

Cuarenta años de autogestión en vivienda popular en Uruguay.

El “Modelo FUCVAM”*

Benjamín Nahoum*

Resumen

Actualmente parece aceptado, aún en los países capitalistas, que en la vivienda importa más el derecho que la mercancía. Pero aunque constituciones y leyes consagran el derecho, la producción mercantil de los bienes habitacionales obliga a transar su satisfacción en el mercado, postergando a los más.

Elinor Ostrom recibió el Nobel por demostrar que la gente puede administrar mejor que el Estado y el Mercado. Los autoconstructores hace tiempo lo están probando, creando ciudad donde el Estado no puede y el Mercado no quiere. Sin embargo, se insiste en el Mercado como asignador de recursos.

En Uruguay, desde 1968, la ley posibilita que los propios interesados autogestionen la construcción de sus viviendas, organizados en cooperativas de ayuda mutua y propiedad colectiva. El resultado interesaría a Ostrom: construyen mejor y más barato que empresas privadas y Estado. Pero también construyen ciudad, servicios, comunidad, organización social y ciudadanía. De eso trataremos.

* Viviendista uruguayo, Responsable del Departamento de Apoyo Técnico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM); exasesor en Vivienda de la Intendencia de Montevideo; excoordinador del Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo; docente de la Facultad de Arquitectura y exdocente de la de Ingeniería (Universidad de la República); asesor de movimientos sociales y organizaciones técnicas de promoción y desarrollo en diferentes países de América Latina; coordinador de la Unidad de Vivienda de la Comisión de Programa del Frente Amplio; autor de numerosos libros y artículos sobre la vivienda popular y el cooperativismo.

Introducción

Si bien existen tres experiencias pioneras previas¹, el desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda se da en Uruguay a partir de la

* El presente trabajo recoge textos de otros anteriores del autor e incorpora asimismo nuevos. El lector cubano comprenderá que describe una realidad distinta de la del *largo lagarto verde*, ya que el Uruguay es, todavía, un país de la periferia capitalista.

¹ Esas experiencias fueron “Veinticinco de Mayo” de la ciudad homónima de Florida, “COSVAM” de Salto y “Éxodo de Artigas”, de Fray Bentos, las tres en el interior del país. Iniciadas en 1966, se hicieron sin que existiera un marco jurídico propio y rescatando recursos de donde se pudiera (el aporte de la gente, desde luego; la cooperación internacional, incluso el Banco Interamericano de Desarrollo). Pero ellas permitieron probar que la idea era viable y así dar

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), se abre por primera vez 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 cooperativas² Y treinta años más tarde, el entonces Intendente de Montevideo, Mariano Arana, decía en el prólogo de la primera edición del libro "Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas":

Son variadas las razones por las que resultan destacables los resultados de esta singular experiencia. Validación en lo relacionado con aspectos económicos 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 evidencian que el modelo puesto en marcha visionariamente más de cuarenta años atrás, es hoy la más exitosa de las experiencias que en materia de vivienda popular ha intentado el Uruguay.

Ningún emprendimiento de este tipo, y menos cuando tiene una componente social tan fuerte, puede ser replicado en otro contexto sin infinitos

respaldo a la inclusión del cooperativismo de ayuda mutua en la Ley de Vivienda que entonces se discutía. Después, la gente hizo todo lo demás.

² En Presidencia de la República, "Régimen Jurídico de una política de Vivienda" (1972).

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. Eso es lo que pretende este trabajo.

El sistema cooperativo de vivienda por ayuda mutua uruguayo

El sistema cooperativo de vivienda por ayuda mutua en el Uruguay (el Modelo “FUCVAM”) aúna 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, quienes aportan una parte sustantiva de la mano de obra necesaria y además realizan toda la gestión del proceso.

Para que esto sea posible se requiere que: 1) los destinatarios se organicen como empresa, 2) 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: 3) cuenten con un asesoramiento adecuado que les permita tener toda la información y el análisis necesario para tomar decisiones correctas.

Estos tres requerimientos eran tenidos en cuenta por la Ley de Vivienda: el primero de ellos se preveía solucionarlo mediante la organización de los destinatarios en una *cooperativa*, modalidad con amplia tradición en la sociedad uruguaya³ y de la que además, en otras partes del mundo existían ejemplos exitosos en el campo de la vivienda⁴.

³ Desde fines del Siglo XIX han existido en el Uruguay cooperativas en ramas de actividad muy variadas: producción (agropecuaria, industrial y artesanal), consumo, crédito, servicios, etc. En la actualidad, casi todas las cooperativas están además federadas por ramas de actividad en asociaciones de segundo grado, lo que potencia considerablemente su acción.

⁴ Las experiencias chilenas, en particular, fueron un importante referente en la formulación de las iniciativas pioneras, en la redacción del capítulo sobre cooperativas de la Ley de Vivienda y en la posterior implementación de este sistema en Uruguay. Éste también tiene antecedentes en los países escandinavos y España.

En relación con la necesidad de capacitación y asesoramiento, la Ley creó los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), precisamente con ese cometido. Los IAT son, en efecto, "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 afirmaban 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 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 (federaciones), tal como ya había sucedido para otras modalidades. En esta prerrogativa está el origen de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que nuclea a dichos grupos, así como de la Federación de Cooperativas de Vivienda (FECOVI) que reúne a los de ahorro previo⁵. 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. Marcada por ese contexto, FUCVAM se crea en mayo de 1970, casi enseguida de la puesta en marcha de la Ley de Vivienda.⁶

⁵ Se trata de otra modalidad prevista en la Ley de Vivienda, apuntada a satisfacer las necesidades de grupos de clase media en la que los destinatarios en vez de aportar trabajo, como en las cooperativas de ayuda mutua, aportan ahorro.

⁶ La necesidad de la federación surge tan prontamente que de las cooperativas que la formaron inicialmente FUCVAM ninguna había obtenido aún su préstamo para construir, situación en la que sólo estaban los grupos pioneros.

Pero no sólo los destinatarios debían adaptarse para responder a lo que de ellos requería el sistema de cooperativas de vivienda: el Estado también debió reestructurar su organización para cumplir los roles que se le asignaban. Esto se logró inicialmente con la creación de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI), 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 Ambiente⁷. 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 crédito. Estas funciones son desempeñadas hoy por la DINAVI con el auxilio de la Agencia Nacional de Vivienda.

Asimismo, otras dependencias estatales (Inspección General de Hacienda, primero; Auditoría General de la Nación, posteriormente) tienen a su cargo el control del funcionamiento democrático de las cooperativas. Se supervisa el cumplimiento de los estatutos, la realización periódica de asambleas y elecciones, el seguimiento de la contabilidad, entre otros aspectos, expidiendo un "certificado de regularidad" que es indispensable a la Cooperativa para realizar cualquier gestión ante organismos del Estado.

Claves de una experiencia sostenible

Más de cuarenta años después, y luego de muchas vicisitudes (fundamentalmente en los años de dictadura), el sistema cooperativo de vivienda por ayuda mutua es responsable en Uruguay de la construcción de cerca de catorce mil viviendas para sectores populares. Además, casi otras mil están en ejecución, y más de seis mil familias, agrupadas en bastante más de cien cooperativas, esperan obtener su crédito para iniciar el mismo camino.

⁷ Entre una y otra situación se sucedieron varios esquemas organizativos, con diferente resultado. Incluso, durante buena parte de la época de la dictadura que sufrió Uruguay entre 1973 y 1985, un organismo financiero: el Banco Hipotecario del Uruguay, fue el rector de la política de vivienda y por consiguiente quien regulaba también el desarrollo del sistema cooperativo, duramente reprimido en ese período.

Estos números podrían sin duda ser mucho mayores (¿tres, cuatro veces?) si el sistema cooperativo no hubiera estado prácticamente interdicto durante casi quince años⁸. Aún así, esos datos adquieren dimensión cuando se considera que el déficit habitacional en el Uruguay, país de poco más de tres millones de habitantes, se calcula entre las sesenta y ochenta mil viviendas.

Ello ilustra con claridad la potencialidad de realizaciones del Modelo FUCVAM, y su eficacia. Otra cosa es la sustentabilidad, que exige no sólo eficacia sino también replicabilidad y reutilización de los recursos. Estos aspectos quedan asegurados por el hecho que el sistema genera mecanismos que habilitan a la promoción de nuevos grupos cooperativos (a través de los IAT, las cooperativas matrices y sobre todo de FUCVAM), así como que los préstamos otorgados son retornados por las cooperativas, lo que permite reconstituir el fondo destinado a otorgarlos a nuevos grupos.

¿Cuáles son las claves de esta eficacia y de esta sustentabilidad? A nuestro juicio y enumeradas en un orden que no pretende establecer jerarquías, esas claves son: la organización cooperativa; la ayuda mutua; la autogestión; el régimen de tenencia (uso y goce); el financiamiento público; la existencia y el papel de FUCVAM, y el asesoramiento técnico.

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, como se verá, también eficiente) y sustentable⁹.

La organización cooperativa

⁸ Bajo la dictadura militar, en 1975 se suspendieron los préstamos para cooperativas de vivienda, que sólo se reabrieron dos años después y exclusivamente para aquellas que ya tenían personería jurídica. Hubo que esperar cuatro años después de reimplantado el régimen democrático de gobierno, para que en 1989 se reanudara el otorgamiento de personerías a cooperativas de vivienda.

⁹ Estos temas están desarrollados en “Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Algunas claves”, compilación inédita de distintos artículos publicados en “El Solidario”, órgano oficial de FUCVAM. Disponible en www.fucvam.org.uy.

El desafío de la autogestión en la construcción de viviendas 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. Esto hace que sea clave no sólo el asesoramiento técnico, como ya dijimos, sino 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 persona y cada familia, y generar un entramado complejo de apoyos mutuos. La estructura piramidal (de pirámide invertida: el colectivo está en lo más alto); 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.

Como el resto del mundo, el Uruguay conoce otras alternativas organizativas de grupos de personas y familias, en este caso con necesidades de vivienda. Algunas de ellas, incluso, fue implementada con la intención de sustituir a las cooperativas¹⁰, con muy magro balance. Otras, como los Fondos Sociales de Vivienda¹¹ han producido resultados positivos, pero ninguna con el nivel de eficacia, seguridad jurídica y sentido de pertenencia que se da en las cooperativas.

¹⁰ 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 en teoría 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. Ello obligó a una investigación administrativa y fue el fin, si no formal sí real, de esa pretendida variante.

¹¹ Los Fondos Sociales de Vivienda fueron creados por Decreto No. 309/68 y luego incorporados a la Ley de Vivienda (Capítulo XI). Se trata de fondos creados con aportes de trabajadores y patronos de un gremio determinado, para construir viviendas para aquellos, y gestionados por comisiones administradoras de integración paritaria de patronos y trabajadores.

Esto se debe en buena parte a la tradición cooperativa uruguaya, pero también a su interrelación con otras claves del modelo que refuerzan la organización cooperativa: la construcción por ayuda mutua y la autogestión.

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 (tanto los directos como los indirectos correspondientes a los aportes que se hacen a los organismos del Estado para financiar la Seguridad Social) y con ello facilita el acceso de sectores más vastos de población a una solución de vivienda. En efecto, en el Uruguay desde hace tiempo es indiscutible que 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 que sean las propias familias 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 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 posteriormente, 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 podido obtener. De ello existen ejemplos tan diversos como llevar el alcantarillado a una zona donde antes no lo había o construir una

escuela pública para atender las necesidades del conjunto cooperativo y del barrio todo¹².

Los cuarenta 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 estos 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.*

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.

¹² Un detalle más extenso, aun cuando todavía muy sintético de estas realizaciones, puede verse en “Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua. Una experiencia netamente uruguaya”, de Gustavo González, edición de FUCVAM, 1999.

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 la pertenencia y el compromiso del grupo con la tarea 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 del mismo Uruguay ilustran acabadamente esta afirmación: uno es la obra de MEVIR¹³, que es casi contemporánea de la experiencia cooperativa y que ha producido tantas viviendas como ella o más, contando con el apoyo sin pausa del Estado. 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 les permiten producir viviendas con un nivel de calidad y eficiencia estimable. Sus costos son además claramente ventajosos en relación con las empresas y comparables a los de las cooperativas.

Aquí la autogestión se ha reemplazado por una gestión tecnocrática capacitada y eficiente, y ello permite obtener buenos resultados físicos y económicos. El producto social, sin embargo, es totalmente distinto. 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,

¹³ MEVIR es el Movimiento para la Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, creado por la 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.

con la autoridad local, con los caudillos de la zona), en la cooperativa la autogestión dispara un poderoso convencimiento que las cosas se pueden hacer si la gente se organiza, si se une para conseguirlas y, cuando es preciso, si pelea por ellas. La diferencia entre el sistema de MEVIR y el 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"¹⁴ de Montevideo, emprendido por el gobierno de la capital entre 1985 y 1991, ni siquiera fue exitoso. En ese 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 plan de cinco mil) pudo 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 integraban el programa, las cuales volvieron al cantegril.

Pero no sólo resultados sociales genera la autogestión. Ella es asimismo responsable, con la ayuda mutua, de reducir los costos de construcción, a igualdad de calidad, en un treinta a cincuenta por ciento o más con relación al de las empresas¹⁵. Se reducen así las prestaciones posteriores y con ello se permite que una franja más ancha de familias pueda acceder a la vivienda.

Por otro lado, la ayuda mutua sin autogestión, como dice el informe antes citado elevado a la 47ª Asamblea Nacional de FUCVAM, conduce a la explotación del destinatario que, terminada la jornada laboral en su trabajo debe aún hacer las horas de ayuda mutua para que después el Estado, "la Comisión" o el empresario le entregue una vivienda por la que tendrá que pagar

¹⁴ 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.

¹⁵ Porcentajes similares de reducción de costos se han verificado en otros países donde se han desarrollado experiencias tomando como base el “Modelo FUCVAM”.

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 qué se va a hacer y cuánto va a costar, o sea, en definitiva, cuánto va a pagar y por qué.

El régimen de tenencia (uso y goce)

Un porcentaje muy importante de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas son de “usuarios” o de “hipoteca única”: la propiedad de las viviendas (y por tanto la responsabilidad de la deuda) es de toda la cooperativa y no de cada socio individualmente¹⁶. Las familias son propietarias colectivas y usuarias individuales. El impacto que esto tiene en el sistema es difícil de imaginar, sobre todo si se parte del preconcepto 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 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. 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.

Esa condición se materializa mediante el *contrato de uso y goce* que cada socio firma con la cooperativa y por el cual ésta le concede ese derecho sobre una vivienda concreta. Todas las viviendas son por tanto de la

¹⁶ La ley también admite la existencia de cooperativas “de propietarios” que construyen colectivamente, pero en las que después la propiedad -y la deuda por el crédito obtenido- es individual.

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, en lugar de un dique separador, es un elemento de unión entre los cooperativistas. La propiedad colectiva ayuda además a dar valor a 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 e intereses, más el valor económico de la ayuda mutua que realizó y el ahorro por aportes sociales). Es la cooperativa quien otorga a un nuevo socio la unidad vacante, recibiendo de éste lo que se devolvió al anterior.

El financiamiento público

Construir una vivienda de 60-65 m², con los servicios correspondientes, cuesta en Uruguay el equivalente a unos 35-40 mil dólares, si la hace una cooperativa de ayuda mutua; y un treinta a cincuenta por ciento más si la produce una empresa privada. Asimismo, un “núcleo básico evolutivo” de 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 Banco Interamericano de Desarrollo, construido por una empresa privada cuesta casi 30 mil dólares.

Estas cifras para la construcción de viviendas en Uruguay, que pueden sorprender a nivel de la región, tienen su explicación en múltiples factores, desde las “cargas sociales” que deben aportarse al Estado y que ascienden a cerca del cien por ciento de lo que se paga al obrero que construye; el impuesto al valor agregado que hay que pagar sobre los materiales, aún en programas de interés social¹⁷, hasta un nivel de remuneración de la mano de obra que, felizmente, es sensiblemente más alto

¹⁷ Excluido el ya citado MEVIR.

que el de otros países vecinos. A esto se le suma 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, que llevan a extremar el cuidado en el acondicionamiento térmico y húmedo de la vivienda, debiéndose recurrir a muros dobles, impermeabilizaciones cuidadosas, etc.

Un monto de esa magnitud está fuera del alcance de los hogares obreros y aún de los de la clase media. Se requiere entonces indispensablemente de créditos para construir las viviendas. Y esos créditos no pueden obtenerse en el circuito comercial, porque ni los intereses ni los plazos son los adecuados, salvo que se apueste a una construcción desarrollada a lo largo de mucho tiempo, lo que no permitiría aportar soluciones en los plazos que se requieren. Se necesita, en efecto, préstamos a pagar en tiempos largos y con tasas bajas, y subsidios para los sectores de menores ingresos. Esto sólo está 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 ha habido distintas estrategias y políticas de vivienda en el Uruguay desde 1968, el sistema cooperativo nació y se desarrolló con la ayuda estatal. Después de algunas variaciones iniciales, las tasas de interés de los préstamos 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 colocó la rentabilidad de esas inversiones por encima de la correspondiente a los préstamos otorgados por la banca privada para el consumo.

Restablecido el régimen democrático, FUCVAM obtuvo en 1998, luego de largas negociaciones, el retorno de la tasa de interés al dos por ciento, lo que agregado a un subsidio de capital, determinó condiciones de acceso más razonables para sectores de ingresos fijos bajos y medio-bajos. Finalmente en 2008, se estableció un sistema de subsidio al pago mensual, reclamado mucho

tiempo por FUCVAM, que fija ese pago en un porcentaje del ingreso familiar, tanto menor cuanto más pequeño sea ese ingreso y mayor el número de integrantes del núcleo familiar

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, no se hubiera podido pagar. Pero el apoyo no quedó ahí. Durante los primeros años de funcionamiento del sistema, la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) poseía una Cartera (o Banco) de Tierras que permitió a los grupos cooperativos, así como a otros programas públicos de producción de vivienda, disponer de tierras urbanizadas a costos adecuados, es decir, no distorsionados por las reglas del mercado inmobiliario. Esa Cartera desapareció con la dictadura y hasta nuestros días es una reivindicación del movimiento cooperativo que se reimplante, aunque algunos gobiernos municipales, particularmente el de la capital, Montevideo, a partir de 1990, han estructurado sus propias Carteras de Tierras¹⁸.

La existencia y el papel de 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 períodos el sistema cooperativo de vivienda se mantuvo casi solamente porque existía FUCVAM- ellas jamás hubieran jugado el mismo rol en la vida del país actuando cada una según su arbitrio, que ese movimiento cohesionado, homogéneo, claramente consciente de su objetivo de conquista de la vivienda pero también consciente que los problemas no terminan ahí, que es FUCVAM.

¹⁸ Este aspecto es tan crucial que la existencia en Montevideo de un mecanismo de acceso a la tierra que no tiene, hasta ahora, un correlato de importancia equivalente en el interior del país, ha cambiado la tradicional distribución geográfica de las cooperativas: [en sólo diez años, las cooperativas montevideanas, que eran el 60% de las del total del país, han pasado a ser el 80%. ~~pasando en sólo diez años de ser tres de cada cinco en la capital a cuatro de cada cinco.~~](#)

En sus cuarenta años de existencia, la Federación ha pasado por diferentes etapas pero, de una forma u otra, ha marcado siempre un hilo conductor que ha sido la guía de este movimiento. Ha tenido además la habilidad y la visión de buscar articulaciones y acuerdos con otros grupos sociales, especialmente con el movimiento sindical e incluso con grupos políticos (sobre todo en épocas de la dictadura)¹⁹. Ello le ha permitido, además de participar activamente en otras reivindicaciones sociales, contar con una amplia base de apoyo a las suyas propias.

La importancia de FUCVAM en el desarrollo del sistema cooperativo de vivienda uruguayo podría sintetizarse, en definitiva, diciendo que sin FUCVAM habría cooperativas de vivienda, mientras que con FUCVAM hay un movimiento cooperativo de vivienda²⁰.

El asesoramiento técnico

Como ya dijimos, una de las principales dificultades que debía resolver el modelo cooperativo de vivienda por ayuda mutua, al ponerse en marcha, era cómo lograr que grupos de familias -que normalmente no tenían experiencia en construcción ni en la administración de una empresa- se transformaran, en un lapso muy corto, en verdaderas empresas constructoras de sus propias viviendas. Para resolver esa dificultad fue que se crearon los Institutos de Asistencia Técnica (IAT). La Ley de Vivienda y su reglamentación establecieron las tareas que les corresponde desarrollar; su carácter interdisciplinario; los honorarios máximos que pueden percibir; y la exigencia

¹⁹ 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 (CONAPRO), especie de “Pacto de la Moncloa” realizado entre todas las fuerzas políticas y sociales para salir en unidad de la dictadura. Lamentablemente, los acuerdos de la CONAPRO luego no fueron respetados por los gobernantes electos en noviembre de 1984, ni por los siguientes. Entre esos acuerdos había algunos que impulsaban decididamente el cooperativismo de vivienda.

²⁰ La importancia de FUCVAM como actor social y político está muy bien tratada en varios trabajos. Ver artículo de Gustavo González en Nahoum (2008), y también Guerrini (1989), Midaglia (1992), y Chávez y Carballal (1997).

que no pueden generar excedentes, o sea que los IAT, como las cooperativas, *también son entidades sin fines de lucro.*

Estos institutos tienen las siguientes tareas: la organización del grupo humano; la formación en los principios del cooperativismo; la capacitación para la gestión, teórica, y sobre todo práctica, porque la mejor forma de crear capacidades es *haciendo*; la asistencia técnica en todas las etapas de la tramitación administrativa y la construcción; la orientación en la adjudicación de las viviendas; la asistencia en las actividades de administración (planificación, organización, dirección y control); y la asistencia para la conservación del patrimonio, en particular de las viviendas y locales comunes.

A más de cuarenta años de puesto en marcha este sistema y con muchos miles de viviendas construidas por cooperativas de ayuda mutua, creemos que puede afirmarse que la existencia de los institutos de asistencia técnica ha sido decisiva para que ello fuera posible. Pero también es cierto que ha habido conflictos entre cooperativas y técnicos asesores. En nuestra opinión, que esos conflictos -que son naturales en una relación que implica una sociedad para arribar a un objetivo común: la construcción de las viviendas- puedan superarse, depende fundamentalmente de que ambos actores, cooperativa e IAT, se posicionen correctamente respecto de sus respectivas obligaciones y derechos; de la comprensión de los técnicos que su misión es fomentar capacidades y asesorar, y no gestionar, y de la comprensión de los cooperativistas que la responsabilidad de la gestión es totalmente suya, pero que para eso el asesoramiento es un aporte invaluable.

Las cuatro herejías básicas

Los diferentes aspectos que acabamos de analizar son, a nuestro entender, las claves que hacen funcionar la compleja ingeniería social que constituye una cooperativa de vivienda de ayuda mutua de usuarios. Ellas constituyen también las pistas que permiten entender cómo y por qué funciona el Modelo FUCVAM.

De ellas hay cuatro, sin embargo, que constituyen lo que nos gusta llamar *herejías*, porque van totalmente a contracorriente de los

paradigmas que se imponen a la sociedad actual en el mundo capitalista y muestran que *otros valores son posibles*. Por eso mismo, vale la pena repasarlas en clave contestataria para analizar hasta qué punto ellas constituyen un desafío a la esencia misma del sistema capitalista.

La primera de todas esas herejías, en una sociedad en que se predica el individualismo y el “*hacé la tuya*”, es la *solidaridad* que caracteriza a las cooperativas de FUCVAM. Solidaridad no sólo dentro de cada cooperativa, sino también entre cooperativas; porque “no hay salvación si no es con todos”, como canta el español Patxi Andión.

Esa solidaridad se materializa en la *ayuda mutua*, el esfuerzo colectivo que hacen los cooperativistas trabajando todos en la casa de todos: el fuerte ayudando al más débil, el avisado al más lento, el hábil al que no lo es, el mejor preparado al que no lo está. Pero la solidaridad existe también entre cada cooperativa y las demás: en las actividades gremiales, en el préstamo de herramientas, en la transmisión de experiencias, en las “jornadas solidarias” donde los que ya tienen casa ayudan a los que la están construyendo.

La ayuda mutua es el salto de la aventura individual de la autoconstrucción a la empresa colectiva y planificada. que permite que el trabajo se divida y especialice, aprovechándose mejor los saberes y los poderes, y el acceso al asesoramiento técnico, que individualmente sería inalcanzable.

La segunda herejía es postular la *autogestión*, o sea hacer realidad que, como sostuviera nuestro Artigas: “nada tenemos que esperar, sino de nosotros mismos”²¹. No es una tarea sencilla. Se necesita mucha energía y mucha convicción para que un conjunto de familias sin experiencia previa alguna se puedan constituir en una empresa constructora por 18 ó 20 meses, administren cientos de miles de dólares y terminen haciendo casas mejores que

²¹ José Artigas lo escribía en carta a otra figura de la independencia americana, el salteño Martín Güemes, en 1816, ante la desertión de los supuestos aliados del pueblo de la Banda Oriental.

las que construyen las empresas privadas, con todos sus recursos y su *know how*.

Para que este pequeño milagro ocurra, la autogestión tiene que ser asumida como un compromiso colectivo, en el que cada uno, desde su lugar, es parte del éxito o el fracaso, y requiere confianza en la organización, la división de tareas y la planificación.

La *propiedad colectiva* es quizá la más herética de todas las señales de identidad del Modelo FUCVAM. Contrariamente a las prácticas individualistas que promueve el capitalismo, aquí se recibe el crédito juntos, se construye juntos, se paga juntos, se mantiene juntos y se vive juntos.

Ningún socio es dueño individual de ninguna de las viviendas y todos son dueños de un pedacito de cada una. Nadie podrá vender su casa en busca de una ganancia, pero tampoco la perderá porque la hipotecó por una deuda que no pudo pagar o porque la malvendió para hacerse de un dinero que necesitaba y después no pudo obtener otra. La propiedad colectiva permite por tanto superar los problemas e insuficiencias del mercado de compra-venta de viviendas para satisfacer esa necesidad, limitaciones aún mucho mayores si no existe ninguna forma de regulación de ese mercado. El Modelo FUCVAM reconoce en la vivienda un derecho, por fin, y no una mercancía.

La propiedad colectiva es, además, la que hace que la cooperativa permanezca, después de construir las viviendas e incluso de pagar el crédito y es la que permite superar el concepto de “lo tuyo” y “lo mío”, y poner por encima de todo *el valor del “Nosotros”*.

Y finalmente, la herejía anti-neoliberal: demandar y aceptar el *apoyo estatal*. Que en esta época en que el neoliberalismo sostiene que hay que dejar que el capital lo haga todo, sin molestarlo, y se promueve la transformación del Estado en “facilitador”, afirmando que “hay que achicar el Estado” (no la pobreza, no el hambre, no el analfabetismo: el Estado), resulta herético que haya quien reclame créditos públicos y subsidios públicos y se acuerde de lo que dice la Declaración de Derechos Humanos respecto a la vivienda.

Pero, sin participación del Estado: ¿cómo haría, en nuestros países, una familia con un ingreso de un salario mínimo o poco más, para pagar una vivienda que cuesta todo lo que esa familia gana, durante diez o quince años? ¿Cómo haría para acceder a la tierra, que está en tan pocas manos, manos que esperan que el suelo aumente su precio para recién entonces utilizarlo?

No se puede. Así lo único que se puede ~~construir~~ son los asentamientos precarios y una vida que no merece llamarse vida. Sí se puede, en cambio, si al esfuerzo, la voluntad y el saber de la gente, se lo apoya con tierra, con servicios, con financiamiento. Y esa es la tarea que debe cumplir el Estado.

Algunos cambios y otras permanencias

¿Qué queda, cuarenta años después, del Modelo FUCVAM original? ¿Qué se ha mantenido, qué se ha reafirmado y qué se ha modificado, en un país que pasó por una dictadura de doce años, por cuatro gobiernos de entonación neoliberal y que ahora es gobernado, desde 2005, por mayorías “progresistas”, con un fuerte protagonismo de la izquierda; en un país que no fue ajeno a los cambios tecnológicos, a las visiones posmodernas y a la globalización? Trataremos de contestar a estas preguntas, lo que ayudará a entender qué capacidad de evolución y adaptación tiene este modelo y dónde están sus esencias.

Uno de los cambios experimentados es la extracción social de los cooperativistas. Las primeras cooperativas de ayuda mutua se formaron fundamentalmente a partir de sindicatos de obreros industriales, por lo cual los cooperativistas incorporaron al funcionamiento de los grupos el valor agregado de su experiencia gremial. Los cambios políticos siguientes provocaron, sobre todo a partir de la década de los 90, que al movimiento se incorporaran importantes sectores de ingresos bajos y muy bajos, trabajadores informales y sin experiencia organizativa ni actuación sindical, resultado de las características de la actividad de la que vivían.

Es que las crisis de aquella década en Uruguay, con las medidas de ajuste estructural recomendadas e impuestas por los organismos de crédito internacional; la desindustrialización; la privatización de numerosos servicios públicos; y la caída del salario, que perdió la mitad de su valor en una década, provocaron que muchos trabajadores pasaran de la condición de asalariados a la de trabajadores por cuenta propia, cuando no de meros desocupados.

Es así que luego de la experiencia pionera de “COVIITU 78”, cooperativa constituida por familias desalojadas de una pensión clandestina en la Ciudad Vieja de Montevideo, se formó en los años siguientes una cantidad de grupos que por sus bajos ingresos debía operar dentro de las franjas destinadas a las familias más pobres, recibiendo préstamos muy pequeños (los que podían devolver): el mismo monto con el que las empresas constructoras privadas producían viviendas mínimas de un solo ambiente.

Aún así, trabajando con pocos recursos, con una población que no estaba preparada para emprendimientos colectivos y que enfrentaba graves problemas sociales, sin que hubiera tiempo de adaptar el modelo y la metodología de trabajo a la nueva realidad, esas experiencias cooperativas han sido exitosas. De una manera distinta que las cooperativas de la primera época, pero han cumplido los mismos objetivos: mejorar sustantivamente la calidad de vida de las familias, accediendo a viviendas acorde a sus necesidades; aumentar su autoestima; promover su organización; y estimular su capacidad crítica, a través de la autogestión.

Hoy la reglamentación del financiamiento al sistema cooperativo ha cambiado y apuesta a una mayor heterogeneidad socioeconómica de los grupos, mediante subsidios diferenciales, por lo que no habrá más “cooperativas de pobres” y “cooperativas de menos pobres”. Desaparecen así las serias dificultades que los grupos constituidos por familias de bajos recursos debieron enfrentar, pero sólo para encontrar un nuevo desafío: la integración social al interior de cooperativas más heterogéneas.

El rasgo de las cooperativas de FUCVAM que ha manifestado la mayor continuidad es quizá *la autogestión*. Más allá de los enormes cambios

que han experimentado las ciencias de la administración, *hardware* y *software* mediante, estas cooperativas autogestionaban hace cuarenta años y autogestionan ahora. No hay espacio para los gerentes ni para la tecnocracia.

Esto es de gran importancia, porque la autogestión es quizá la más importante de todas las claves del modelo que hemos señalado antes, -la que permite llegar a los costos que se llega, la que permite que el excedente no se traduzca en lucro sino en mejora de calidad de vida, que la gente crezca, que la organización se consolide. Y es la autogestión la que crea y deja instaladas las capacidades necesarias para seguir apostando al futuro.

Es cierto que en algunas cooperativas se ha producido una profesionalización de la gestión, que algunas tareas han quedado en manos de quien sabe operar un programa de computadora o entiende más de números. Pero, por suerte, sigue habiendo cooperativas cuya contabilidad la llevan amas de casa o trabajadores por cuenta propia que suman con dificultad y cuyas nociones de qué es un balance se reducen a tratar que las entradas sean mayores que las salidas. Y ellas demuestran que a la larga son más eficientes que muchas empresas con sus equipos de contadores y sus programas de gestión. No porque sepan más ni porque la técnica sea fútil, sino porque, si se nos permite parafrasear a Artigas: *todo se puede esperar cuando depende de nosotros mismos*.

Otro de los aspectos que identifican a la experiencia de FUCVAM y se ha visto fuertemente puesto a prueba en estos cuarenta años es *el asesoramiento técnico*. Como ya dijimos, no es posible pensar en autogestión a cargo de personas sin experiencia en tareas administrativas y toma de decisiones, sin un asesoramiento multidisciplinario que al mismo tiempo forme y capacite. Ése es el papel que los IAT, con sus logros y dificultades, han cumplido en estas cuatro décadas. Sin duda, ha habido experiencias buenas y de las otras, pero el cooperativismo por ayuda mutua no habría alcanzado, sin el apoyo de estos institutos, el grado de desarrollo a que ha llegado en el Uruguay.

Sin embargo, su tarea se ha visto obstaculizada por una serie de factores, entre los cuales el principal ha sido la duración de los trámites para acceder al financiamiento (por decisiones políticas, o por falta de recursos, que también ha sido una decisión política). Ésta fue la constante prácticamente de todo el período, salvo los cuatro o cinco primeros años y ello hace que el proceso se prolongue en forma desmedida, con el consiguiente desgaste del grupo (y de los asesores) porque resulta en que se vaya gente y entre otra nueva que debe ser capacitada. Como consecuencia, las tareas de preparación del grupo siempre están comenzando, ya que la integración de la cooperativa sólo se estabiliza ante la inminencia de la construcción.

Por otro lado, y quizás por eso mismo, los Institutos, salvo excepciones, no han sacado partido de los progresos que las ciencias sociales han hecho en estas cuatro décadas. Las plantillas de los institutos no integran disciplinas como la psicología social, la sociología o la antropología, que ayudarían a comprender y trabajar mejor los problemas del funcionamiento colectivo. Para este trabajo tan complejo, se sigue recurriendo básicamente al trabajo de técnicos de las profesiones liberales tradicionales: arquitectos, ingenieros, abogados, contadores. Quizá porque en los Institutos, así como en las propias cooperativas, en alguna medida existe una cierta subestimación del trabajo social.

Otra dificultad estriba en que no siempre están claros los roles de la cooperativa y sus asesores, y a veces la gestión olvida el asesoramiento y otras los asesores se inmiscuyen en la gestión de la cooperativa. Para no hablar de los problemas de comunicación entre técnicos y cooperativistas; de la falta de formación adecuada de aquéllos, a los que nuestra Universidad sigue capacitando para trabajar en y para empresas, y no con la población. Todas cosas que pueden mejorarse pero que más bien forman parte de las permanencias.

La *propiedad colectiva*, esencial al Modelo FUCVAM, introdujo en la sociedad uruguaya un nuevo paradigma de relación con los bienes materiales

que hasta entonces no existía, polarizada como estaba entre el modelo de propiedad estatal y la propiedad privada individual.

La idea, surgida inicialmente más de la elaboración intelectual y la referencia de experiencias extranjeras que de una tradición que en el país no existía (como sí existe en otras naciones americanas, de fuerte raíz indígena) hizo rápidamente carne en una sociedad bien dispuesta, ideológica, social y organizativamente, a recibirla. Así, a pesar de ciertos escepticismos iniciales, en un par de años se formó una gran cantidad de cooperativas de usuarios de vivienda, y se consolidó FUCVAM como su Federación. y se generó una adhesión al modelo que, como ya contamos, llevó a que en plena dictadura se lograra juntar una multitud de firmas para defenderlo.

Cuarenta años después, se siguen formando cooperativas de usuarios de vivienda, muchas familias optan por ese régimen frente al de propiedad individual y, lo que es más importante, las cooperativas que concluyen el pago de los préstamos obtenidos ni piensan en cambiar de sistema cuando ya no tendrían ningún obstáculo para hacerlo. Y FUCVAM desarrolla, desde hace una década, una tarea de difusión de su experiencia en la región latinoamericana, que muestra que pese a que también en todos lados algunos intelectuales muestran sus escepticismos, la gente adopta el modelo con naturalidad, una vez que lo comprende, quizá porque se parece más a la forma de vida de sus ancestros que esta sociedad basada en el individualismo y la competencia en que vivimos.

Una palabra final, para cerrar este capítulo, sobre la organización gremial y la relación del movimiento con los gobiernos y el Estado. La existencia de FUCVAM sin duda es parte esencial del desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda en Uruguay, de la afirmación del modelo de propiedad colectiva, de su supervivencia a la dictadura. En estos cuarenta años FUCVAM ha pasado de un movimiento sectorial que luchaba por la defensa de sus propios intereses, a una organización que ha internalizado la interrelación de los problemas sociales con la organización de la economía y la sociedad, y que ha sabido identificar con claridad a sus aliados y sus adversarios, y de qué modo,

algunas causas que pueden parecer alejadas de la cuestión de la vivienda, están muy fuertemente ligadas a ella y es necesario defenderlas.

Así, de las primeras luchas por obtener la tierra, por conseguir créditos, porque las cuotas de avance de obra fueran entregadas con regularidad, se pasó a seguir peleando por las mismas cosas, pero también por la salida de la dictadura; por la derogación de la Ley de Impunidad de los crímenes que durante ella se cometieron; por la defensa de las empresas públicas, cuando el neoliberalismo pretendió privatizarlas, o por la conservación del agua como bien social contra su privatización y extranjerización.

Y en esas luchas FUCVAM estuvo junto al movimiento sindical, al estudiantil, a las organizaciones de derechos humanos, a los grupos políticos progresistas, politizándose cada vez más, porque todo eso es político, pero manteniendo su independencia frente a los partidos, aún a los que votan mayoritariamente los cooperativistas que integran la Federación. Y haciendo de la crítica y la propuesta un estilo que ha permanecido.

Una experiencia sostenible

El Modelo FUCVAM también ha demostrado su sustentabilidad, porque en el mismo movimiento está no solamente la génesis de su reproducción y desarrollo, sino incluso la del financiamiento del sistema.

En efecto, los repagos de las propias cooperativas pueden, aunque en plazos razonablemente largos, sostener económicamente la evolución del sistema. Se requiere solamente que existan capitales iniciales que permitan poner en marcha los primeros emprendimientos, como sucedió en Uruguay con el Fondo Nacional de Vivienda, y que esos fondos roten, permitiendo el financiamiento de nuevas cooperativas de vivienda.

Según cálculos estimativos de FUCVAM efectuados hace algún tiempo, los pagos que realizan por reintegros de préstamos las más de diez mil familias cooperativas que aún no los han cancelado, son del orden de los diez millones de dólares anuales. Esa suma permitiría financiar alrededor de trescientas viviendas completas por año. Esta cantidad podría parecer exigua en relación a las necesidades del propio movimiento y del país. Sin embargo, se

trata casi exactamente del promedio de viviendas que construyeron las cooperativas por año desde que se aprobó la Ley de Viviendas. Quiere decir que si existieran más cooperativas de vivienda, ellas podrían alimentar con sus repagos la construcción de un volumen de unidades aún mayor.

Pero el sistema no sólo es sustentable desde el punto de vista económico sino también social, porque se crea organización y al transmitirse el derecho por herencia los jóvenes sustituyen a los mayores y la cooperativa se renueva.

También desde el enfoque urbano es indudable la capacidad de *hacer ciudad* que poseen los grupos cooperativos. En estos casos siempre hay ejemplos más felices y menos felices, 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 realizado aportes indudables.

Experiencia sustentable, entonces. Que requiere de apoyos, protecciones y estímulos, especialmente del Estado. Pero que tiene en sí misma todas las potencialidades necesarias para constituirse en una valiosa herramienta permanente y a largo plazo para la solución de los problemas de vivienda de los sectores populares.

Una semilla latinoamericana

Desde el año 2000, con apoyo de cooperación internacional, FUCVAM difunde su experiencia en varios países de América Latina y el Caribe. Primero el Sur de Brasil, luego Paraguay, Bolivia, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala... También Argentina, Venezuela, Perú, Costa Rica, República Dominicana...

No se trata de copiar modelos, sino de transmitir experiencias. Hoy ya hay proyectos piloto de producción social de vivienda por autogestión y propiedad colectiva construidos, similares a las cooperativas uruguayas, en la gran mayoría de esos países; en Honduras y El Salvador se crearon canales para replicarlos con financiamiento público; en Paraguay y Nicaragua se aprobaron leyes que les abren camino. En Brasil, un potente movimiento social,

la União Nacional de Movimentos de Moradia, ha tomado este modelo como propio. Y en Argentina está el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), cada vez más extendido y firme en sus luchas.

Esto sugiere que la herejía de buscar la solución de los problemas de la vivienda en un mundo de consumismo, individualismo y economías de mercado, mediante la solidaridad, la autogestión, la propiedad colectiva, el involucramiento del Estado, resulta natural para los pueblos latinoamericanos. Significa volver a las tradiciones americanas más antiguas, aquellas que se recogen en la *minka*, el *mutirão*, el trabajo de las tierras ejidales. Significa potenciar la autoconstrucción que realizan las familias (mediante la que se ha producido el 90% de las ciudades latinoamericanas) con organización, asesoramiento, recursos, financiamiento, y el protagonismo de la propia gente.

¿Un Modelo FUCVAM en clave socialista?

¿Es este modelo autogestionario, participativo y solidario replicable en una sociedad socialista? Aunque hasta ahora no hay experiencias similares en países socialistas, pensamos que, adaptado naturalmente a las particularidades de cada caso y complementado con otros sistemas actualmente en curso o a ponerse en marcha en el futuro, el Modelo FUCVAM presenta una importante serie de potencialidades para su desarrollo en ese contexto. De hecho, en muchos aspectos ello constituiría una mejor situación de partida que la existente en Uruguay al comenzar la implementación del modelo.

Mencionemos algunas de esas ventajas y potencialidades:

- el papel de garante de necesidades básicas que juega el Estado;
- la voluntad política de buscar vías de solución al problema de la vivienda;
- la priorización del problema habitacional y las políticas sociales;
- la existencia de marcos legales que, si bien requerirían complementaciones y ajustes para dar cabida al nuevo modelo, resolverían

algunos problemas fundamentales que son serios obstáculos en las sociedades de mercado, como el acceso a la tierra y los insumos;

- el hecho que el compromiso social y el marco legal que lo articula, reconozcan el concepto de la vivienda como bien de uso en lugar de mercancía;

- la asignación de recursos económicos y materiales en función de necesidades y no de la capacidad económica de cada uno;

- la existencia de organizaciones y movimientos populares de fuerte base social y ricas experiencias de lucha y organización;

- el carácter extensivo de las organizaciones educativas y de promoción social, con vocación de trabajo comunitario, que pueden contribuir a apoyar el desarrollo de experiencias autogestionarias de vivienda;

- la tradición en materia de autoconstrucción y autoproducción habitacional por parte de los sectores populares y la existencia, en muchos casos, de experiencias previas en materia de ayuda mutua y trabajo voluntario;

- las experiencias cooperativas en otros campos de la sociedad y la economía, que reconocen en las cooperativas a importantes actores en la economía socialista;

- el énfasis en los sistemas de gestión local, que proporcionarían las bases para la necesaria descentralización de la ejecución de los programas de vivienda;

- la existencia de sistemas de subsidios, elemento que resulta clave para el acceso y permanencia en la vivienda de los sectores de menores recursos.

Estas potencialidades y ventajas para el desarrollo de las cooperativas de vivienda en países socialistas deberían ser aprovechadas fortaleciendo algunos aspectos que resultarían fundamentales para la implantación y consolidación de un modelo como el de FUCVAM:

- la participación del Estado mediante mecanismos sencillos y eficientes, de rápida respuesta, que combinen la supervisión y toma de decisiones políticas a nivel de las máximas autoridades centrales, con un

sistema de ejecución descentralizado y próximo a la población, sin temor a desviaciones y corruptelas, porque su mejor antídoto es justamente la participación popular;

- la existencia de un sistema de préstamos para las cooperativas de vivienda que sea adecuado y suficientemente abarcador, que lo convierta en un motor para multiplicar los resultados de las políticas de subsidios que se emprenden desde el gobierno;

- que se cuente, también, con un sistema fuerte y consolidado de capacitación teórica y práctica y de asesoramiento técnico multidisciplinario a los cooperativistas y pobladores, de funcionamiento ágil y sistemático, y acceso fácil y generalizado, que haga posible la autogestión de los emprendimientos;

- una adaptación de los marcos actuales, particularmente en los aspectos legales y financieros, para permitir su adecuación a los requerimientos de esta nueva variante de solución del problema de la vivienda.

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.

Bibliografía

CHÁVEZ, Daniel y CARBALLAL, Susana, *La Ciudad Solidaria. El Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua*, Facultad de Arquitectura, Nordan-Comunidad, Montevideo, 1997.

FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA-Servicio de Documentación, *Ley N° 13.728 - Plan Nacional de Viviendas. Con las modificaciones dadas por la Ley N° 16.237*, FCU, Montevideo, s/f.

GONZÁLEZ, Gustavo, *Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua. Una experiencia netamente uruguaya*, FUCVAM, Montevideo, 1999.

GUERRINI, Aldo, "Nuevos movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político y a los sindicatos", en *Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses*, CIESU-E.B.O., Montevideo, 1989.

MIDAGLIA, Carmen, *Las formas de acción colectiva en el Uruguay*, CIESU, Montevideo, 1992.

_____ "Interpretación preliminar de los nuevos movimientos sociales en Uruguay: FUCVAM Y DD.HH." en *Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses*, CIESU-E.B.O., Montevideo, 1989.

NAHOUM, Benjamín (Compilador), *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*, Intendencia de Montevideo-Junta de Andalucía, [Montevideo-Sevilla, 1ª edición, 1999](#), 2ª edición, 2008.

_____ "Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Algunas claves" (inédito). Disponible en www.fucvam.org.uy.²²

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, *Régimen Jurídico de una política de Vivienda*, Oficina de Publicaciones de la Prosecretaría de Difusión e Información de la Presidencia de la República, Montevideo, 1972.

²² Se pueden consultar asimismo diversos documentos, declaraciones, leyes y reglamentaciones, y otros trabajos en dicha página.