determinante a la hora de realizar la propuesta o el sistema constructivo a aplicar. Durante la obra muchos procedimientos se han realizado a partir de propuestas de los vecinos, basadas en su conocimiento sobre determinadas técnicas, o en casos como COVICIVI, los propios



cooperativistas han incorporado la instalación eléctrica, la herrería y se han especializado realizando más de 1.500m² de entresijos prefabricados entre otras tareas.

Asimismo por tratarse de obras complejas hay una gran dependencia del personal contratado, el que aún reducido en número incide notoriamente en los costos finales.

Es necesario plantear sistemas constructivos apropiables fácilmente por los grupos, de rápido montaje, que potencien el aporte de ayuda mutua, de modo de acotar el trabajo más especializado.

Pensamos que no se puede idealizar el trabajo de ayuda mutua en obra como la única alternativa de participación y abaratamiento de costos. Autogestión no es autoconstrucción, sino más que nada una administración adecuada de los recursos. Se ha visto una diferencia marcada entre horas realizadas y rendimiento o avance de obra, adquiriendo importancia en algunas etapas las jornadas colectivas que involucran en un día a toda o gran parte de la cooperativa.

En cuanto al aporte semanal, la familia cooperativista -en su mayoría basada en el multiempleo o en el trabajo informal- difícilmente pueda cumplir con los compromisos históricos de 21 horas semanales. En el caso de las experiencias que nos ha tocado asesorar el promedio fue de quince horas en términos reales. De ahí la necesidad de plantear variantes que racionalicen y acorten los plazos, disminuyendo costos y el cansancio producto de procesos muy largos.

7.3 La seguridad en obra

Un tema que también adquiere características particulares es el de la seguridad en obra. Se ha trabajado en asambleas y comisiones de obra, en ocasiones con especialistas en el tema. Tiene importancia desde la implantación, pues se trabaja sobre un

hecho construido, generalmente con alturas importantes y estructuras en franco deterioro.

La construcción de barandas en pretilos, apuntalamiento de entresijos, demarcación de áreas transitables, etc., se deberán controlar diariamente.

7.4 El papel de la mujer

Al igual que en las cooperativas tradicionales la mujer ha jugado un rol central en todas las experiencias de reciclaje piloto: el aporte de la mujer en todo sentido y aún en horas de trabajo ha sido muy superior al del hombre.

Esto es una constante y tiene una base social muy clara, donde la referencia permanente o fija del núcleo familiar con hijos, es la madre. Frente a la concepción machista del trabajo, la mujer defiende su condición de igualdad con el hombre. Sin embargo es necesario plantear y trabajar con claridad el tema en el colectivo, marcando que hay diferencias físicas evidentes entre sexos y que es necesario organizar las tareas de forma de estimular y potenciar su participación sin correr riesgos innecesarios de seguridad y salud.

8. La ecuación de costos

Es necesario evaluar los costos de estos emprendimientos con una ecuación amplia que considere aspectos diversos: económicos, urbanos y sociales.

Evaluar costos es comparar con situaciones similares que propongan soluciones a un mismo fenómeno. No es posible comparar sólo costos de construcción cuando se analizan dos situaciones urbanas diferentes como la rehabilitación y reedificación del tejido social y urbano en las áreas centrales por un lado y la implantación y expansión desreguladas y sin servicios de asentamientos en las periferias por otro, donde los costos sociales y de su urbanización son evidentes.

De todas maneras las experiencias han demostrado ya que es posible reciclar por ayuda mutua a un costo por metro cuadrado que en todos los casos ha sido inferior a los costos manejados por emprendimientos privados o por líneas de crédito del BHU.

Se han obtenido viviendas completas similares a la categoría "II" del BHU en área y terminaciones con costos en el orden de las 25 UR/m².⁽¹¹⁾

9. Así que pasen quince años

Luego de más de quince años de iniciada la primera experiencia de reciclaje por Cooperativas de Ayuda Mutua -COVIGOES 1- y culminados nuevos casos y en marcha otros, la segunda edición de este libro nos permite dar cuenta de los efectos y resultados producidos, que a nuestro juicio han significado un importante avance.

En efecto: de algunos casos aislados, cuya finalidad fue explícitamente enunciada en tanto "experiencias piloto", podemos hablar en la actualidad de un "programa de actuación" instalado, en cuya producción y gestión intervienen diversos actores.

9.1 La Sociedad. Apropiación y consolidación

Haremos mención en primer término a la propia población como protagonista principal de la consolidación del sistema en nuestro medio. La dimensión y potencialidad que ha adquirido la modalidad de "reciclaje cooperativo" (como simple y contundentemente se la llama frecuentemente), se puede explicar fundamentalmente a partir del proceso de apropiación que los grupos de vecinos organizados en cooperativas han hecho de este sistema.

Importa destacar en ello el rol de FUCVAM, que supo visualizar después de las dudas iniciales las potencialidades de aquellos solitarios primeros emprendimientos, dando un marco gremial insti-

tucional decisivo para la organización y reproducción de los mismos.

Este proceso de expansión tuvo en esta segunda etapa diferentes momentos, marcados por experiencias significativas:

- de 1998 a 2004 y a partir del ejemplo de COVICIVI 1, la Cooperativa COVICIVI 2 realizó un proceso de maduración, formación y consolidación de su proyecto, a través de la custodia, mantenimiento, reciclaje y restauración de una propiedad municipal catalogada como Patrimonio Histórico Nacional: la llamada "Casa de Lecoq". Se genera así, con el asesoramiento del Instituto "Hacer-Desur" y el financiamiento de la Intendencia Municipal de Montevideo, una de las experiencias más contundentes, por su alcance y realización, para una cooperativa de ayuda mutua no tradicional. El programa incluye diecinueve viviendas de sesenta y siete metros cuadrados en promedio, un salón comunal y un local de uso barrial, todo ello mediante la restauración de un edificio de 1775;
- entre 2002 y 2005 se procesa la construcción de COVIRAM, primera cooperativa de reciclaje financiada íntegramente por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, configurando así el inicio de una nueva etapa en la consolidación del sistema a nivel institucional; con ella, la fase de las experiencias piloto deja paso a otra, en que el sistema es reconocido oficialmente como mecanismo de producción habitacional cooperativa, al igual que la construcción de viviendas de nueva planta;
- a nivel de la Ciudad Vieja de Montevideo se conforma, dentro de FUCVAM, una Mesa Intercooperativa como organismo de discusión e impulso de este tipo de programas, mesa que hoy agrupa a más de quince cooperativas, de Ciudad Vieja y otras zonas centrales de Montevideo. Ellas reúnen experiencias tanto de re-

(11) Esto es, unos 335 dólares de 2007 por metro cuadrado. Sin embargo, más relevante que este dato (influido por las variaciones que sufre el costo de construcción en dólares, en una economía que oscila entre la libre flotación de éste y su fijación administrativa) es el hecho que señala el Arq. Vallés, de que se ha logrado, con costos similares, soluciones de calidad netamente superior a la que obtienen las empresas privadas. (N. del C.).

ciclaje como de obra de nueva planta, que tienen en común la característica de la centralidad. Éstas últimas pasan a concebirse de algún modo como una forma especial de reciclaje, en que lo que se aprovecha no es ya un edificio sino la ciudad misma;

- un nuevo momento, en que se redobra el impulso, se transita actualmente con la obra en marcha de tres casos de reciclaje: dos en Ciudad Vieja: COVICIVI 3 (instituto

“CAEESU”), y “El Huevo de la Cruz” (instituto “Hacer-Desur”) y una en el Barrio “Goes”: COVIREAL. (instituto “COVIMA”). Simultáneamente se construyen, también en zonas centrales las cooperativas de viviendas de nueva planta: “Inchalá” (Ciudad Vieja, Hacer-Desur), en Goes COVIFAME (instituto “INVIPO”) y COVICOA (instituto “TECNOCONSULT”), y en Barrio Sur, “COVIREUS al Sur” (instituto “CCU”), mientras



otra media docena o más de programas esparan el financiamiento. Producto todos ellos tanto de la acumulación social como institucional y configurando una reafirmación de estos modos de producción.

9.2 El Estado. Líneas de acción y financiamiento

Entre las instituciones estatales relacionadas al sistema, se destacan dos ámbitos relevantes: la Intendencia Municipal de Montevideo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

A nivel de la IMM se desarrollaron dos instrumentos de gestión que han significado un importante impulso. En primer término, la formación de la "Cartera de Fincas"⁽¹²⁾, iniciativa que jugó un papel fundamental a través de la propiedad municipal existente o la adquisición de inmuebles por compra o expropiación y venta (previo comodato para su custodia), a las cooperativas agrupadas en FUCVAM. Por esta vía, las cooperativas accedieron a más de una veintena de lotes y fincas en áreas centrales, que pagaron o pagarán al recibir sus créditos, constituyendo el punto de partida en la promoción del acceso y permanencia de la población de menores ingresos en la ciudad consolidada.

En segundo lugar, la redacción y aprobación del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja, que generó en el marco territorial áreas de promoción de uso preferente residencial entre otras, sumó el marco normativo a los instrumentos de gestión que hemos mencionado antes. En esas áreas se han adquirido inmuebles para la promoción de vivienda social en el Centro Histórico y se están desarrollando las actuales experiencias.

El programa "Ciudad Vieja Renueva", que la IMM instauró en 2004 con el apoyo de la Comunidad Económica Europea, contribuyó asimismo a la formación de mano de obra calificada en restauración y mantenimiento del estoc, involucrando a muchos

de los cooperativistas del área y ayudando a proporcionar el trabajo especializado que se requería en muchas de las operaciones.⁽¹³⁾

Por su parte el MVOTMA, en base a los resultados de las experiencias ya consolidadas, a partir del año 2000 reconoce la necesidad y conveniencia de incorporar al sistema de financiamiento a cooperativas, la modalidad de reciclaje. Se ha mencionado el primer caso de COVIRAM, al que le siguieron en el actual período las cooperativas COVICIVI 3 y El Hueco de la Cruz, con edificios y terrenos de la Cartera de Fincas de la IMM, y en una de las áreas definidas por el Plan de Ciudad Vieja, y las demás ya señaladas en otros barrios centrales.

Este proceso, que lamentablemente no ha continuado con la dinámica inicial, por dificultades económicas de la IMM y el MVOTMA, deja abierto el camino al desarrollo del sistema de rehabilitación socio-residencial, en la medida que las políticas y los recursos sean concurrentes.

9.3 El asesoramiento técnico

En la maduración de estos programas, el rol de los técnicos ha realizado su aporte tanto desde la práctica como desde los ámbitos académicos. Hoy se cuenta con pautas de actuación más firmes y seguras, a partir de instancias de evaluación, intercambio y de la transferencia de experiencias, que se está afirmando en el día a día.

Las particularidades de producción en un reciclaje cooperativo requieren el desarrollo de estrategias específicas y de un ajuste y redimensionado permanente. Esta dinámica supone, quizá más que en otras modalidades, un abordaje complejo e interdisciplinario para su gestión y desarrollo.

Desde la academia, el sistema se ha evaluado en diversos trabajos y la experiencia integra insumos en cursos de especialización de profesionales uni-

(12) "Finca" está usado aquí en el sentido de construcción residencial que se le da frecuentemente en Uruguay y no en el de heredad rural, común en otros países de América Latina. (N. del C.)

(13) Asimismo las Oficinas de Rehabilitación, puestas en marcha por la IMM hacia fines de los noventa, con el apoyo de la Junta de Andalucía, para facilitar financiamiento y asesoramiento para la mejora y recuperación de viviendas en zonas centrales, por parte de sus moradores, contribuyeron de manera interesante en la rehabilitación de dichas zonas. Actualmente el programa cuenta también con apoyo del MVOTMA (N. del C.)

versitarios.

9.4 Producto y proceso. El derecho a la ciudad

Si bien los resultados del sistema son tangibles en las obras terminadas y en otras en marcha, es importante visualizar la importancia de un complejo y trabajoso proceso de producción y gestión, sin el cual los productos no necesariamente se diferenciarían de meras obras de intervención sobre el patrimonio construido.

Es precisamente ese *proceso*, integrado por actores diferentes pero concurrentes, lo que hace significativas a estas experiencias, y posibilita su inserción en la trama socio-urbana del barrio, en el entramado vecinal y local, y en la estructura institucional.

Sin duda, el sistema cooperativo de vivienda se ha "apropiado" de esta variante de producción, demostrando su flexibilidad y capacidad de adaptación y expansión. Se construye así una alternativa potente y vital hacia la consolidación del acceso a la vivienda y al suelo en el área central y, por sobre todo, del Derecho a la Ciudad.



La irradiación latinoamericana de la experiencia

págs 166 - 179 [*] ALICIA DAMBRAUSKAS / GUSTAVO GONZALEZ

04.3

[*] Alicia Dambrauskas, es socióloga y maestra, además de cooperativista; ha realizado diversos trabajos de investigación sobre la realidad centroamericana; su obra "Voluntades Unidas: de la transnacional bananera a la empresa autogestionaria", Honduras, obtuvo el 1er. Premio de Ensayos de Investigación en el eje "C", "Representaciones, discursos y políticas de economía, ambiente y sociedad" del Concurso Internacional de Ensayos de Investigación "Cultura y Transformaciones Sociales", de la Universidad Central de Venezuela, Edición 2005.

La presentación de Gustavo González está en el Cap. 03.2

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM / banco de los autores

*"El destino del hombre es la creación.
Y el trabajo es creación, vale decir liberación.
El hombre se realiza en su trabajo."
José Carlos Mariátegui.*

1. Antecedentes

Desde épocas tempranas, FUCVAM ha mantenido contactos con organizaciones más allá del contexto nacional, fiel a la tradición internacionalista que ha signado el movimiento sindical y social uruguayo, en gran medida influenciado en su génesis por activistas gremiales y políticos que llegaron al país integrando corrientes migratorias de origen europeo, a principios del siglo XX.

En el caso de FUCVAM, esos vínculos, tuvieron dos vertientes. Por una parte, el establecimiento de relaciones con organizaciones cooperantes del ámbito internacional, que en una primera instancia no superaron la prestación de soporte financiero para el fortalecimiento y desarrollo organizacional de la misma Federación, acosada como institución contestataria y referente de los trabajadores organizados, en un período de suspensión del régimen democrático. En segundo término, el relacionamiento con federaciones cooperativas de América y Europa, particularmente relevantes en su apoyo durante ese aciago período de la dictadu-



ra y que luego se extendió a otras organizaciones de trabajadores latinoamericanos, también preocupadas por la problemática habitacional.

A partir de esos contactos iniciales, cuando a fines de la década de los ochenta, desde órbitas gubernamentales se llamaba a la conformación de bloques regionales, como el MERCOSUR, desde los sectores populares se realizaba una convocatoria a organizaciones de vivienda para defender sus intereses en común, dando partida de nacimiento a una organización de integración regional que luego sería bautizada en setiembre de 1990 como SELVIP (Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular). Otra globalización, con un signo diferente al de la economía neoliberal, se estaba poniendo en marcha.

En 1994 FUCVAM ingresa formalmente a HIC (Coalición Internacional para el Hábitat), con la que estrecha vínculos en el marco de los trabajos preparatorios para la Segunda Cumbre de Asentamientos Humanos (Hábitat II) realizada en Estambul en 1996. También es en ese contexto, que comienza a articularse, con el Centro Cooperativo Sueco (SCC) -organización cooperante preocupada por el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada como uno de los ejes de su actividad- una alianza estratégica que posibilitará la extensión de la experiencia del modelo de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua acuñado en FUCVAM, a otros países del continente.

Realizado, a fines de 1998, un acuerdo primario y exploratorio entre ambas organizaciones, a partir de sus prometedores resultados iniciales, hoy son seis los países que han asumido el desafío de implementar experiencias de estas características: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, y en otros dos: Costa Rica y Perú, el mismo movimiento comienza a expandirse⁽¹⁾.

Este modelo en clave uruguaya, ¿pudo entonces ser replicado con éxito en contextos políticos, sociales y culturales tan diversos? ¿Cuáles fueron las

dificultades enfrentadas? ¿Qué estrategias se utilizaron para hacer viable la transferencia? ¿Qué elementos nuevos se incorporaron? En suma, ¿qué aprendizajes pudieron elaborarse en esta década de experiencia internacional latinoamericana?

Pasar revista a estas interrogantes será el cometido del presente artículo. Seguiremos en principio una lógica temporal de la extensión del modelo, al abordar los sucesivos países con experiencias en desarrollo, subrayando los aspectos novedosos que se fueron delineando, para extraer finalmente algunas ideas generales a modo de conclusiones.

2. Una historia que comienza en Paraguay...

En el año 2000, Paraguay fue seleccionado por el SCC y FUCVAM como el primer país para la implementación de una experiencia símil al modelo uruguayo, básicamente por entenderlo el SCC un país prioritario para la cooperación internacional en razón de sus estándares de pobreza.

La metodología empleada para realizar el proceso, si bien sencilla en su concepción, distó de ser mecánica, dando lugar a un interesante proceso de intercambio y comunicación creativa entre la organización paraguaya elegida como contraparte, el CIPAE (Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia) a través de sus técnicos, en principio, y los dirigentes cooperativistas asesores de FUCVAM.

En este sentido, es importante señalar que si bien existió el asesoramiento de diferentes profesionales académicos, la responsabilidad de la transferencia recayó, fundamentalmente, en los dirigentes cooperativistas uruguayos. Esta particularidad esencial del modelo, la autogestión, que genera un saber socialmente construido, se ha mantenido en cada una de las experiencias implementadas a pesar de las diferencias contextuales y de las dudas a priori planteadas por los técnicos locales, en prácticamente todos los países.

(1) Existe también un importante antecedente de reproducción de la experiencia uruguaya en Brasil, que por no formar parte del programa que se describe en este artículo, no ha sido analizado por los autores.

El mismo comienzo en la década de los ochenta, por un lado con el trabajo de algunos uruguayos exiliados en Brasil, especialmente del Arq. Leonardo Pessina, director de obra de la primera cooperativa de ayuda mutua de nuestro país (Veinticinco de Mayo) y por otro, con la difusión de los emprendimientos uruguayos por un conjunto de jóvenes técnicos y militantes sociales paulistas, encabezados por el prematuramente fallecido Ing. Guilherme Coelho.

La historia posterior pasa por convenios de FUCVAM con el Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul y con la Prefeitura de la ciudad de Pelotas, en el mismo Estado, para asesorar en la realización de experiencias piloto de autogestión y ayuda mutua, y actualmente por un programa que apunta al mismo objetivo, prioritariamente en la región del nordeste brasileño, impulsado por la União de Moradia Popular y con el apoyo también del Centro Cooperativo Sueco. (N. del C.)

En un mundo donde la construcción de conocimiento es esencial para la determinación de inclusiones y exclusiones, la conservación de esta característica, que jerarquiza el saber colectivamente apropiado, merece un particular señalamiento. Los técnicos y profesionales asesorados por dirigentes, comienzan así a ejercitar un diálogo bajo reglas no habituales, donde el saber académico y el empírico se interrogan y articulan, generando una vertiente de comunicación antes no ejercitada y que se vuelve preparatoria de los futuros diálogos que deberán plantearse con los cooperativistas autogestionarios de las experiencias constructivas locales.

El Equipo Técnico Multidisciplinario (Promotor Social, Arquitecto, Asesor Legal y Contable), fue capacitado mediante asesoramientos teóricos en el país, pero su preparación también incluyó pasantías en el Uruguay, con una aproximación directa a los barrios cooperativos y sus habitantes, con los cuales podían departir libremente y evacuar dudas e inquietudes, así como alcanzar la riqueza brindada por el relato de historias de vida. El valor pedagógico de estas visitas trasciende ampliamente las facetas inherentes a la construcción material de las viviendas, para apreciar el desarrollo de las comunidades en su conjunto, ilustradas con los aciertos y errores francamente compartidos por los y las cooperativistas uruguayos y uruguayas.

Cabe señalar que, como criterio general, este tipo de visitas de campo y pasantías no se restringe a los técnicos de los equipos, sino que se extiende a los pobladores cooperativistas participantes de las experiencias piloto en desarrollo. En este caso, el valor de la motivación lograda y compartida con los compañeros y compañeras al retorno, al poder observar la concreción del sueño de la vivienda digna en otros considerados sus iguales, la certeza de que también podrían materializar el propio, se constató tenían un poder multiplicador fundamental para los procesos en marcha. En los hechos los pobladores pudieron constatar que la trilogía autogestión-propiedad colectiva-ayuda mutua, pi-

lares de sustento del modelo, no era una falacia, sino una estrategia absolutamente viable y funcional a su anhelo.

No obstante, en el mismo proceso, inicialmente concebido para la realización de una experiencia "piloto" entendida como "efecto demostración" -para, a partir de su suceso, extender la propuesta del modelo- fueron emergiendo algunas restricciones de carácter estructural, como la ausencia de mecanismos de financiamiento accesibles a los sectores populares para solucionar sus problemas de vivienda y la carencia de una política de tierras, base material indispensable para la construcción, coherente con esa misma finalidad. Esto mostró la necesidad de acompañar las acciones de capacitación respecto al modelo con una propuesta de acción política más amplia: la necesidad de generar espacios de incidencia, que hicieran visible la imposibilidad de hacer efectivo el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido, pero inviable en su consolidación si no se generan las condiciones legales, financieras y materiales que le den sustento.

La que sin lugar a dudas se configuró como una condición indispensable para alcanzar la concreción de los objetivos delineados, fue la participación activa de los incipientes cooperativistas de vivienda paraguayos. Sin su acción organizada, la inclusión de la búsqueda de soluciones para la vivienda en la agenda política sería inviable. Esto, en realidad, no constituye un hallazgo particularmente inédito, pues la Ley de Viviendas del Uruguay (Nº 13.728), entendida como progresista en la materia en el concierto latinoamericano, si bien fue elaborada durante un gobierno absolutamente conservador y empujada por el *lobby* de las empresas constructoras, que necesitaban financiamiento, se realizó en un escenario de alza de las luchas del movimiento sindical y social uruguayo.

Sin entrar en los detalles de las diferentes instancias vividas en Paraguay, inabarcables en la extensión de



este artículo, podemos sintetizar de la siguiente manera los logros obtenidos:

- aprobación de una Ley de Vivienda que, si bien aún parcial, no sólo habilitó la organización de las cooperativas de vivienda, sino que además brindó financiamiento estatal para su construcción;
- reconocimiento de la propiedad colectiva de las viviendas en las cooperativas, legitimándose la categoría de usuario como alternativa a la de propietario;
- la construcción del primer barrio cooperativo de viviendas, "Aveiro Ytá", llevado adelante por las cinco cooperativas pioneras y cuya primera etapa proporcionó el acceso a una vivien-

da adecuada a ciento treintaicinco familias paraguayas;

- la conformación de seis nuevas cooperativas ya reconocidas sus personerías jurídicas y en espera de sus préstamos para la construcción;
- el surgimiento de una Mesa Coordinadora de Cooperativas, constituida en embrión de una futura Federación del Hábitat, es decir, trascendiendo la figura de las cooperativas hacia la inclusión de otras formas asociativas en procura del acceso a la vivienda adecuada, ampliando así el campo de acción y la articulación de agentes para los procesos de incidencia;
- el involucramiento de diferentes actores en la ejecución del proyecto, destacándose la pre-

sencia del BID al proporcionar el financiamiento para la experiencia piloto del Barrio "Aveiro Ytá";⁽²⁾

- la inclusión en el proyecto de vivienda de una concepción integral del hábitat, incorporando en su desarrollo emprendimientos productivos para las familias asociadas, a efectos de viabilizar la sostenibilidad del proyecto en el largo plazo, en razón de la desestructuración del mercado de trabajo formal y la incidencia de la informalidad laboral como uno de los impactos más graves para los sectores más carenciados, de las políticas económicas neoliberales implementadas en la región.

A los efectos de la internacionalización del modelo, quizás la nota más relevante del proceso estuvo dada por el enriquecimiento, mediante la praxis, de la teoría de partida sustentada. Así quedaron delineados ciertos ejes estratégicos que serán compartidos luego por todas las experiencias generadas pos-Paraguay. Ellos son:

- la importancia de contar con marcos legales;
- la creación de carteras de tierras con finalidad social;
- la existencia de líneas de financiamiento estatal accesibles a los sectores populares;
- la formación de Equipos de Asesoramiento Técnico;
- la insustituible formación y participación de los interesados en desarrollar cooperativas de vivienda autogestionarias.

Concluida la primera etapa del trabajo de difusión del modelo en Paraguay, la lección más perdurable fue que, si en el contexto paraguayo había fructificado sin duda era viable también en otros países latinoamericanos y con esa convicción, se iniciaron procesos en otros lugares de la región.

3. ... sigue en Bolivia, ...

El punto de partida para iniciar la transferencia de experiencias en Bolivia se constituye a partir de la Universidad de San Simón en Cochabamba. Allí, la Organización No Gubernamental PROMESHA instrumenta regularmente un curso destinado a técnicos latinoamericanos vinculados al Hábitat Popular y en ese contexto, en 2001, se formaliza un espacio de encuentro entre FUCVAM, PROMESHA y el SCC, analizando la posibilidad de materializar los acuerdos teóricos interinstitucionales de partida. Con ese cometido, se crea una Fundación, PROCASHA, con el concurso de un grupo importante de académicos interesados en implementar en su realidad nacional la propuesta de FUCVAM, afirmada en su viabilidad internacional luego de la experiencia de Paraguay.

Los pasos generales para la instrumentación de esta iniciativa fueron similares a los practicados en Paraguay (capacitación, organización, participación e incidencia), denotándose, sin embargo, la emergencia de algunos elementos que aportaron nuevas dimensiones a considerar en el proceso:

- la irrupción del factor indígena se constituye en un tema central del abordaje. Si bien en Paraguay la incidencia de la diversidad étnica es significativa en términos de representación poblacional y se ha realizado una destacable preservación del acervo cultural al conservar el idioma primigenio en el uso cotidiano, en Bolivia se suma a su universo cuantitativo y simbólico, el carácter cualitativo de su acción directa, que asume un rol protagónico de tal envergadura que se sintetiza en la reciente asunción de un presidente indígena, Evo Morales (hecho inédito en el continente americano);
- como corolario de la situación señalada, la cultura indígena impregnará los proyectos, estableciendo nuevos órdenes de relaciones sociales y una adopción de la propiedad colectiva, no como algo innovador sino afin a sus tradiciones y

(2) Es interesante observar que varias décadas antes, también el BID fue el organismo financiero que apoyó el desarrollo de las primeras experiencias uruguayas.

asumido como parte de su realidad cotidiana. Debe recordarse que el concepto de propiedad privada de origen romano no es autóctono, sino que fue introducido durante la conquista y si bien hoy se encuentra naturalizado, también lo están las prácticas de cultivo conjunto y la ayuda mutua en las comunidades de matriz indígena;

- paralelamente, y como parte del mismo movimiento social que habilitó el ascenso de Morales, que obviamente no estuvo ajeno a los conflictos de intereses con los sectores socio-económicos hasta entonces dominantes, el proceso de las experiencias cooperativistas se desarrolló en medio de grandes convulsiones sociales, prolongando los tiempos de ejecución de las diferentes instancias planificadas. A pesar de estas dilaciones, las mismas no se tradujeron en desfallecimientos en el entusiasmo de los grupos involucrados, que siguieron apostando a las posibilidades de acceso a la vivienda digna por caminos hasta entonces no explorados;
- como consecuencia del modelo económico neoliberal, reforzada por la tradicional inserción en la economía no formal por parte del universo indígena, a través de sus mercados de artesanías, textiles y bienes culturales, la inmensa mayoría de los grupos formados en el proceso corresponde precisamente al mercado de trabajo no formal. Obviamente, esta particularidad, que comienza a observarse como general, realiza cuestionamientos a un modelo experimentado originalmente con trabajadores regularizados y fuertemente contenidos, obligando a establecer nuevos caminos para evitar la zozobra de la imprevisibilidad en la asunción de los costos de los proyectos;
- las mujeres se convierten en las principales protagonistas de los grupos organizados, siendo claramente distinguible la fortaleza del binomio vivienda-mujer y marcando una diferencia que se constatará luego como tendencia generalizada en el continente⁽³⁾;
- una vez más, surge claramente la importancia

de los marcos legales, en este caso, en forma positiva para fortalecer el protagonismo de los líderes locales y las Alcaldías como efecto de la implementación de la Ley de Participación Ciudadana, votada tiempo atrás por el Parlamento boliviano, en un auténtico proceso de descentralización;

- específicamente en cuanto a política de vivienda, se ha puesto a consideración del Congreso la aprobación de un marco legal propicio para el desarrollo de la vivienda popular y se encuentra en proceso de consolidación el Grupo Articulador de los Cooperativistas, como instancia organizativa de segundo grado.

4. ... y se extiende por Centroamérica, ...

Habiendo realizado algunas visitas con carácter exploratorio previo, a partir de 2004, y como una segunda etapa de fortalecimiento por parte del Centro Cooperativo Sueco a su apuesta en la implantación del modelo uruguayo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua, se instrumenta, sin desatender los procesos de Paraguay y Bolivia, la realización de una acción focalizada en la región centroamericana, en el contexto de aquellos países en los que se observan los mayores indicadores de pobreza.

Para realizar esa tarea, pasa a residir en el área uno de los autores de este artículo, Gustavo González⁽⁴⁾, con la misión de estimular nuevos procesos de desarrollo del modelo en cuatro países simultáneamente: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Es interesante señalar que si, desde el Sur, Centroamérica es percibida como un istmo homogéneo, en parte por la distancia geográfica y cultural, y en parte por su acotada superficie, cada uno de los países que la integran, sobre una base histórica y cultural compartida, ostentan particularidades y matices tan distintivos, que han hecho de la experiencia un campo fértil para la diversidad de aprendizajes.

(3) En los últimos tiempos, incluido, en buena medida, el propio Uruguay. (N. del C.)

(4) Gustavo González ha sido presentado en el capítulo 3.2. y estuvo vinculado desde el principio a la difusión de la experiencia uruguayo en América Latina, concebida por FUCVAM, de la que es un dirigente histórico, como un salto cualitativo en su accionar. (N. del C.)

(5) Dato del último Censo (2004) obtenido utilizando el mecanismo de la autopercepción étnica

(6) El ladino es una categoría de uso corriente en Guatemala que distingue aquellos individuos que han adoptado las costumbres occidentales como referencia identitaria. No se trata de una adscripción por condiciones de mestizaje biológico, a pesar de que suele involucrarlo, sino de carácter básicamente cultural.

5. ... a Guatemala, ...

La situación social y política de Guatemala ha sido la que más dificultades ha presentado para la implementación de las experiencias piloto del modelo. Se han interpuesto obstáculos de carácter burocrático-legal que no son más que la expresión de un sistema económico y político de carácter excluyente hacia los sectores más deprimidos, integrados mayoritariamente por etnias indígenas que, en

su diversidad, constituyen el 42%⁽⁵⁾ de la población guatemalteca y que, sin embargo, sólo están representadas en el poder político marginalmente.

Guatemala es una sociedad escindida en dos universos: uno blanco, que gobierna, y otro indígena, que denota una significativa correlación con la pobreza extrema. Dos de cada tres nacionales que pertenecen al estrato de la pobreza extrema son indígenas. Les siguen en esa condición los ladinos⁽⁶⁾,



que constituyen la mayoría del estrato socioeconómico subsiguiente, es decir el de bajos ingresos.

Desde 1954 y hasta 1986, Guatemala ha sido objeto de sucesivas dictaduras militares, dando lugar a masacres infringidas básicamente contra poblaciones indígenas, masacres especialmente exacerbadas durante la década de los ochenta, generando un etnocidio aún no suficientemente conocido en el ámbito internacional.

A una década de firmados los Acuerdos de Paz de 1996, aún Guatemala sigue siendo un Estado policial y militarista, que continúa controlando a la población mediante prácticas reñidas con el funcionamiento de un sistema democrático pleno. Así, es frecuente el ajusticiamiento de líderes sociales y gremiales, en circunstancias que suelen no terminarse de esclarecer.

A pesar de ese contexto, en los tres años transcurridos desde el inicio de las actividades para impulsar el modelo, con el esfuerzo mancomunado de la organización local responsable, IDESAC (Instituto para el Desarrollo de América Central) y los miembros integrantes de las cooperativas que se formaron a ese efecto, se han realizado importantes avances. Éstos se han producido, por un lado, en el plano de incidencia política, conformándose el MGAP (Movimiento Guatemalteco de Pobladores) que reúne a más de diez organizaciones de base y se encuentra trabajando en la presentación de un proyecto de Ley de Vivienda en el Congreso. En forma paralela, se han instrumentado tres experiencias de carácter piloto para reproducir el modelo cooperativista de vivienda por ayuda mutua.

A partir de este recorrido, se comparten las inquietudes y reflexiones a los que el mismo dio origen:

- las dificultades de establecer un canal de comunicación eficaz entre dos sectores de una sociedad históricamente escindida y las repercusiones que esto puede generar en la implementación de experiencias aparentemente aje-

nas a esa condicionante socio-histórica. Esta situación se ha exteriorizado de un modo particularmente sugerente en una de las experiencias en marcha, que por estar integrada mayoritariamente por gente no-indígena, pero insertada en un territorio perteneciente a una Alcaldía indígena, a tres años de adquirido el terreno y habiendo realizado diferentes obras de mitigación de riesgos, aún les es negado el permiso definitivo para construir. Es que el diálogo intercultural puede ser de fácil enunciación volitiva pero de difícil instrumentación pragmática, cuando una sociedad tiene tantas asignaturas pendientes entre los sectores que la constituyen;

- concomitantemente, también por el legado de costumbres ancestrales que a todos involucra, la figura de la propiedad colectiva, como en Bolivia, no ha encontrado objeciones y respecto a su disciplina y funcionamiento orgánico, las tres experiencias son profundamente ortodoxas y celosas del respeto al modelo implementado;
- convoca a la reflexión el fuerte protagonismo de las mujeres en un contexto social y cultural impregnado de un profundo machismo, aún debiendo pagar costos a nivel social, familiar y personal, que remiten a una entrega que por sí misma habla de la significación de la vivienda en el imaginario de la mujer. Esto llega a trascender lo material -de por sí nada despreciable en un medio donde sus derechos están restringidos- hacia lo simbólico, como incursión en el acceso a ámbitos de poder y reconocimiento antes inaccesibles.

6. ... a El Salvador, ...

El "Pulgarcito de Centroamérica" también vivió en la convulsionada década de los ochenta su propia guerra civil, que a pesar de los elevados costos humanos, dejó igualmente vigente los problemas es-

(7) Tratado de Libre Comercio según el clásico modelo usado por los Estados Unidos.

tructurales que le dieron origen. Hoy se agrega a ello el agravante de la firma de un TLC⁽⁷⁾ con Estados Unidos, que no sólo vuelve inoperante todo intento de revitalización de la agricultura, base productiva histórica, sino que continúa alimentando la migración, ya no sólo rural-urbana, sino fundamentalmente internacional.

El Salvador amortigua su pobreza estructural a través de las remesas de sus emigrantes, que representan el 15% del PBI nacional, pagando por ello el costo de las familias desintegradas, con toda la problemática social que eso conlleva. El país más pequeño de América Central está signado por uno de los índices de violencia ciudadana mayores del continente, que condiciona y restringe la posibilidad de recomponer y fortalecer los lazos sociales fracturados.

Si a este estado de cosas se le suma una mayúscula densidad poblacional (más de trescientos habitantes por kilómetro cuadrado) y condiciones geomorfológicas que hacen de su accidentada geografía un concierto de desastres naturales (erupciones, deslaves, sismos, huracanes), podrá entenderse que el problema habitacional presenta en este país un carácter crítico. Precisamente, la organización que actúa como contraparte local del programa en El Salvador, FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima) inicia su vida institucional en el año 1968 para actuar en la búsqueda de soluciones habitacionales luego de una catástrofe natural.

A partir de estas condiciones sucintamente reseñadas, la experiencia en El Salvador, que ha abierto la discusión sobre políticas de suelo y préstamos para los sectores más modestos de la población y ha constituido una Mesa Coordinadora de Cooperativas, ha alimentado además, diversas reflexiones en torno a su evolución, que en general rondan la exploración de la versatilidad del modelo en su funcionalidad a diferentes condiciones contextuales:

- dado que prácticamente la mitad de la población reside en el área rural y que ésta fue particularmente afectada durante la guerra civil por la política de tierra arrasada implementada por el ejército regular, las necesidades de vivienda experimentadas en ese sector determinaron la exigencia de una “ruralización” de un modelo que nació en el medio urbano;
- por otra parte, no sólo se trabajó con una fuerte presencia femenina, sino que fue necesario adaptar y combinar el desarrollo del proceso constructivo con el productivo local, para evitar afectar la propia subsistencia de las familias involucradas. El desafío implicó la necesidad de mantener una organización cooperativa unida pero espacialmente distribuida en lotes dispersos, pues se trataba de familias que contaban con adjudicaciones de tierras de carácter comunal, por lo cual el cumplimiento de la autogestión, la ayuda mutua y las compras a proveedores en común, exigieron una alta dosis de creatividad y flexibilidad en la instrumentación de un sistema pensado con otras condicionantes de partida;
- cabe señalar además que los bloques de cemento utilizados en la construcción fueron fabricados por las propias familias, quienes organizaron una cooperativa de producción a esos efectos, que aún permanece como emprendimiento de producción colectivo, en un medio donde la inserción laboral es absolutamente dificultosa. El éxito obtenido en una primera experiencia piloto no sólo se multiplicó en otras, sino que alumbró la posibilidad de ser replicada en otros grupos de la región, permitiendo la incorporación de núcleos campesinos a procesos hasta entonces exclusivos de centros urbanos;
- otra área de acción, esta vez en el casco urbano, la constituyeron los “mesones” del Centro Histórico; reducidos espacios de hacinaamiento para familias que, debido a sus menudos e irregulares ingresos, no pueden ac-

ceder a la renta de una unidad decorosa, Esta ciudad oculta de los pobres urbanos, estimuló la creatividad para poder re-habitar esos mismos predios con dignidad y simultáneamente devolver a la ciudadanía toda la posibilidad de reapropiarse de espacios urbanos de su propio centro cívico, hasta entonces lugares destinados a una descarada especulación inmobiliaria. Con esta inquietud, se abrió el debate público para dar a conocer el terrible negocio inmobiliario que tiene a los más pobres como víctimas y se obtuvo la regularización de esos lotes de tierra urbana. Hoy ya se han formado cinco cooperativas con habitantes de mesones, que dicen con orgullo llamarse “cooperativistas” en vez de ser los estigmatizados “mesoneros” y están en el inicio

de sus respectivos procesos constructivos; simultáneamente, en otros grupos, se han organizado cooperativas con el “modelo tradicional uruguayo”, respetándose sus principios autogestionarios, de ayuda mutua y propiedad colectiva. Una de ellas, la Cooperativa “13 de Enero”, en el departamento de La Libertad, ya se encuentra con la urbanización finalizada y su obra constructiva en marcha.

7. ... a Honduras, ...

Honduras, en una mirada de larga duración, tiene la particularidad de que no sólo su sistema de funcionamiento democrático pleno es reciente, procesándose en las dos últimas décadas del siglo XX,



sino que, además, su movimiento social y gremial ha estado signado por dos males, en general asociados: la cooptación de líderes y la corrupción.

Esto ha quitado continuidad a las acciones colectivas organizadas y también posibilidades a la conformación de un movimiento unificado, aún por sectores. Como caja de resonancia de esta dinámica, y acorde a las diferentes condicionantes históricas, se han generado las más diversas figuras legales asociativas, incluyendo en ellas las cooperativas y las llamadas Empresas Asociativas Campesinas. Es en función de lo expuesto que las experiencias desarrolladas en Honduras adoptan diferentes formas jurídicas, de acuerdo al contexto donde se instalan, no obstante lo cual se respetan los lineamientos sustanciales de la implementación del modelo.

La contraparte nacional para esta tarea ha sido ICADE (Instituto de Capacitación y Autodesarrollo), cuya presencia es nacional, pudiendo extender la experiencia a diversos municipios y contemplando realidades locales diferentes.

En Honduras, el trabajo combinó:

- experiencias organizativas y de lucha locales, articulando la vivienda como un componente de una estrategia de desarrollo integral. Esto es claramente constatable en una experiencia campesina desenvuelta en pleno enclave bananero, próxima a El Progreso, Costa Norte, donde la ocupación de tierras con fines productivos finaliza en la concreción de una nueva urbanización, junto a la inauguración de una agroindustria de autogestión campesina;
- redes de apoyo intercooperativas, estimulando la práctica de jornadas solidarias para facilitar el avance de las obras, y añadiendo el estímulo estratégico de la motivación compartida como una visión alternativa a la constante histórica de la fragmentación ante las mínimas dificultades emergentes;
- la delimitación de un área de impacto en la instrumentación del modelo, focalizando diversas

cooperativas en un municipio tradicionalmente cafetalero, que se encuentra experimentando una acelerada transición rural-urbana y que adolece de serios problemas habitacionales, donde el gobierno local ha apoyado material y políticamente el impulso de estas experiencias; la estructuración de un importante proceso de incidencia que culminó con la creación del COHVISOL (Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria), integrado por una diversidad de organizaciones populares rurales y urbanas, que con su lucha han dado génesis al PROVICCOSOL (Programa de Vivienda y Crédito Ciudadano Solidario), recientemente aprobado por el Ejecutivo Nacional y llamado a ser una herramienta fundamental en el acceso a créditos para vivienda destinados a aquellos sectores que no pueden acceder a las exigencias del mercado financiero inmobiliario.

8. ... y a Nicaragua

Si algo distingue a Nicaragua respecto a sus hermanos centroamericanos, no son sus indicadores relacionados con el desarrollo humano, que la sumergen entre los más bajos, sino las características de sus relaciones sociales. Nicaragua, siendo extremadamente pobre y sacudida por la guerra sin tregua, desde su nacimiento a la vida independiente hasta casi fines del siglo XX, tiene los menores índices de violencia de la región y lazos de solidaridad palpables a pesar de las carencias materiales. Si a ello se suma un destacado orgullo afincado en su identidad nacional, se entenderá que el descubrimiento del ejercicio ciudadano durante el proceso de la revolución sandinista haya dejado huellas indelebles. Por tanto, la afinidad con un modelo cooperativo autogestionario de viviendas fue de rápida emergencia, constatándose:

- fuertes liderazgos en los grupos constituidos, afincados en experiencias organizativas previas y que alimentan la autoestima indispensable para

- el desarrollo de los procesos autogestionarios;
- la capacidad organizativa acumulada ha generado efectos e impactos que se traducen en una optimización de los tiempos previstos para las diferentes etapas de desarrollo cooperativo y particularmente en la reducción temporal de la etapa constructiva, con una incidencia notoria en la reducción de los costos;
- la importancia de la articulación de esfuerzos con las Alcaldías, en especial para el acceso al suelo urbano donde construir;
- la formulación de un concepto de vivienda digna extendido al hábitat, generando en las cooperativas organizadas la idea de construir un ámbito de satisfacción de las más diversas necesidades: sanitarias, productivas y educativas. Así, en una de las cooperativas en construcción, en forma simultánea a la obra fueron alfabetizados tres cooperativistas, por entenderse que esa dificultad era una limitante para su participación integral en la experiencia;
- respecto a los procesos de incidencia, se encuentra en el Congreso un anteproyecto de Ley de Vivienda con la adhesión de más de doce organizaciones vinculadas al tema y se halla en proceso de estructuración una central de cooperativas de vivienda que las agrupe.

9. A modo de síntesis final

La irradiación de la experiencia del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua uruguayo hacia otros países del continente latinoamericano puede entenderse como un proceso que recién está dando sus primeros pasos y que sin embargo, al hacerlo, ha permitido un enriquecimiento de la reflexión en torno a la potencialidad de gestar un movimiento transnacional en torno al hábitat popular, que trasciende ampliamente las diversas experiencias piloto encaradas.

En el proceso han quedado evidenciadas las dificultades añadidas que conlleva la ausencia de marcos legales y financieros que posibiliten el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos y, como contrapartida, la relevancia de cuidarlos cuando esos grandes pasos en el ámbito estatal han sido obtenidos, como en el caso uruguayo, o de fortalecer los procesos de descentralización y la articulación con los gobiernos locales, como se ha dado en varios de los países centroamericanos, particularmente para la obtención del acceso al suelo urbano.


Un movimiento en su génesis totalmente urbano, sustancialmente de lucha sectorial y con liderazgos masculinos, ha extendido así su ámbito de acción incorporando experiencias rurales, ha ampliado su



concepción hacia la búsqueda de soluciones integrales y ha mudado el género de sus liderazgos, como producto de las transformaciones en las condiciones económicas, sociales y aún familiares de sus integrantes.

Un modelo de matriz uruguaya y por tanto, de génesis básicamente occidental, ha transitado el continente para darse un baño de latinoamericanidad, y en esa simbiosis con las culturas ancestrales de nuestra América, se ha visto recreado y enriquecido, abriendo el abanico de la posibilidad y la versatilidad, sin perder la esencia de sus principios fundacionales.

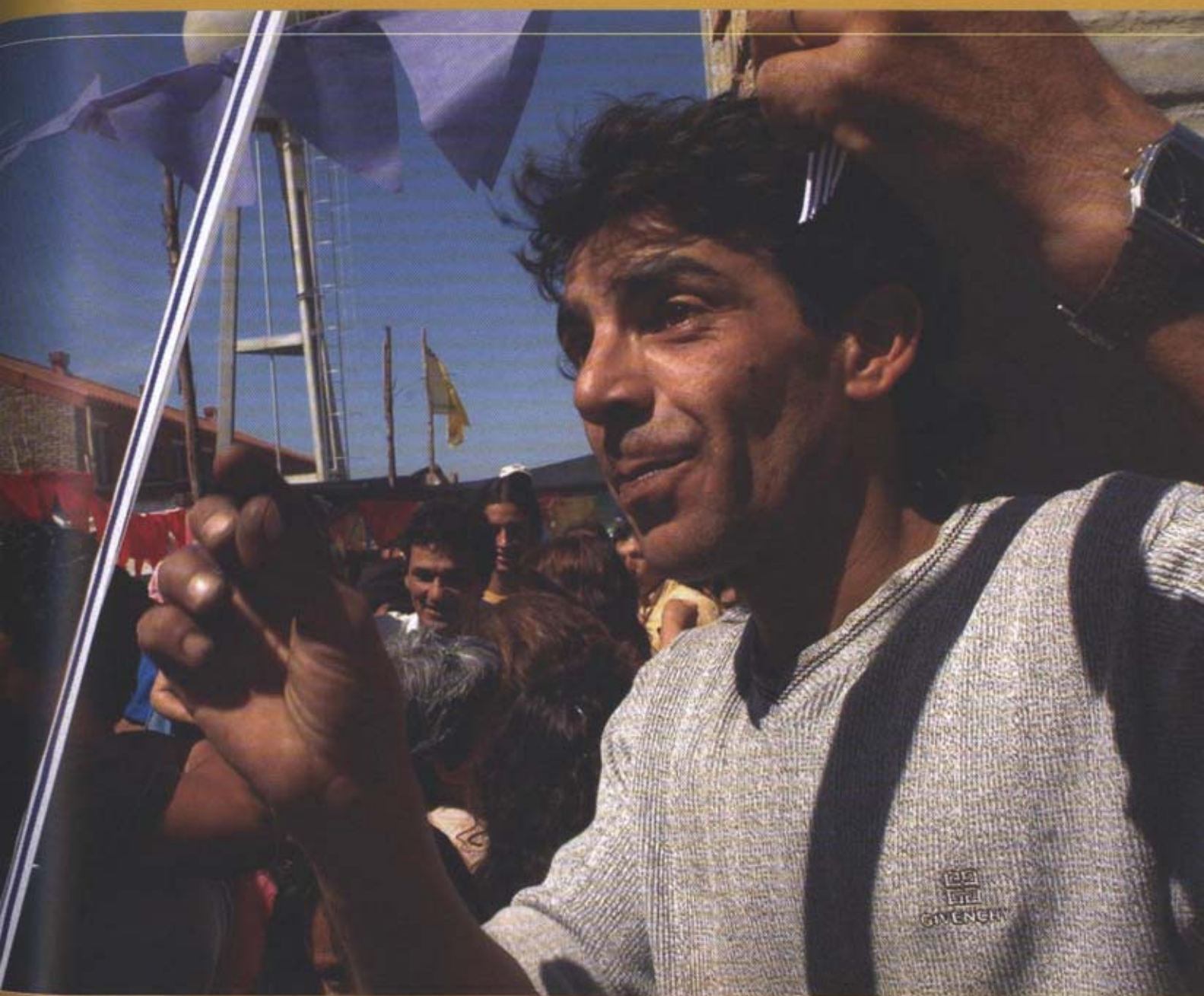




LAS CLAVES

05.1: Claves de una experiencia sostenible / Benjamin Nahoum

05



Claves de una experiencia sostenible

págs 182 - 193 BENJAMIN NAHOUM

05.1

Fotografías: Gustavo Castagnello_FUCVAM

(*) El presente trabajo es una adaptación de la ponencia: "Las Cooperativas de Ayuda Mutua uruguayas: claves de una experiencia sostenible", presentada por el autor en las Tercer Jornadas Iberoamericanas de la Vivienda Cooperativa. Hacia un modelo sostenible de Vivienda Popular", realizado en Cartagena de Indias (Colombia), en mayo 2001, con la organización de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED). Se han omitido del mismo algunos aspectos que ya aparecen en este libro en otros artículos.

1. Introducción^(*)

Si bien existen tres experiencias pioneras previas, el desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda se da en Uruguay a partir de la aprobación, a fines de 1968, de la ley N° 13.728, conocida como "Ley de Vivienda". En dicha ley (considerada con justicia una de las mejores votadas por el Parlamento uruguayo en los últimos cien años), se abre por primera vez, junto a otros mecanismos de producción de viviendas que procuraban revivir la alicaída industria de la construcción, la posibilidad de otorgar financiamiento público para que grupos de familias con necesidades de vivienda pudieran construirlas sin participación de intermediarios.

Apenas un año después, una publicación oficial de la época señalaba que "de todos los conjuntos habitacionales realizados en el país en el año 1969, sea por organismos públicos o empresas privadas, las inversiones necesarias y por tanto, las cuotas de amortizaciones más bajas, han sido obtenidas por estas cooperativas". Y treinta años más tarde, en el prólogo de la primera edición de este mismo libro, el dos veces Intendente de Montevideo y actual Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Mariano Arana, escribe: "Son variadas las razones por las que resultan destacables los resultados de esta singular experiencia. Validación en lo relacionado con aspectos económi-



LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA URUGUAYAS

cos y financieros, al establecerse una original y pertinente asociación de lo público con lo no gubernamental. Validación también en lo social, en tanto supuso una respuesta eficiente y ajustada a las demandas y potencialidades de los grupos familiares destinatarios (...) que se extendió a los ámbitos comunes, a los servicios comunitarios y al entorno más amplio en el que las cooperativas se han insertado. Validación en la gestión, en cuanto a la responsabilidad colectiva y autogestionaria asumida por la organización cooperativa en todas las fases de la obra, así como en la participación relacionada con las decisiones de diseño”.

Estas opiniones, que el autor desde luego comparte, evidencian que el sistema puesto en marcha visionariamente treinta años atrás es hoy la más exitosa de las experiencias que en materia de vivienda popular ha intentado el Uruguay. Ningún em-

prendimiento de este tipo, y menos cuando tiene una componente social tan fuerte, puede ser replicado en otro contexto sin infinitos cuidados y sin un fuerte riesgo de fracaso. Parece por consiguiente más útil, en vez de pretender transmitir una receta infalible, que no la hay, explorar cuáles fueron las condicionantes: sociales, económicas, tecnológicas y hasta proyectuales, en las que se apoya ese éxito. El presente trabajo pretende avanzar en el desbroce de ese camino.

2. Las bases del sistema

Las bases que sustentan el sistema cooperativo por ayuda mutua uruguayo ya han sido analizadas en otros capítulos de este libro. Baste decir, entonces, a título de recapitulación, que se trata de aunar los



esfuerzos del Estado -que aporta el financiamiento para la construcción de las viviendas y supervisa y controla el proceso- con el esfuerzo de los propios interesados, que aportan una parte sustantiva de la mano de obra necesaria y además realizan toda la gestión.

Para que esto sea posible se requiere que los destinatarios se organicen como empresa, se capaciten para asumir las funciones que deberán desempeñar durante la obra (las relacionadas con la construcción, pero también las que tienen que ver con la gestión) y que cuenten con un asesoramiento adecuado que les permita tener toda la información y el análisis de alternativas necesario para tomar decisiones correctas.

El primer aspecto la Ley preveía solucionarlo mediante la organización de los destinatarios como *cooperativa*, modalidad con amplia tradición en la sociedad uruguaya y de la que además existían ejemplos exitosos, en el campo de la vivienda, en otras partes del mundo. Respecto de la capacitación y el asesoramiento, junto con las cooperativas de vivienda la ley creó los Institutos de Asistencia Técnica (I.A.T.), precisamente con ese cometido. La Ley los define como “aquellos (institutos) destinados a proporcionar al costo, servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas (...) pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras” (art. 171 de la Ley N° 13.728). Su propia definición y la filosofía en que se apoyaba la creación de estos institutos afirmaba como un elemento esencial de su actuación el trabajo interdisciplinario. No se trataba, en efecto, de sumar apoyos técnicos dispersos relativos a distintas disciplinas, sino de que se constituyeran equipos capaces de brindar un asesoramiento integral.

La Ley dejaba abierta asimismo (art. 141) la posibilidad que las cooperativas se agruparan en organizaciones de grado superior, tal como ya había sucedido para otras modalidades. En esta prerro-

gativa está el origen de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (F.U.C.V.A.M.), que nuclea a dichos grupos y de la Federación de Cooperativas de Vivienda (FE.CO.VI.) que reúne a los de ahorro previo. Esta posibilidad estaba estimulada, además, por la reciente constitución de una central sindical única, la Convención Nacional de Trabajadores, que en 1965 había reunido a la totalidad del sindicalismo clasista uruguayo, abriendo una ancha senda de unidad a nivel de las organizaciones populares⁽¹⁾.

Pero no sólo los destinatarios tenían que adaptarse para responder a lo que de ellos requería el nuevo sistema: el Estado también debía reestructurar su organización para cumplir los roles que se le asignaban. Esto se logró inicialmente con la creación de la Dirección Nacional de Vivienda (DI.NA.VI.), que comenzó actuando en la órbita del Ministerio de Obras Públicas y hoy es una de las tres grandes dependencias del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente⁽²⁾.

Básicamente debían ser abordadas dos grandes funciones: la del otorgamiento de préstamos, lo que implica el análisis de proyectos, presupuestos, créditos, documentación dominial y jurídica, etc., y el seguimiento de la gestión, una vez otorgado el préstamo. Estas funciones son desempeñadas hoy por la DI.NA.VI. con el auxilio del Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.), que posee una importante infraestructura para ello, aunque la reciente creación de la Agencia Nacional de Vivienda hace pensar que el nuevo organismo asumirá total o parcialmente esas tareas.

Asimismo otras dependencias estatales (Inspección General de Hacienda, primero; Auditoría General de la Nación, posteriormente; el propio Ministerio de Vivienda, hoy) tienen a su cargo el control del funcionamiento democrático de las cooperativas: cumplimiento de los estatutos, realización periódica de asambleas y elecciones, seguimiento de la contabilidad, etc., expidiendo un “certificado de regulari-

(1) FUCVAM se crea en mayo de 1970, casi enseguida de la puesta en marcha de la Ley de Vivienda (a tal punto que de las cooperativas que la forman, ninguna había obtenido aún su préstamo para construir, situación en la que sólo estaban los grupos pioneros). FECOVI nace recién en 1985, pero es la síntesis de dos experiencias anteriores: FENACOVI y CUCOVI.

(2) Entre una y otra situación se sucedieron varios esquemas organizativos, con diferente suceso. Durante buena parte de la época de la dictadura que sufrió Uruguay entre 1973 y 1985, incluso, el Banco Hipotecario fue el organismo rector de la política de vivienda y por consiguiente quien regulaba también el desarrollo del sistema cooperativo, duramente reprimido en ese período.

dad” que es indispensable a la Cooperativa para realizar cualquier gestión ante organismos del Estado⁽³⁾.

(3) En los últimos años estos mecanismos descaecieron, como consecuencia de las dificultades económicas del Estado, que lo llevaron a suprimir o restringir severamente la actuación de algunas oficinas. Ésta es una de las causas que ha permitido la continuidad de la acción de agentes inescrupulosos, que comenzaron su actuación durante la dictadura y que aprovechan las líneas de crédito existentes para promover la construcción de viviendas por “seudo-cooperativas”, obteniendo grandes ganancias, ya que son ellos y no las cooperativas quienes administran los recursos.

FUCVAM ha denunciado reiteradamente estos hechos, exigiendo el restablecimiento de los controles necesarios. El actual gobierno, con la colaboración de las Federaciones y de los propios institutos, aprobó una nueva reglamentación de la actuación de éstos, que apunta a controlar más estrictamente su actuación, de modo de eliminar esas patologías del sistema (Decreto N° 73/07, que se incluye en Anexos de este libro).

(4) Contabilizamos aquí sólo las viviendas construidas realmente por cooperativas autogestionarias. Como se dijo antes, existen numerosos programas que han recibido préstamos por la línea de cooperativas, pero que en los hechos de tales sólo tienen el nombre, encubriendo promociones privadas. Para tener una idea de la importancia de este fenómeno, alcanza decir que a 2005, al asumir el nuevo gobierno, había en construcción más viviendas de ese tipo de “cooperativas”, que de las realmente autogestionarias.

(5) En 1975 se suspendieron los préstamos para cooperativas, que sólo se reabrieron dos años después y exclusivamente para aquellas que ya tenían personería jurídica. El otorgamiento de personerías estuvo interrumpido hasta 1989, ya que después de reimplantado el régimen democrático de gobierno, debieron pasar cuatro años para que ello sucediera.

3. Claves para una experiencia sostenible

Casi cuarenta años después y luego de muchas vicisitudes (fundamentalmente en los años de dictadura), el sistema cooperativo de vivienda por ayuda mutua es responsable de la construcción de bastante más de doce mil viviendas para sectores populares, alrededor de otras mil doscientas están en ejecución y más de dos mil familias, agrupadas en alrededor de cien cooperativas, esperan obtener su crédito para iniciar el mismo camino⁽⁴⁾.

Estos números podrían sin duda ser mucho mayores (¿tres, cuatro veces?) si el sistema cooperativo no hubiera estado prácticamente interdicto durante casi quince años⁽⁵⁾. Aún así, adquieren dimensión cuando se considera que el déficit habitacional en el Uruguay se calcula entre las sesenta y ochenta mil viviendas.

Ello ilustra con claridad sobre la potencialidad de realizaciones del modelo y sobre su eficacia. Otra cosa es la sustentabilidad, que exige no sólo eficacia sino también replicabilidad y reutilización de los recursos. Estos extremos quedan asegurados por el hecho que el sistema genera mecanismos que habilitan a la promoción de nuevos grupos cooperativos (a través de los I.A.T., las cooperativas matrices y sobre todo de FUCVAM) y que los préstamos otorgados se retornan, permitiendo así reconstituir el fondo destinado a ese efecto y posibilitando de ese modo otorgar préstamos a nuevos grupos⁽⁶⁾.

¿Cuáles son las claves de esta eficacia y de esta sustentabilidad? A nuestro juicio y enumerados en un orden que no pretende establecer jerarquías, son los siguientes:

- la organización cooperativa;
- la ayuda mutua;
- la autogestión;

- el asesoramiento técnico;
- el régimen de tenencia (uso y goce)
- el financiamiento público;
- la existencia y el papel de FUCVAM.

En lo que sigue intentaremos explicitar de qué forma cada uno de estos factores ha contribuido a que el sistema sea, al mismo tiempo, eficaz (y eficiente) y sustentable.

4. La organización cooperativa

El desafío de la autogestión exige que el grupo se organice como una empresa que debe administrar recursos humanos y materiales muy complejos, y que al mismo tiempo está constituida por gente que en la mayoría de los casos no tiene experiencia previa en construcción ni en administración de empresas. Este aspecto vuelve clave el tema del asesoramiento técnico, pero también la estructura organizativa que el grupo se da para lograr sus objetivos.

La cooperativa, como organización de iguales, resulta el mejor vehículo para canalizar las potencialidades de cada uno y generar un entramado complejo de apoyos mutuos. La estructura piramidal, la división de tareas, los reaseguros democráticos que la organización cooperativa posee, son todos elementos que contribuyen a fortalecer la capacidad de hacer del grupo.

El Uruguay conoce otras alternativas organizativas de grupos de personas y familias con necesidades de vivienda. Alguna de ellas, incluso, fue implementada con la intención de sustituir a las cooperativas⁽⁷⁾, con muy magros resultados. Otras, como los Fondos Sociales de Vivienda⁽⁸⁾ han producido realizaciones positivas, pero ninguna con el nivel de eficacia, seguridad jurídica y sentido de pertenencia que se da en las cooperativas.

No son ajenas a esta circunstancia, seguramente, la tradición cooperativa uruguaya, por un lado, y

dos elementos que en el caso de las cooperativas de vivienda refuerzan considerablemente esos atributos: la construcción por ayuda mutua y la autogestión.

5. La ayuda mutua

La ayuda mutua es, en primer lugar, un recurso económico, pero no es sólo ni principalmente eso. Es un recurso económico porque el sustituir parte importante de la mano de obra profesional contratada por el esfuerzo de los propios interesados trabajando colectivamente, permite abatir sensiblemente los costos (directos e indirectos, correspondientes a los aportes que se hacen a los organismos del Estado para financiar la Seguridad Social) y con ello facilitar el acceso de sectores más vastos de población a una solución de vivienda. En efecto, en el Uruguay hoy es indiscutible que en la situación de empleo y nivel de ingresos existente, las cooperativas de ayuda mutua son la única vía posible de acceso a una vivienda decorosa para los trabajadores.

La presencia de los cooperativistas en la obra para hacer ayuda mutua, por otra parte, refuerza las posibilidades de gestión, así como los controles en el uso de los recursos, tanto materiales como humanos.

Pero los significados de la ayuda mutua no acaban ahí. Hay también profundas repercusiones sociales en el hecho de que sean las propias familias (con el apoyo correspondiente) quienes levanten las viviendas con sus manos. Eso genera una cohesión muy importante en el colectivo y al mismo tiempo crea valores de solidaridad y el convencimiento de que la unión y el esfuerzo conjunto permiten superar barreras que de otra manera serían infranqueables.

Consecuencia de ese convencimiento son los emprendimientos que los grupos realizan luego de la terminación de las viviendas, dotando muchas veces no sólo al propio grupo sino al barrio en que

éste se inserta, de servicios de los que antes carecían y que no habían sido capaces de lograr. La extensión necesariamente reducida de este artículo no permite poner ejemplos de esos emprendimientos, pero basta decir que ellos han sido tan diversos como llevar el saneamiento a una zona donde antes no lo había o construir una escuela pública para atender las necesidades del conjunto cooperativo y del barrio todo⁽⁶⁾.

Los treinta años de experiencia de las cooperativas de ayuda mutua en el Uruguay muestran, sin embargo, que existen aspectos a perfeccionar o que deben ser cuidados muy especialmente para que este modo de producción alcance efectivamente esos resultados positivos. Un informe presentado a la 47a. Asamblea Nacional de FUCVAM, llevada a cabo a fines de 2000, resume esos aspectos así:

“(…)

- hay que hacer un énfasis mayor en la planificación de las obras para que la ayuda mutua sea realmente eficiente. La ayuda mutua es un recurso que no tiene costo pero que aún así es precioso, porque resulta del esfuerzo y el tiempo de la gente, y eso obliga a poner el máximo empeño para que sea de la mayor utilidad posible;
- en el mismo sentido, una capacitación adecuada -para la construcción y para la gestión- sirve para mejorar los resultados y para obtener eso de lo que hoy tanto se habla y tan poco se ve, en el Estado y en las empresas privadas capitalistas: la eficiencia;
- las tipologías y los sistemas constructivos deben asimismo estar concebidos para obras en las que habrá una fuerte utilización de ayuda mutua y eso requiere procedimientos simples, seguros y repetitivos. No se trata que los cooperativistas aprendan a ser oficiales de la construcción sino que hagan bien un conjunto de cosas, lo menos variadas posible, pero que se complementen entre sí.

(6) Existen subsidios de capital y de intereses sobre lo prestado respecto a las tasas de mercado, pero aún con ellos el capital otorgado se devuelve íntegramente, reajustado, e incluso, en las franjas más altas, con un interés.

(7) Nos referimos a las “Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal” creadas por Decreto-Ley No. 14.804 en 1978, en plena dictadura, en momentos en que estaba suspendido el otorgamiento de personerías jurídicas a las cooperativas de vivienda. Las Sociedades Civiles también eran autogestionadas por sus integrantes, pero la debilidad de su estructura organizativa y la falta de controles por parte del Estado derivó en que muchas de ellas terminaran en verdaderas estafas, lo que obligó a una investigación administrativa y fue el fin -si no formal, sí real- del sistema.

(8) Los Fondos Sociales de Vivienda fueron creados por Decreto No. 309/68 y luego incorporados a la Ley Nacional de Vivienda en 1968 (Capítulo XI). Se trata de fondos creados con aportes de trabajadores y patronos de un gremio determinado para construir viviendas para los trabajadores de ese gremio. Su gestión es paritaria y es ejercida por una Comisión Administradora del respectivo Fondo, con igual número de representantes de la patronal y de los trabajadores.

(9) En otros capítulos de este libro, se hace mención a muchos ejemplos de estos emprendimientos. Un detalle más extenso, aun cuando todavía muy sintético de dichas realizaciones, puede verse en “Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Una experiencia netamente uruguaya”, de Gustavo González, edición de FUCVAM, 1999.

Para lograr estos objetivos hay que pensar muy bien las obras: pensarlas desde su concepción como obras de ayuda mutua, con todas sus ventajas y dificultades. Hacerlo es responsabilidad de los técnicos, pero exigirlo es responsabilidad de los cooperativistas”.

6. La autogestión

Indisolublemente ligada con la organización cooperativa, la autogestión es la herramienta que permite el uso más adecuado de los recursos. La circunstancia de ser el propio grupo el que toma las decisiones (todas las decisiones: desde quiénes van a ser sus técnicos, hasta de qué color se va a pintar las paredes) refuerza el concepto de pertenencia y el compromiso del grupo con la empresa que están llevando adelante. No es casual que otras experiencias de construcción de viviendas populares que utilizan ayuda mutua pero sin autogestión hayan tenido resultados sensiblemente inferiores a los de las cooperativas.

Dos ejemplos uruguayos ilustran acabadamente esta afirmación: uno es la obra de MEVIR⁽¹⁰⁾, que es casi contemporánea de la experiencia cooperativa y que ha producido tantas viviendas como ella. MEVIR posee una organización empresarial sumamente eficiente y tiene un conjunto de técnicos muy capacitados, que han puesto a punto tipologías y sistemas constructivos que hoy permiten a dicho organismo hacer viviendas con un nivel de calidad y eficiencia comparable al de la producción por empresas privadas y también al de las realizaciones cooperativas. Sus costos son claramente ventajosos en relación a aquéllas y comparables con los de las cooperativas.

En MEVIR la autogestión se ha reemplazado por una gestión tecnocrática capacitada y eficiente, y ello permite obtener resultados físicos y económicos estimables. El producto social, sin embargo, es totalmente distinto, ya que mientras en el MEVIR

la presencia de organismos intermedios como comisiones locales integradas por los “notables” del lugar (que son los que “traen” al MEVIR y logran la realización de los programas) tiende a reforzar vínculos de dominación y dependencia existentes (con el patrón, con el párroco, con la autoridad local, con los caudillos de la zona), en la cooperativa la autogestión dispara un poderoso convencimiento de que las cosas se pueden hacer si la gente se organiza, si se une para conseguirlas y -si es preciso- si pelea por ellas. La diferencia entre un sistema como el de MEVIR (que más de una vez se ha querido trasplantar al medio urbano) y el sistema cooperativo, es la que va entre el “nos dieron la vivienda” y el “obtuvimos la vivienda”.

El otro ejemplo, el Plan “Aguiles Lanza” de erradicación de los “cantegriles”⁽¹¹⁾ de Montevideo, emprendido por la Intendencia Municipal de la capital entre 1985 y 1991, ni siquiera fue exitoso. En este caso la gestión corría por cuenta del gobierno municipal, cuyos andamiajes burocráticos -extremadamente inoperantes- condujeron al fracaso de la experiencia, en la cual las familias involucradas nunca creyeron totalmente. Si bien parte de las seiscientas viviendas proyectadas (primera etapa de un ambicioso plan que se proponía sustituir las cinco mil viviendas precarias existentes en la época en Montevideo) pudieron terminarse, el programa no tuvo continuidad y en los ocho asentamientos en que se trabajó se produjo una deserción muy importante de las familias que originalmente los integraban, las cuales volvieron al cantegril.

Pero no sólo resultados sociales genera la autogestión. Ella es asimismo responsable, sin duda, de los resultados económicos positivos de este tipo de experiencias, al permitir bajar los costos de construcción, a igualdad de calidad, en un treinta por ciento o más, por la eliminación de la intermediación. Se reducen así las prestaciones posteriores y con ello se permite que una franja más ancha de familias pueda acceder a la vivienda.

(10) MEVIR es el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, creado por ley N° 13.640 en 1967, con el objetivo que indica su nombre. Es un organismo paraestatal que está dirigido por una Comisión Directiva designada por el Poder Ejecutivo, pero con una importante autonomía de gestión.

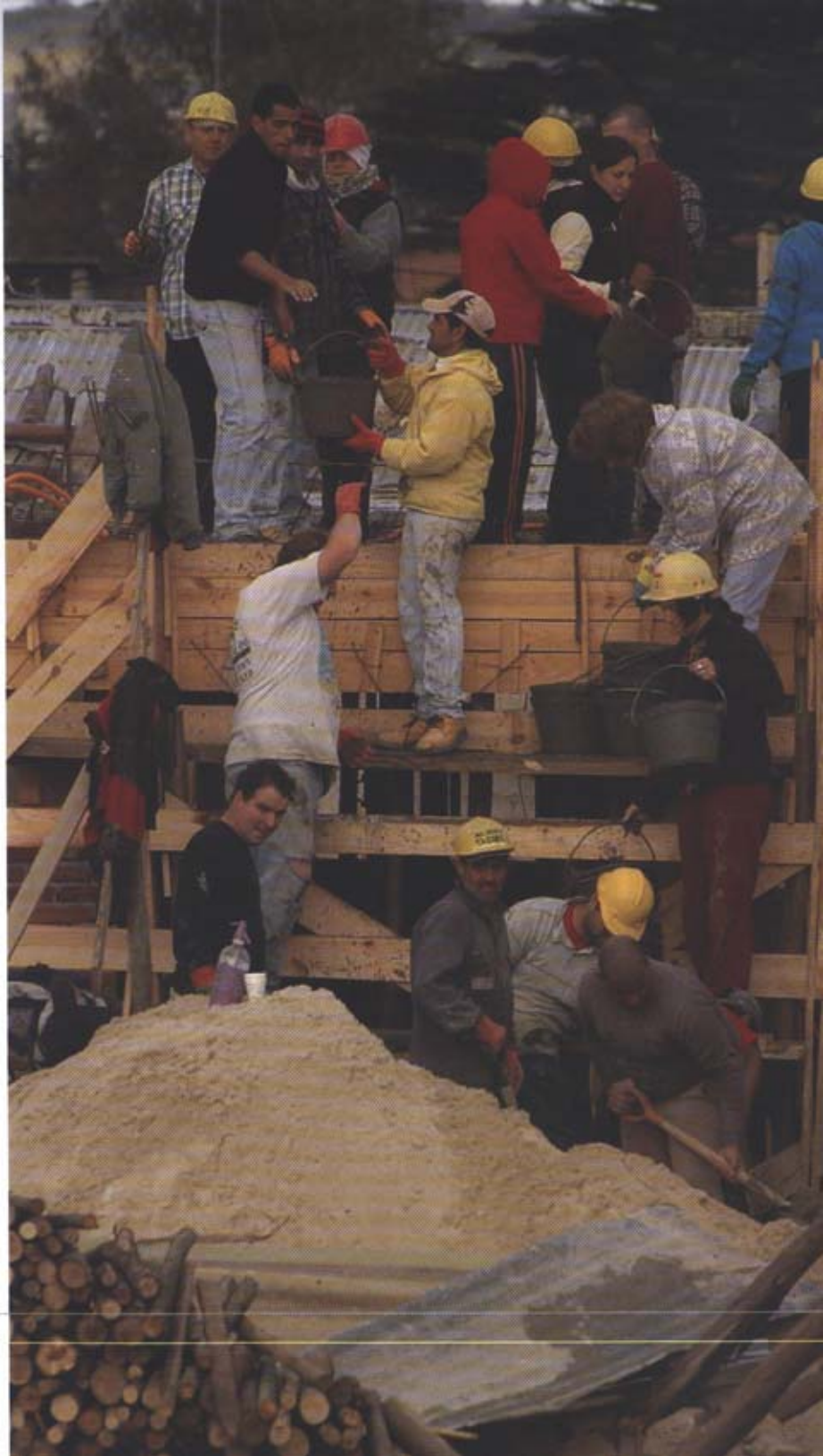
(11) Asentamientos irregulares de población de bajos recursos, constituidos por viviendas precarias, al estilo de las favelas brasileñas, las villas miseria argentinas, las callampas chilenas, etc.

Por otro lado, la ayuda mutua sin autogestión, como dice el informe antes citado elevado a la 47ª Asamblea Nacional de FUCVAM, contribuye a una mayor explotación del trabajador, que terminada su jornada laboral debe aún hacer nuevas horas de trabajo para que después el Estado, "la Comisión" o el empresario, le entregue una vivienda por la que tendrá que pagar cantidades en las que no tuvo ningún margen de decisión. Si hay autogestión, en cambio, es el propio trabajador quien administra el resultado de su esfuerzo, del mismo modo que administra la utilización de mano de obra contratada, la compra de materiales o la adjudicación de subcontratos. De esa forma es él quien decide, dentro de los límites del sistema, naturalmente, qué se va a hacer y cuánto va a costar, o sea, en definitiva, cuánto va a pagar y por qué.

7. El asesoramiento técnico

En el capítulo 2.5 de este libro se trata con profundidad el tema del asesoramiento técnico, por lo cual no es el del caso extenderse aquí sobre el mismo. De todos modos, para no sustraernos de emitir una opinión personal, digamos al menos que en nuestra opinión no habría cooperativismo de ayuda mutua si no hubiera un asesoramiento técnico concebido y desarrollado como lo previó la Ley de Vivienda.

No es casualidad que los institutos de asesoramiento técnico hayan nacido junto con las cooperativas: más allá de las experiencias buenas y malas, que ha habido y seguirá habiendo; más allá de las dificultades de un trabajo que significa un desafío muy particular para los técnicos que lo asumen; de esa compleja actividad, que implica trabajar en el propio campo disciplinario, pero al mismo tiempo hacerlo en equipo con técnicos de otras áreas y en todo momento como educador popular, la realidad es que el trabajo de los profesionales asesores aporta elementos indispensables para el éxito de la gestión cooperativa.



En esa tarea, hay algunos aspectos que adquieren fundamental importancia: por un lado, la clarificación de los roles, para que cada uno de los actores -asesorados y asesores- tenga claro quién gestiona y quién aconseja; quién tiene la responsabilidad de gestión y quién tiene la responsabilidad técnica, y que más allá de que hay un contratado y un contratante, ambos son socios en la misma aventura.

Pero además, que un trabajo de este tipo necesariamente se convierte en un aprendizaje continuo y recíproco, porque no hay dos grupos iguales, aún dentro del mismo contexto social y cultural, y porque el técnico tiene mucho para transmitir y aconsejar, pero siempre tendrá también bastante para aprender.

Finalmente, que en esta modernidad en que los problemas de comunicación son tan agudos, las relaciones entre técnicos y cooperativistas no podían escapar a esas dificultades. Por eso nunca se destinará demasiado esfuerzo para construir un lenguaje común, que se integre con palabras, pero también sin ellas.

8. El régimen de tenencia (uso y goce)

Una muy alta proporción de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas son de “usuarios” o de “hipoteca única”, esto es, la propiedad de las viviendas (y por tanto la responsabilidad de la deuda) es de toda la cooperativa y no de cada socio individualmente. El impacto que esto tiene en el sistema es difícil de imaginar, sobre todo si se parte del preconcepto de que una tenencia de ese tipo no condice con la idiosincrasia de nuestra gente, apegada al sueño de tener “su” casita propia.

Sin embargo, cuando en plena dictadura el gobierno pretendió pasar por decreto a todas las cooperativas de usuarios (de ayuda mutua y de ahorro previo) a propiedad individual, para socavar así la capacidad de presión de FUCVAM, ésta consiguió

en un histórico domingo de febrero de 1984, juntar en un solo día más de trescientas mil firmas de ciudadanos para oponerse a ese decreto⁽¹²⁾. El movimiento cooperativo se hacía estandarte en ese momento de la lucha por la libertad y contra la dictadura, y eso explica el apoyo obtenido, pero en el comienzo de todo estaba la rebeldía de las familias cooperativistas, dispuestas a hacer lo que hubiera que hacer para no perder su condición de usuarios.

Esta condición se materializa mediante el contrato de *uso y goce* que cada socio firma con la cooperativa, por el cual ésta le concede ese derecho sobre una vivienda concreta. Todas las viviendas son por tanto de la cooperativa (o sea de todos los socios), pero cada uno usufructúa una vivienda particular. Esto da un sentido de unidad que por cierto no tienen otros regímenes de tenencia, como la propiedad común, la horizontal o el arrendamiento. Hay propiedad, pero esa propiedad es colectiva y entonces más que un dique separador es un elemento de unión entre los cooperativistas, que ayuda a poner en valor otras cosas que también son de todos, como los espacios comunes, esos grandes olvidados de los conjuntos habitacionales.

Al ser la cooperativa la propietaria de las viviendas, además, se evita la especulación con su venta ante el eventual retiro de un socio, ya que éste recibe exclusivamente sus partes sociales (integradas por lo que pagó por amortizaciones de la deuda, más el valor económico de la ayuda mutua que realizó), siendo la cooperativa quien comercializa la unidad vacante.

9. El financiamiento público

Construir una vivienda de unos sesenta y cinco metros cuadrados, con los servicios correspondientes, cuesta en el Uruguay el equivalente de unos veinte a veinticinco mil dólares de 2007, si la hace una cooperativa de ayuda mutua, y un treinta o treintaicinco por ciento más si se produce por

(12) Ver Capítulo 3.2.

medio de la promoción privada. Un núcleo básico evolutivo (un ambiente, baño y cocina en un espacio techado de 32 m² y un lote de terreno de 150 m², según la clásica receta del B.I.D.), construido por una empresa privada cuesta alrededor de quince mil dólares de 2007.

Estas cifras, que pueden sorprender a nivel de la región, tienen su explicación en múltiples factores, desde las “cargas sociales”, que ascienden casi al cien por ciento de lo que se paga por jornales; el impuesto al valor agregado que debe abonarse sobre los materiales aún en programas de interés social⁽¹³⁾, hasta un nivel de remuneración de la mano de obra que, felizmente, es sensiblemente más alto que el de otros países vecinos, pasando por las peculiares características de un clima que, sin máximos ni mínimos notables, presenta en cambio gradientes diarios de temperatura muy elevados, lluvias a menudo acompañadas de fuertes vientos y altos índices de humedad ambiente, lo que lleva a extremar el cuidado en el acondicionamiento térmico y húmedico de la vivienda, debiéndose recurrir a muros dobles, impermeabilizaciones cuidadosas, etc.

Está demás decir que un monto de esa magnitud está fuera del alcance de los hogares obreros y aún de los de una clase media a la que la crisis pauperizó. Se requiere entonces indispensablemente de créditos para construir las viviendas y, salvo que se apueste a una construcción evolutiva desarrollada a lo largo de mucho tiempo (lo que no permitiría aportar soluciones en los plazos que se requieren) esos créditos no pueden obtenerse en el circuito comercial, porque ni los plazos ni los intereses son los adecuados. Se necesita, en efecto, préstamos en condiciones “blandas” (plazos largos, tasas bajas) que sólo están al alcance del Estado, que posee para ello recursos de origen tributario que no están sujetos a los números negros y rojos de los balances.

Si bien en los diferentes momentos por los que ha

pasado la política de vivienda en el Uruguay desde 1968 ha habido diferentes estrategias al respecto, el sistema cooperativo nació y se desarrolló al amparo de condiciones de este tipo. Después de algunas incidencias iniciales las tasas se fijaron, en efecto, en el dos por ciento anual en Unidades Reajustables (UR), una unidad de valor anclada a la evolución de los salarios. Esa tasa se mantuvo hasta la dictadura, cuando sufrió un salto brutal, hasta el siete por ciento (lo que por momentos situó la rentabilidad de estas colocaciones por encima de la correspondiente a los préstamos en dólares de la banca privada para el consumo).

Más de una década después de restablecido el régimen democrático FUCVAM obtuvo, luego de largas negociaciones, el retorno de la tasa al dos por ciento anual en UR, lo que agregado a un subsidio de capital del orden de un quince a veinte por ciento, determinó condiciones de acceso razonables para sectores de ingresos fijos bajos y medio-bajos. Sigue pendiente un aumento del subsidio de capital para las cooperativas integradas por familias de ingresos muy bajos (generalmente, además, aleatorios), subsidio que ya existe en los programas oficiales de adjudicación individual, y que es indispensable para que esos grupos puedan acceder a los créditos.

Este apoyo del Estado ha jugado, sin duda, un papel fundamental en el desarrollo del movimiento cooperativo. Sin los préstamos, no se hubiera podido construir; sin un financiamiento adecuado (lo que requiere plazos y tasas adecuados) no se hubiera podido pagar⁽¹⁴⁾. Pero el apoyo no quedó ahí: durante los primeros años de funcionamiento del sistema, la Dirección Nacional de Vivienda poseía una “Cartera de Tierras”, que permitió a los grupos cooperativos, así como a otros programas públicos de producción de vivienda, disponer de tierras urbanizadas de costo adecuado. La Cartera de Tierras de DINAVI desapareció con la dictadura y es una reivindicación del movimiento cooperativo que se reimplante, aunque algunos gobiernos municipales

(13) Excluido el ya citado MEVIR.

(14) El movimiento cooperativo tiene en su haber los mejores porcentajes de cumplimiento de los retornos de los préstamos otorgados. Existen, sin embargo, algunas situaciones aún no resueltas, como los repagos de las cooperativas que construyeron en épocas en que regían altos intereses o existía inflación en los costos de construcción. Para estos grupos las cuotas pueden ser dos o tres veces mayores que las que corresponden a los grupos “normales”. FUCVAM gestiona actualmente para ellos una reestructura de deudas que tenga en cuenta esas circunstancias. Y una de las formas de presión y lucha de la Federación, ha sido, históricamente, dejar de pagar hasta que se contemplen sus reclamos.

(particularmente el de Montevideo, a partir de 1990) han estructurado sus propias Carteras⁽¹⁵⁾.

10. FUCVAM

Sin la existencia de FUCVAM el cooperativismo de vivienda uruguayo no hubiera alcanzado el grado de desarrollo y la importancia social que indudablemente tiene. Aun cuando se hubiera construido el mismo número de viviendas -cosa impensable, porque por largos momentos el sistema se mantuvo casi solamente porque existía FUCVAM- jamás hubieran jugado el mismo rol en la vida del país, doscientos cincuenta o trescientas cooperativas dispersas, actuando cada una según su arbitrio, que ese movimiento cohesionado, homogéneo, claramente consciente de su objetivo de conquista de la vivienda, pero también consciente de que los problemas no terminan ahí, que es la Federación de Cooperativas.

En estos treinta años FUCVAM ha pasado por diferentes etapas; por puntos altos y bajos; ha tenido direcciones "combativas" y otras que han apostado preferentemente al diálogo y el convencimiento; ha vivido momentos de buen relacionamiento con las autoridades y otros de franco antagonismo (no necesariamente coincidentes con la existencia de direcciones "dialogantes" y "combativas", respectivamente), pero de una forma u otra, ha marcado siempre un hilo conductor que ha sido la guía del movimiento.

FUCVAM ha tenido además la habilidad y la visión de buscar articulaciones y acuerdos con otros grupos sociales, especialmente a nivel del movimiento sindical y aún de grupos políticos (sobre todo en épocas de la dictadura)⁽¹⁶⁾, lo que le ha permitido, al tiempo de participar activamente en otras reivindicaciones sociales, contar a su turno con una amplia base de apoyo a las suyas propias.

La importancia de FUCVAM en el desarrollo del

sistema cooperativo podría sintetizarse, en definitiva, diciendo que sin FUCVAM habría cooperativas de vivienda y con FUCVAM hay un movimiento cooperativo de vivienda⁽¹⁷⁾.

11. Una experiencia sostenible

Los aspectos que venimos de comentar son a nuestro juicio, como ya dijimos, las claves que explican el impacto que el cooperativismo ha tenido en el campo de la vivienda en Uruguay. Creemos que ese impacto además es sustentable, en la medida que en el mismo movimiento está no solamente la génesis de su reproducción y desarrollo, sino incluso la del financiamiento del sistema.

Los repagos de las propias cooperativas pueden, en efecto, en plazos razonablemente largos, sostener económicamente la evolución del sistema. Se requiere solamente que esos fondos roten y que existan capitales iniciales que permitan poner en marcha los primeros emprendimientos, como sucedió en Uruguay con el Fondo Nacional de Vivienda.

Según cálculos estimativos de FUCVAM, las diez mil familias cooperativas que estaban pagando sus préstamos en 1999 aportaban al Banco Hipotecario, a quien le pagan, del orden de los diez millones de dólares anuales de esa fecha. Esa suma permitía financiar alrededor de trescientas viviendas completas por año, cantidad que parece exigua en relación a las necesidades del propio movimiento y del país. Sin embargo, se trata casi exactamente del promedio de viviendas cooperativas que se construyeron por año desde que se aprobó la ley. Quiere decir que la cantidad es baja porque no hay suficientes cooperativas construidas, pero que si las hubiera ellas podrían alimentar con sus repagos la construcción de un volumen sensiblemente mayor.

Pero el sistema no sólo es sustentable desde el punto de vista social y económico. También desde el enfoque urbano es indudable la capacidad de *hacer*

(15) Este aspecto es tan importante que la existencia en Montevideo de un mecanismo de acceso a la tierra que no tiene, hasta ahora, su correlato en el interior del país ha cambiado sustantivamente la tradicional distribución geográfica de las cooperativas, que pasaron en sólo diez años de tres de cada cinco en la capital a cuatro de cada cinco.

(16) El papel cumplido por FUCVAM en el retorno a la democracia en el Uruguay fue de gran significación, lo que le valió su presencia en la Mesa de la Concertación Nacional Programática (CO.NA.PRO.), especie de "Pacto de la Moncloa" realizado para salir en unidad de la dictadura. Los acuerdos de la CONAPRO luego no fueron respetados por los gobernantes electos en noviembre de 1984 -ni por los sucesivos-. Entre esos acuerdos había algunos que favorecían directamente a las cooperativas de vivienda.

(17) La importancia de FUCVAM como actor social y político está muy bien tratada en varios trabajos. Además del artículo de Gustavo González del Cap. 3.2, pueden mencionarse "Nuevos Movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político y a los sindicatos", de Aldo Guerrini, incluido en "Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses", trabajo colectivo de CIESU, E.B.O., Montevideo, 1989; "Las formas de acción colectiva en el Uruguay", de Carmen Midaglia, CIESU, 1992; y "La Ciudad solidaria. El cooperativismo de vivienda por ayuda mutua", de Susana Carballal y Daniel Chávez, Ed. Nordan-Comunidad/Facultad de Arquitectura, 1997.

ciudad que poseen los grupos cooperativos. En estos casos siempre hay ejemplos más felices y menos felices, cosas que se pueden aplaudir y cosas que se pueden criticar, pero las realizaciones cooperativas, por su gestación pluridisciplinaria, por la intransferible participación de la gente, por los valores que trasuntan y que se transmiten al entorno, han -al menos en Uruguay- realizado aportes indudables, como lo dice Mariano Arana en la cita que incluimos al principio de este trabajo, “en cuanto a la concepción del conjunto cooperativo con su entorno urbano inmediato, contribuyendo a dignificar la periferia y, en algunos casos, integrándose con convicción en medio de la ciudad consolidada”.

Experiencia sustentable, entonces. Que requiere de apoyos, protecciones y estímulos. Pero que tiene en sí misma todas las potencialidades necesarias para constituirse en una herramienta de gran valor para la solución de los problemas de vivienda de los sectores populares.

12. A modo de final

¿Qué es replicable de todo esto en otro contexto, en otra historia, en otra cultura? Quizá sea poco lo que quede: alguna idea, alguna sugerencia, alguna experiencia vivida. Quizá sea bastante más. Pero lo que yo no dudaría es que, en cualquier caso, siempre es mejor que la gente, aún tropezando y golpeándose contra la pared, sea dueña de su propio destino.

