

## **ARTÍCULOS**



**Una fórmula innovadora de acceso a la vivienda: las cooperativas de vivienda en Uruguay**

AN INNOVATIVE FORMULA FOR ACCESS TO HOUSING: HOUSING CO-OPERATIVES IN URUGUAY

**RICHER, Madeleine (\*)**

**RESUMEN**

En Uruguay las cooperativas de vivienda representan un actor importante en el campo de la construcción residencial, y un aporte original a la solución del problema del acceso a la vivienda para las clases populares. Surgido en la década 1960, el movimiento cooperativo ha construido miles de viviendas para las familias de los sectores populares. También se ha constituido en un importante movimiento social, con la creación de federaciones nacionales. En este artículo se analizan las principales características del modelo uruguayo de cooperativas de vivienda: su contexto de emergencia, su evolución, y se analizan los principales factores de su éxito.

**Palabras clave:** cooperativas de vivienda, autogestión, ayuda mutua, FUCVAM, ley de vivienda, Uruguay.

**ABSTRACT**

In Uruguay, the housing co-operatives represent an important actor in the field of housing, and it has made a significant contribution to solve the problem of the access of low or middle-low income families to a decent dwelling. It has built thousands of houses since its creation in the sixties. It has become a strong social movement, with the founding of national federations of housing co-operatives. In this paper, we analyze the principal characteristics of the uruguayan model of housing co-operatives, the context of its emergence, its evolution, and the principal reasons of its success.

**Key words:** Housing co-operatives, self-management, mutual help, FUCVAM, Housing Law, Uruguay.

---

RECIBIDO: 28/11/10 / ACEPTADO: 03/12/10

\* Profesora de la Universidad del Zulia, Coordinadora en Venezuela del Proyecto OIBESCOOP, Fundadora de CIRIEC Venezuela y de CAYAPA Revista Venezolana de Economía Social

## INTRODUCCIÓN

En varios países las cooperativas de vivienda han hecho una contribución importante al problema del acceso a la vivienda para las familias de sectores populares. De manera general, las cooperativas de vivienda producen viviendas que son más baratas y mejor adaptadas a las necesidades de sus socios-usuarios que otras modalidades de acceso a la vivienda. Además tienen un impacto positivo a nivel societal al generar vecindarios más conviviales, participativos y democráticos.

Existen diversas fórmulas de cooperativas de vivienda. En algunos casos, grupos de familias se reúnen para comprar un terreno y construir sus viviendas de manera conjunta, para ahorrar costos. Siendo de propiedad individual, las viviendas podrán en el futuro ser vendidas por sus propietarios de acuerdo a los precios del mercado inmobiliario. Esta fórmula es la que se ha aplicado en Venezuela, donde la gran mayoría de las cooperativas de vivienda que se han creado a lo largo del tiempo han desaparecido luego de cumplirse su objetivo de proveer de vivienda a sus miembros. Pero existen otras fórmulas, en las cuales la cooperativa conserva la propiedad colectiva del conjunto de viviendas, y los socios sólo tienen un derecho de uso sobre su vivienda. Esta opción permite conservar las viviendas fuera del mercado inmobiliario y así garantizar su accesibilidad de manera duradera.

En América Latina, el Uruguay es el país donde se ha desarrollado con mayor éxito esta fórmula cooperativa de propiedad colectiva. A pesar de estar contemplada en la Ley de Vivienda de 1968 la posibilidad de crear cooperativas de propiedad individual, ha sido el modelo cooperativo de propiedad colectiva el que ha sido privilegiado por los Uruguayos, desde mediados de la década 1960 hasta hoy. En un país de menos de 3 millones de habitantes, las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva han construido unas 20.000 viviendas.

Un factor fundamental del éxito de este modelo ha sido la creación de organismos de integración, en particular la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Las federaciones han jugado un papel fundamental en el desarrollo del movimiento, al asumir funciones de asistencia técnica, de defensa gremial del movimiento, y de lucha por políticas públicas que favorecen el acceso a la vivienda de los sectores populares.

El gobierno venezolano, deseoso de desarrollar el cooperativismo en el país sobre todo en los años 2003-2005, ha manifestado su interés en establecer vínculos de cooperación con FUCVAM para la creación de cooperativas de vivienda en Venezuela. Así, funcionarios del Ministerio de Vivienda y Habitat, y miembros de los Comités de Tierra Urbana han visitado experiencias uruguayas

de cooperativas de vivienda, y miembros de FUCVAM han sido invitados a dictar talleres en grupos comunitarios venezolanos para la creación de cooperativas de vivienda.

En este artículo, se analiza el modelo uruguayo de cooperativas de vivienda, sus condiciones de emergencia, su evolución y los principales factores de su éxito. La información ha sido obtenida de la revisión de material bibliográfico y de entrevistas a miembros de cooperativas de vivienda por ayuda mutua y de la FUCVAM, realizadas en Montevideo durante el mes de noviembre de 2010.

### **EL PROCESO DE EMERGENCIA DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN URUGUAY**

Las primeras cooperativas de vivienda surgieron a mediados de la década 1960 en el contexto de una crisis económica caracterizada por el cierre de empresas, la pérdida de miles de empleos y un proceso inflacionario que alcanzó más de 50% a partir de 1965. El deterioro económico tuvo un impacto importante en la situación de los trabajadores asalariados, y en sus posibilidades de acceso a la vivienda.

Entre los trabajadores uruguayos existía una importante tradición de autoconstrucción. Gracias a la existencia de canales de crédito y programas públicos, gran parte de las capas medias y de los sectores asalariados urbanos construyeron ellos mismos sus casas, con la ayuda de familiares y amigos, contratando personal especializado para las etapas más difíciles de la obra (Nahoum, 2008). La crisis económica de los años sesenta golpeó a todo el sector de la construcción, pero particularmente a los autoconstructores, cuyos ingresos ya no alcanzaban para construir sus casas.

En este contexto, una asociación sin fines de lucro dedicada a la promoción del cooperativismo, el Centro Cooperativista Uruguayo, promovió algunas experiencias cooperativas de autoconstrucción de viviendas en ciudades del interior del país a mediados de la década 1960. Estas primeras cooperativas se basaban en las prácticas tradicionales de la autoconstrucción, pero uniéndose varias familias para construir de manera colectiva un conjunto de casas, con ayuda de profesionales. Este modelo organizativo se difundió rápidamente, sobre todo entre los trabajadores miembros de sindicatos. Así, la experiencia de la autoconstrucción se enriqueció con las tradiciones de la organización sindical, importante factor de identidad y capacidad organizativa. También existía en el país una tradición cooperativa de muchos años, en particular entre los productores agropecuarios y en el sector del ahorro y crédito.

### LA LEY DE VIVIENDA DE 1968

Si bien las cooperativas de vivienda surgieron como una iniciativa de la sociedad civil, ha sido a partir de la Ley de Vivienda No 13.728, de 1968, cuando se dió el mayor desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda. Esta ley había sido impulsada para poner fin a una década de crisis de la industria de la construcción. Siendo una ley que regula el sector de la vivienda en su conjunto, dedica sin embargo un capítulo entero, el capítulo X (art. 114 a 168), a las cooperativas de vivienda, institucionalizando así al cooperativismo como uno de los sistemas de producción habitacional. La ley pone de manifiesto la existencia de una voluntad política de promover el cooperativismo de vivienda, dándole un sitio de significación en el organigrama de producción de vivienda con financiamiento del Estado. La Ley 13.728 y su reglamento facilitaron la constitución de cooperativas de vivienda, la toma de decisiones políticas que las apoyaron, y la formación de un movimiento popular que las núcleo (Cázeres, 2008).

La ley define 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 » (art. 114).

Las cooperativas pueden ser de propietarios o de usuarios (art. 127). Mientras las cooperativas de propietarios tienen como objeto el acceso de sus socios a la propiedad plena sobre su vivienda individual, en las cooperativas de usuarios la cooperativa retiene la propiedad de las viviendas, y los socios cooperadores sólo tienen un derecho de uso y goce sobre su vivienda. Pero este derecho se concede sin límites de tiempo, y se trasmite a los herederos.

En cuanto a la forma de construir la vivienda, la ley distingue entre las cooperativas que contratan con terceros la totalidad de la obra<sup>1</sup>, y las cooperativas que utilizan el trabajo de sus socios, pudiendo combinarlo con la contratación de terceros. El trabajo de los socios puede incorporarse bajo dos modalidades, la autoconstrucción y la ayuda mutua (art. 120). La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares, en la construcción de su propia vivienda. La ayuda mutua es el trabajo comunitario, aportado por los socios cooperadores y sus familias, para la construcción de los conjuntos colectivos, bajo la dirección técnica de la cooperativa.

---

<sup>1</sup>Sin embargo, la contratación de terceros excluye la contratación de empresas constructoras, pues la cooperativa debe conservar el control sobre la gestión de la obra.

Entre todas estas modalidades, históricamente la experiencia uruguaya ha privilegiado la fórmula de las cooperativas de usuarios (en cuanto a la forma en que la cooperativa satisface la necesidad de vivienda de sus socios), y de ayuda mutua (en cuanto a la forma de construir la vivienda).

### **LA ASISTENCIA TÉCNICA**

El asesoramiento técnico es un factor esencial en el desempeño exitoso de las cooperativas de vivienda, siendo la construcción de viviendas un proceso complejo que exige conocimientos técnicos. La ley de vivienda de 1968 retoma la modalidad utilizada en la creación de las primeras cooperativas de vivienda, asesoradas por el Centro Cooperativista Uruguayo, y crea los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), como asociaciones sin fines de lucro formadas por equipos interdisciplinarios de profesionales; establece la obligatoriedad para todas las cooperativas de vivienda de tener un contrato con un IAT. Los IAT deben brindar a las cooperativas servicios de asesoría jurídica, contable, financiera, de educación cooperativa, formulación del proyecto y dirección de obras.

La ley regula las relaciones de las cooperativa con los IAT, al definir los servicios que deben prestar a las cooperativas en las diferentes etapas del proceso (etapa de conformación del grupo, de formulación del proyecto, solicitud del préstamo, etapa de obra y de finalización de la obra); también regula el costo del asesoramiento, que no debe exceder el 7% del valor de la obra. Instituciones con trayectoria histórica en el país, en apoyo al movimiento cooperativo, como el Centro Cooperativista Uruguayo, o asociaciones creadas al amparo de la ley 13.728, se alistaron a brindar los servicios de apoyo que la gestión y administración de los proyectos requería. Varios IAT han sido creados a iniciativa de profesores de Facultades de Arquitectura. El compromiso de intelectuales y profesionales con los sectores populares ha sido un elemento importante en la difusión y el éxito del cooperativismo de vivienda.

### **EL FINANCIAMIENTO**

Con la ley de vivienda de 1968, por primera vez se abría la posibilidad de otorgar financiamiento público a grupos de familias para que pudieran construir sus viviendas sin intermediarios. Las cooperativas, como personas jurídicas, pueden ser objeto de crédito hipotecario. 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.

La ley de 1968 creó el Fondo Nacional de Vivienda, que financia el 85% del costo total de cada unidad (Kruk, 2008, p. 56), y estableció una política de subsidios a las familias de bajos ingresos. En un principio, el subsidio consistía

en una tasa de interés baja sobre los préstamos hipotecarios (inicialmente era del 2%, lo que representaba menos de la mitad de la tasa de interés del sistema financiero). Luego, a partir de 1991, con la creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), se modificó la forma del subsidio, pasando a un sistema de monto fijo, otorgado a cada familia, junto al préstamo. Tienen acceso al subsidio las familias cuyos ingresos no sobrepasan las 60 Unidades Reajustables mensuales (unos US\$ 800 de 2007). El valor de la Unidad Reajutable (UR), creada por la Ley de Vivienda (art. 38), se determina en función del índice medio de salarios que lleva el Instituto Nacional de Estadística.

Los montos de los créditos, expresados en UR, se conceden por plazos de 25 a 30 años. Se calculan en función del costo total de la construcción (y no del valor de venta en el mercado inmobiliario, como es tradicional en la banca hipotecaria). Las cooperativas deben aportar un 15% del costo de la obra proyectada. Este aporte lo pueden hacer los socios en dinero o en trabajo. A partir de esta distinción se establecen dos tipos de cooperativas, las cooperativas de ahorro previo (aporte en dinero) y las cooperativas de ayuda mutua (aporte en trabajo), ambas de propiedad colectiva<sup>2</sup>.

La aprobación de la Ley 13.728 dió un gran impulso a la creación de cooperativas de vivienda. Rápidamente el cooperativismo ocupó el primer lugar en las preferencias de la población entre todos los sistemas que la Ley preveía para acceder a la vivienda. Así, en 1975, uno de cada dos créditos solicitados en el Banco Hipotecario Uruguayo correspondía al sistema cooperativo (Del Huerto Delgado, 2004).

Sin embargo, durante el periodo de la dictadura (1973-85), el crecimiento del movimiento se detuvo ya que el gobierno suspendió el otorgamiento de personerías jurídicas a nuevas cooperativas de vivienda, suprimió los IAT, y elevó las tasas de interés para los préstamos inmobiliarios, no reconociendo ningún trato especial para las cooperativas (Zibechi, 2007).

### **LA ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN EN AYUDA MUTUA**

La mayor parte de las cooperativas de vivienda retomaron la tradición de la autoconstrucción, y se constituyeron en cooperativas de ayuda mutua. En este tipo de cooperativas, los socios y sus familias aportan alrededor del 15% del valor de la obra en forma de trabajo. La cooperativa establece el número de horas de trabajo semanales que debe aportar cada familia. Generalmente, son alrededor de 20 horas semanales. Este trabajo de los socios, realizado

---

<sup>2</sup> Estos dos tipos de cooperativas se han agrupado en dos federaciones nacionales, la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mútua (FUCVAM), y la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo (FECOV).



sobre todo durante los fines de semana, debe integrarse al trabajo de un equipo especializado, que es el que le imprime el ritmo a la obra, coordinada conjuntamente por la comisión de obra, integrada por cooperativistas, y por el director de obra y el capataz, que son personal contratado. Los técnicos, en particular el director de obra y el capataz, juegan un rol fundamental al dirigir el trabajo realizado por los socios, para que pueda tener un buen nivel de eficiencia y calidad, a pesar de ser realizado por gente sin experiencia de la construcción. Una de las claves de éxito de una obra de ayuda mutua es que los socios puedan asumir las tareas no calificadas.

Para ello, los modelos constructivos y de gestión deben ser concebidos para la utilización de ayuda mutua, y esto requiere procedimientos simples, seguros y repetitivos (Nahoum, 2008). Se diseñaron diversas soluciones, desde la elección de tipologías de proyectos arquitectónicos simples y con detalles de construcción sencillos, hasta el diseño de procesos de prefabricación y moldeado de componentes, que luego se pueden insertar en la construcción convencional de mampostería. Varios IAT diseñaron pequeñas plantas de producción de componentes de hormigón armado, de lozas de ladrillo armado prefabricadas, etc. A lo largo de la evolución del modelo, desde la década 1960, se ha producido la incorporación de sistemas de prefabricación ligera que forman parte de un proceso continuo de perfeccionamiento constructivo en el seno del movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua.

Pronto se impuso la conveniencia de crear mecanismos de intercooperación tales como la transferencia de equipos entre cooperativas para amortizarlos en más de una obra. También la creación de centrales de suministros permitía obtener mejores precios por el importante poder de compra que representaban las cooperativas. A comienzos de los años setenta, el movimiento cooperativo en su conjunto era de lejos la mayor empresa constructora del país (Kruk, 2008). En los años setenta la FUCVAM creó una central única de suministros para sus cooperativas afiliadas, pero durante los años de dictadura dejó de funcionar, pues la supresión de los créditos a las cooperativas de vivienda redujo su actividad de manera importante. Pero luego de 1985, se reiniciaron licitaciones conjuntas para la compra de materiales básicos. También en los años 1990 la FUCVAM creó el Pañol Central, un almacén donde se reúnen herramientas y equipos de y para todas las cooperativas (Kruk, 2008).

Además de su significación económica, la ayuda mutua ha tenido otros resultados positivos: el trabajo en equipo ha generado una conciencia de los derechos y obligaciones de los cooperativistas, y un mejor manejo de las reglas de la participación democrática. Desde el punto de vista de la calidad del habitat, por medio de la participación se logra la adaptación de las soluciones arquitectónicas a los requerimientos específicos de cada grupo. Además, una

vez lograda la vivienda, la capacidad de trabajo colectivo ha servido para abordar otras necesidades colectivas como parques, guarderías, policlínicas, cooperativas de consumo, etc. Otro impacto positivo de la autoconstrucción es la capacitación profesional que han podido adquirir los socios, la cual han podido aprovechar luego (Kruk, 2008).

### **LOS «BARRIOS COOPERATIVOS»**

Durante varios años las cooperativas se construyeron en lugares periféricos de ciudades y pueblos porque era allí donde se conseguía la tierra para construir. En varios casos, en que se consiguieron grandes terrenos, se juntaron varias cooperativas para crear Mesas Intercooperativas<sup>3</sup>, que edificaron grandes conjuntos residenciales, de más de 800 viviendas en algunos casos. Al establecerse en zonas periféricas desprovistas de servicios, las cooperativas no se limitaron a construir viviendas, sino que atendieron otras necesidades en materia de infraestructuras y servicios comunitarios: guarderías, escuelas, bibliotecas, gimnasios, policlínicas, parques, etc. Así las cooperativas de vivienda generaron una calidad de vida envidiable para sus socios y también para los miembros de las comunidades circundantes. Los grandes conjuntos cooperativos tuvieron impactos de gran magnitud en zonas sin servicios, iniciando procesos de mejoramiento urbano en estas zonas periféricas (Nahoum, 2008).

### **LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA: UN MOVIMIENTO SOCIAL**

Desde sus años iniciales, las cooperativas de vivienda se han agrupado en dos federaciones, FECOVI y FUCVAM. Sin la existencia de sus federaciones, el cooperativismo de vivienda uruguayo no hubiera alcanzado el grado de desarrollo y la importancia social que tiene. No se hubiera construido el mismo número de viviendas, y jamás hubieran jugado el mismo rol en la vida del país 200 ó 300 cooperativas dispersas que este movimiento cohesionado.

La principal federación es la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), fundada en 1970, que hoy agrupa 400 cooperativas y 20.000 familias<sup>4</sup>. La FUCVAM tiene dos grandes líneas de actuación: por una parte ofrece servicios de apoyo a las cooperativas de base, y por otra parte FUCVAM es el brazo gremial de las cooperativas de vivienda, en la lucha por mejores políticas públicas de vivienda popular (González, 2008).

---

<sup>3</sup> La ley establecía un número máximo de 200 socios para una cooperativa de vivienda. La figura de la Mesa permitía agrupar a varias cooperativas para crear conjuntos residenciales de mayores dimensiones.

<sup>4</sup> [www.fucvam.org.uy](http://www.fucvam.org.uy)

En 2000 la FUCVAM reorganizó la actividad de apoyo técnico creando el Departamento de Asistencia Técnica (D.A.T.), cuyas funciones son «respaldar técnicamente las elaboraciones y propuestas del Movimiento; apoyar a las cooperativas en todas sus etapas; contribuir al mejoramiento continuo de la empresa cooperativa, mediante la capacitación en gestión y seguimiento»<sup>5</sup>. El DAT cumple actividades de capacitación, charlas y cursos, seguimiento de obras, la administración de un almacén de máquinas y herramientas; la constitución de un sistema de compras colectivas, el apoyo en gestiones ante los organismos públicos, la difusión de información y conocimientos a través de la revista *El Solidario*, la realización de charlas técnicas y sociales, la creación de Brigadas de Acción Solidaria para el apoyo a cooperativas en dificultad. La FUCVAM apoya las actividades sociales de sus cooperativas afiliadas, donde siempre existen instalaciones colectivas, como mínimo un salón comunal, pero también canchas, gimnasios, etc., donde realizar diferentes actividades culturales y deportivas. Las actividades sociales, que incluyen programas dirigidos a niños y jóvenes, mantienen viva la dimensión asociativa del cooperativismo de vivienda.

La FUCVAM ha buscado articulaciones y acuerdos con otros sectores sociales, en particular con el movimiento sindical; jugó un papel importante en la conservación de la organización social durante el periodo de la dictadura (1973-85), cuando otras organizaciones, como los partidos políticos y las organizaciones sindicales, fueron diezmadas por la represión. Una de las acciones políticas de la FUCVAM en ese período fue liderizar la lucha contra la aplicación de una Ley de Propiedad Horizontal que buscaba eliminar la propiedad colectiva de las cooperativas de vivienda<sup>6</sup>.

Al terminarse la dictadura, la FUCVAM formó parte de la Mesa de Concertación Nacional Programática (Conapro), organismo que se creó para la transición de la dictadura a un régimen democrático. La vitalidad del movimiento cooperativo de vivienda hizo que las federaciones cooperativas y los IAT (que habían sido suprimidos por el gobierno militar en 1976), participaran en los acuerdos que se lograron en materia de vivienda y en la reinstitucionalización del sistema cooperativo, que volvió a formar parte de los planes y políticas públicas de vivienda en el período post-dictatorial.

A nivel internacional, a principios de la década 1990 la FUCVAM participó en la creación de la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP), organización que agrupa movimientos sociales de Uruguay, Argentina, Brasil y Chile. A través de la SELVIP y con el apoyo de un organismo de cooperación internacional, el Centro Cooperativo Sueco, la FUCVAM ha emprendido acciones de difusión de su experiencia en varios países latinoamericanos.

---

<sup>5</sup> [www.fucvam.org.uy](http://www.fucvam.org.uy)

<sup>6</sup> En este sentido, tomo la iniciativa de un proceso de recolección de firmas contra esta ley, en el mes de febrero de 1984.

### **EL DESARROLLO RECIENTE DEL MOVIMIENTO COOPERATIVO DE VIVIENDA: LA INCORPORACIÓN DE GRUPOS DE MUY BAJOS INGRESOS Y EL «RECICLAJE» DE INMUEBLES CÉNTRICOS**

Durante el periodo dictatorial, se produjo una importante desindustrialización y un incremento en la desocupación y la marginalidad. La suspensión de los programas públicos de apoyo a la construcción de vivienda social había dejado un importante saldo de demanda insatisfecha, y se incrementaron las ocupaciones de tierras y las construcciones precarias.

En respuesta a las ocupaciones, el intendente de Montevideo, Tabaré Vazquez, electo por el Frente Amplio en 1989, creó la Cartera Municipal de Tierras para viviendas, mediante el Decreto No 24.654. La creación de un Banco o Cartera de tierras públicas había sido ensayada con éxito en el país por la Dirección Nacional de Vivienda en los años sesenta, y varias cooperativas de vivienda habían logrado adquirir terrenos gracias a esta medida. La tierra es un componente esencial en la solución del problema de la vivienda popular. La Cartera de Tierras está formada por diversos terrenos e inmuebles de propiedad municipal, y otros que se irán adquiriendo con el objetivo de proveer de terrenos a grupos cooperativos que aspiran a construir viviendas. Durante mucho tiempo las cooperativas se habían establecido en la periferia de las ciudades y pueblos, y se dio un paso fundamental al iniciar una política de recuperación de tierras e inmuebles ociosos de las zonas céntricas de la ciudad para adjudicárselos a cooperativas de vivienda.

El municipio asumía así una fuerte presencia en el mercado del suelo urbano, actuando como regulador de los precios y permitiendo el acceso de los sectores populares a sitios céntricos dotados de servicios. La intervención municipal en la compra de terrenos e inmuebles permite anticiparse a la demanda, ordenando el crecimiento territorial y evitando las invasiones. En los primeros 10 años de su funcionamiento, la Cartera de Tierras de la Intendencia Municipal de Montevideo otorgó más de 250 hectareas de suelo urbano a casi 10.000 familias. Tuvo una incidencia fundamental en el renacer de las cooperativas de vivienda en Montevideo, que enfrentaban un fuerte obstáculo en el acceso a la tierra (Nahoum, 2007).

### **EL «RECICLAJE» DE VIEJOS EDIFICIOS DE AREAS CENTRALES**

En Montevideo, como en otras ciudades latinoamericanas, se produjo un proceso paulatino de vaciamiento de algunos sectores céntricos de la ciudad, acompañado de la degradación de muchos inmuebles (Valles, 2008). Parte de la población de estos barrios era expulsada hacia la periferia, dando origen a asentamientos precarios, en terrenos fiscales o privados carentes de infraestructuras y de servicios.

Desde los años 1980, grupos de ciudadanos habían empezado a plantear la necesidad de una política de conservación del patrimonio urbano. En la Intendencia Municipal y la Junta Departamental de Montevideo se adoptaron medidas como la creación de una Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja en 1982, pues esta zona se había convertido en un verdadero barrio fantasma.<sup>7</sup> A partir de 1990, el gobierno municipal de Montevideo, dirigido por Tabaré Vasquez, apoyó el trabajo de grupos de vecinos que deseaban revertir los procesos de vaciamiento y deterioro del centro. Existía un potencial en la estructura física existente para ser reutilizada, y una población residente que reivindicaba el derecho de permanecer en su lugar de residencia histórico, pero en mejores condiciones y mediante la participación y la autogestión. En los barrios viejos, que habían visto disminuir de manera importante su población residente con la instalación de comercios, se quería reconstruir la heterogeneidad del tejido social y funcional, y devolverles la función residencial (Del Huerto Delgado, 2004).

La creación en 1990 de la Cartera Municipal de Tierras para Viviendas de la IMM, había puesto en manos del gobierno municipal un instrumento para recuperar viejos inmuebles desocupados o subutilizados y entregarlos a cooperativas de vivienda (Valles, 2008). A partir de 1990, la IMM impulsó un programa piloto de reciclaje destinado a la población residente de zonas céntricas y con ingresos bajos y medio-bajos (Del Huerto Delgado, 2000). Las experiencias piloto de rehabilitación de viviendas por cooperativas de ayuda mutua fueron evaluadas de manera positiva por la Intendencia Municipal de Montevideo. Ofrecían una alternativa para la recuperación de edificios valiosos y para la construcción de viviendas nuevas en sustitución de inmuebles en ruinas. Varios inmuebles de gran valor arquitectónico y patrimonial han sido recuperados para la vivienda, mediante la creación de cooperativas de vivienda de propiedad colectiva y ayuda mutua. Una de ellas es la cooperativa MUJEFA, formada por 12 mujeres jefas de familias, en su mayoría trabajadoras domésticas, que han restaurado una casa construida en 1896 en la calle Perez Castellano de la ciudad vieja de Montevideo, con el apoyo de arquitectos de la Universidad de la República. La casa, antigua residencia familiar de una familia adinerada, ha sido remodelada para construir en ella 12 apartamentos adaptados al tamaño de cada familia socia<sup>8</sup>.

La recuperación de edificios valiosos deteriorados y la construcción de viviendas nuevas en terrenos ociosos mejora un entorno urbano tugurizado, contribuyendo así al interés general. La realización de los trabajos mediante la autogestión y el aporte de trabajo por ayuda mutua permite la recuperación de

---

<sup>7</sup> « Cooperativas de vivienda reviven a la Ciudad Vieja », diario *La República*, 5/09/09.

<sup>8</sup> [www.chasque.net/vecinet/mujefa.htm](http://www.chasque.net/vecinet/mujefa.htm) y <http://punt6.wordpress.com/2011/02/07/mujefa-mujeres-jefas-de-familia-por-el-derecho-a-la-vivienda-y-a-la-ciudad/>

materiales, y un ahorro con respecto a lo que costaría la construcción por empresas privadas. El Ministerio de Vivienda comenzó a financiar estos proyectos en la segunda mitad de la década 1990.

### **EXPERIENCIAS COOPERATIVAS EN SECTORES DE EXTREMA POBREZA**

Algunos de los nuevos grupos que aspiran a crear cooperativas de vivienda pertenecen a los sectores más pobres y excluidos de la sociedad. Para el movimiento cooperativo de vivienda, se plantea el desafío de trasladar una experiencia que había sido exitosa con trabajadores del sector formal de la economía, poseedores de importantes niveles de organización, a grupos sociales con características diferentes, en su mayoría trabajadores informales, con bajos niveles de ingresos, poca experiencia organizativa, niveles educativos bajos, etc. La escasa relación laboral y el carácter irregular del trabajo de estas familias hacía más difícil el cumplimiento de compromisos en cuanto a horas de trabajo en la cooperativa, existen dificultades para estructurar el grupo en empresa constructora autogestionaria, y crear órganos colectivos de funcionamiento democrático (Rodríguez, 2008). Estos desafíos ya han sido enfrentados con éxito en varios casos en que grupos de muy bajos niveles de ingresos han logrado edificar conjuntos de viviendas o reciclar viejos inmuebles deteriorados para transformarlos en viviendas dignas. Para ello, el apoyo de los IAT y de la FUCVAM han sido un elemento fundamental.

### **CONCLUSIÓN**

En América latina, es en Uruguay donde el cooperativismo de vivienda ha alcanzado su mayor desarrollo. El modelo uruguayo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua ha surgido a partir de condiciones históricas particulares de la sociedad uruguaya: una tradición de autoconstrucción muy difundida entre los trabajadores, la existencia de un movimiento sindical fuerte y unificado, una tradición cooperativa importante.

Las cooperativas de vivienda surgieron durante la década de los sesenta, en respuesta a la crisis económica que hacía más difícil el acceso a la vivienda para los trabajadores, pero además de esta condición de necesidad existieron condiciones políticas que jugaron un papel central en el surgimiento y el éxito de estas iniciativas. En primer lugar, la presencia de un movimiento de profesionales solidarios con los sectores populares, que pusieron sus competencias al servicio de grupos necesitados de viviendas, mediante la creación de grupos de asesoría (llamados Institutos de Asistencia Técnica en la Ley de Vivienda de 1968). Otro factor fundamental ha sido la aprobación de la Ley de Vivienda en 1968 donde se pone de manifiesto la existencia de una voluntad política de incorporar a las cooperativas en la producción de viviendas,

al dotarlas de un marco legal y crediticio. Otra característica importante del modelo uruguayo ha sido la formación temprana de federaciones. A la vez que prestan servicios de apoyo técnico a las cooperativas, estas federaciones han conformado un movimiento social que ha defendido el derecho a la vivienda y la implementación de políticas públicas de apoyo a las cooperativas de vivienda.

La experiencia uruguaya de las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva y ayuda mutua constituye una importante innovación social, al aportar una respuesta inédita al problema de la falta de acceso a viviendas de calidad para gran parte de los sectores populares. La autogestión del proceso constructivo, mediante la conversión de la cooperativa en una empresa constructora, y la utilización del trabajo de los socios, han permitido reducir de manera importante los costos de las viviendas y así lograr que familias de los sectores populares - e incluso de sectores de gran pobreza, en el periodo más reciente - accedan a viviendas dignas. Las cooperativas ofrecen viviendas y en general un hábitat de mayor calidad que los programas de viviendas sociales construidas por el Estado a través de empresas privadas. Un impacto importante de las cooperativas de vivienda ha sido su aporte a la vida democrática y a la cohesión social. Una vez terminada la construcción de las viviendas, la conservación del carácter colectivo de la propiedad, así como la capacitación y el capital social que se han generado a lo largo del proceso de construcción de las viviendas son una herramienta para generar niveles de organización y capacitación en la gestión democrática del hábitat.

La fórmula cooperativa de propiedad colectiva ha permitido romper con la confusión muy difundida en América latina entre el derecho a la vivienda y el derecho a ser propietario de una vivienda. La propiedad colectiva permite a familias de ingresos bajos o medio-bajos acceder a una vivienda de una calidad superior a lo que podrían obtener en el mercado inmobiliario, y la calidad de la vivienda y del hábitat se vuelven más importantes que el hecho de ser propietario individual de una casa. La propiedad colectiva permite que la inversión realizada por el Estado no sirva sólo a una generación de familias, sino a generaciones sucesivas, al mantener estas viviendas fuera del mercado inmobiliario. Para la sociedad, las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva permiten limitar la especulación inmobiliaria, que constituye el principal obstáculo al acceso a una vivienda digna para las personas con bajos ingresos (Nahoum, 2009).

El importante crecimiento de las cooperativas de vivienda se apoya en su eficiencia económica - la fórmula cooperativa producía las mejores soluciones habitacionales con los costos más bajos - y en su inserción en el movimiento popular uruguayo. El movimiento cooperativo tiene en su haber numerosos logros arquitectónicos y urbanísticos, tanto en la vivienda individual como en los conjuntos residenciales con servicios complementarios y equipamientos que benefician a las zonas donde se insertan.

**REFERENCIAS**

- Delgado Dopazo, Maria del Huerto (2004), «Las areas centrales de Montevideo: en procura de una revitalización integral», *Boletín del Instituto de la Vivienda*, Universidad de Chile, Vol. 19, No 051, pp. 51-74.
- Delgado Dopazo, Maria del Huerto (2000), Participación de la población en la rehabilitación urbana de las areas centrales de la ciudad. El caso de los reciclajes autogestionarios promovidos por la IMM. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo.
- González, Gustavo (2008), «El rol político y social del cooperativismo de vivienda: FUCVAM», en Nahoum, B. (compil.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo-Junta de Andalucía, p. 106-115.
- Kruk, Walter (2008), «Ayuda mutua y tecnologías», en Nahoum, B. (compil.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo-Junta de Andalucía, p. 54-65.
- Nahoum, Benjamín (2009), «Las cooperativas de vivienda, cuarenta años después. Asignaturas pendientes », *Revista Estudios Cooperativos*, Vol. 14, No 1, pp. 90-105.
- Nahoum, Benjamin (compil.) (segunda edición, 2008), *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo-Junta de Andalucía.
- Rodriguez, Hugo (2008), «Programas con grupos de muy bajos ingresos», en Nahoum, B. (compil.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo-Junta de Andalucía, p. 132-151.
- Valles, Raúl (2008), «Reciclajes», en Nahoum, B. (compil.), *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo-Junta de Andalucía, p. 152-165.
- Zibechi, Raúl (2007), «Uruguay, cooperativas de vivienda, los sin tierra urbanos», [www.alterinfos.org/spip.php?article1685](http://www.alterinfos.org/spip.php?article1685)