

# Vivienda social: necesidades comunes, caminos comunes y dificultades comunes. La experiencia uruguaya

*Social housing: common needs, common paths, and common barriers. The Uruguayan experience*

Benjamín Nahoum<sup>1</sup>

Fecha de recepción: 14-12-2020 – Fecha de aceptación: 11-03-2021

*Hábitat y Sociedad* (ISSN 2173-125X), n.º 14, noviembre de 2021, pp. 207-221.

<https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2021.i14.11>

## Summary

This paper attempts to describe a particularly successful model of social production of habitat, that of Uruguayan housing cooperatives, which has already been developed for more than half a century, linking it with the conclusions of studies on the management of common goods by the people own selves by the Elinor Ostrom. Uruguayan housing cooperative's characteristics and central aspects are analysed. Main singularities of the system are self-management, direct involvement of future users throughout their work or savings, and collective ownership of the houses, granting the right to use and enjoy to households. Subsequently, it is made a brief presentation of Ostrom's work on commons and the Uruguayan cooperative model is taken up considering these concepts. This paper concludes that this social housing model would have great potential if had the support of the governments, currently oriented to free market, throughout development of an adequate legal framework, public funding, and access to land.

## Key words

Housing and Habitat; Common; Self-management; Strengths; Difficulties

## Resumen

El artículo procura describir un modelo de producción social del hábitat particularmente exitoso, el de las cooperativas de vivienda uruguayas, que tiene ya un desarrollo de más de medio siglo, vinculándolo con las conclusiones de los estudios que sobre el manejo de los bienes comunes por la propia gente realizó durante toda su vida Elinor Ostrom. Se analizan las características y aspectos centrales del sistema cooperativo de vivienda uruguayo, cuyas singularidades principales son la autogestión, la implicación directa de los futuros usuarios, ya sea en trabajo o en ahorro, y la propiedad colectiva de las viviendas, otorgándole del derecho de uso y goce a las familias cooperativistas; se hace una breve presentación de los trabajos de Ostrom, y finalmente se retoma el modelo cooperativo uruguayo, ahora a la luz de esos conceptos. Finalmente, se plantea el alcance que este modelo podría llegar a tener si se lograra el apoyo de los gobiernos, hoy orientado a la empresa privada mercantil, mediante la construcción de un marco jurídico adecuado, el financiamiento y la facilitación del acceso al suelo.

## Palabras clave

Vivienda y Hábitat; Común; Autogestión; Fortalezas; Dificultades

---

1 Ingeniero civil y Viviendista. Docente libre en el área de hábitat y vivienda de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-Universidad de la República-Uruguay. Integrante del Espacio de Formación Integral "Cooperativismo e Interdisciplina" de la Universidad de la República. Asesor de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Investigador independiente. E-mail: [bnahoum@vera.com.uy](mailto:bnahoum@vera.com.uy).

## Breve introducción

Me enteré de los trabajos de Elinor Ostrom cuando obtuvo el Nobel de Economía 2009, compartido con Oliver Williamson, por sus investigaciones sobre el “gobierno de los comunes”. Me impactó que, por primera (y hasta ahora única) vez en la historia, se le concediera ese premio a una mujer, pero también el tema al que había dedicado su vida y, sobre todo, la relación que tenían sus ejemplos y conclusiones con la Producción Social del Hábitat (PSH), y cómo “común” podía tener dos lecturas: el objeto de actuación (en Ostrom, los bienes de la comunidad; en la PSH las necesidades y recursos colectivos), pero también aquellos que actúan: los “comunes”, la gente, lejos del Mercado y a veces del Estado.

Uruguay tiene una larga experiencia en PSH, sobre todo a través de las cooperativas de vivienda, y ahora, en las últimas dos décadas, en transmitirla en la región. Con algunas notables singularidades: gestión y propiedad colectivas; aporte propio de la gente; Estado supervisando y financiando; apoyo técnico interdisciplinario.

El problema no puede resolverse si no se asignan recursos suficientes, y esta es la gran tragedia en casi todos lados. Pero mientras los organismos internacionales recomiendan apoyar el capital privado, facilitando sus ganancias, es esperanzador que haya quien piense en los destinatarios como protagonistas y el Estado como responsable, y que vivienda y hábitat se miren como una cuestión de derechos y no de negocios.

De esta esperanza, sus fortalezas y dificultades, trata este artículo, un hilván de reflexiones que he ido acumulando en más de cuarenta años trabajando con cooperativas de vivienda en Uruguay y la región: como técnico en un instituto asesor, primero; miembro de la administración pública luego, y ahora asesor y militante del movimiento cooperativo.

Me interesa especialmente analizar cómo la experiencia de las cooperativas de vivienda de “propiedad colectiva” uruguayas se inscribe en la noción de “comunes urbanos” de Ostrom. Para ello comenzaremos por exponer cómo funcionan esas cooperativas y sus características, desde su creación a finales de la década del sesenta, y en qué medida se ajustan a los ejemplos utilizados por Ostrom, y cómo hasta podrían ser otro ejemplo de sus constataciones.

Lo que voy a escribir tiene que ver con mi experiencia, mis reflexiones y mi visión, y ese será su valor, si alguno tiene. Estoy tranquilo de que soy autocrítico con esta experiencia maravillosa de la producción social del hábitat por las cooperativas de vivienda uruguayas que, aun siendo maravillosa, tiene dificultades y hasta limitaciones, que trataré de no obviar, porque la crítica ayuda más a avanzar que el ditirambo. Como se trata de reflexiones personales y experiencias personales, prefiero y debo contarlas en primera persona, y no en el tono impersonal usual en la academia, que en este caso me es ajeno. Y por eso también restringiré al mínimo posible las citas, y desde luego no me citaré a mí mismo. Espero que, más allá de todas esas singularidades, este aporte resulte de utilidad dentro de las preocupaciones y en la perspectiva que anima a quienes trabajamos en el hábitat y la vivienda social.

## Las cooperativas de vivienda uruguayas<sup>2</sup>

### *El surgimiento del modelo*

El desarrollo del movimiento cooperativo de vivienda uruguayo se da a partir de la aprobación de la ley n.º 13728 de 1968 (“Ley Nacional de Vivienda”, LNV), que abría la posibilidad de otorgar financiamiento público para que grupos de familias con necesidades habitacionales pudieran resolverlas con su propio esfuerzo.

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 (las) cooperativas” (Presidencia, 1972).

Cincuenta años más tarde, y a todo lo largo de esas cinco décadas, esa conclusión se ha seguido verificando: con mucha menos tecnología; sin o con poca experiencia; debiendo construir cada vez la capacidad empresarial, puesto que cada conjunto cooperativo es construido por una cooperativa distinta, estos grupos han demostrado una y otra vez que pueden ser tanto o más eficientes que las poderosas empresas privadas y el Estado, y tanto más, cuanto más lejos están esos emprendimientos de ser un negocio.

¿Cuáles son las bases del sistema? Sencillamente, unir los esfuerzos del Estado —que financia la construcción de las viviendas y supervisa y controla el proceso— con el de los propios interesados, que aportan una parte del financiamiento necesario, ya sea trabajando (cooperativas de ayuda mutua, CVAM), o ahorrando (cooperativas de ahorro previo, CVAP) y, además, realizan toda la gestión. A su vez, tanto las CVAM como las CVAP pueden ser de propiedad “colectiva” (usuarios; las viviendas son de la cooperativa y cada familia socia recibe una para su uso y goce) o individual, en régimen de propiedad horizontal.

El sistema requiere que los destinatarios se organicen como empresa, se capaciten para asumir las funciones a desempeñar durante la obra (en la construcción, pero también en la gestión) y que cuenten con un asesoramiento que les dé toda la información y el análisis de alternativas necesario para tomar decisiones correctas.

Para ello las familias adoptan la forma jurídica cooperativa, con amplia tradición en la sociedad uruguaya<sup>3</sup> y de la que además existían ejemplos exitosos, en el campo de la vivienda, en otras partes del mundo.<sup>4</sup> Y la misma LNV crea los Institutos de Asistencia Técnica (IAT), “aquellos destinados a proporcionar al costo [...] servicios técnicos en los siguientes campos: jurídico, de educación cooperativa, financiero, económico, social, de proyecto y dirección de obras” (art. 171 de la Ley n.º 13728, reglamentado por el Art. 82 del Decreto 633/69).

Desde esta definición, y por la filosofía en que se apoyaba la creación de estos institutos, ya se afirmaba la importancia del trabajo interdisciplinario, confirmada luego por la experiencia como un relevante factor de éxito.

La puesta en marcha del sistema cooperativo exigió un gran esfuerzo de adaptación: a las cooperativas, los cooperativistas, los técnicos asesores y al propio Estado, dado que se trataba de construir un modo de actuar totalmente nuevo. En la órbita estatal, debió crearse la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) para conducir al sector y en particular cumplir las nuevas funciones de otorgar los créditos a las cooperativas (estudiar proyectos, presupuestos, créditos, documentación

2 Este apartado sigue la estructura y toma elementos de la siguiente referencia: Nahoum, 2013, pp. 15-29.

3 En el Uruguay existen cooperativas de producción (agropecuaria, industrial y artesanal), consumo, crédito, servicios, etc. En casi todas estas modalidades las cooperativas están federadas en asociaciones de segundo grado, lo que potencia considerablemente su acción.

4 Las experiencias chilenas y del Norte europeo, en particular, fueron un importante referente en el desarrollo del modelo uruguayo.

dominial y jurídica, etc.), y posteriormente hacer el seguimiento de la gestión, mientras que otros organismos controlan el funcionamiento democrático de los grupos (cumplimiento de los estatutos, realización de asambleas y elecciones, seguimiento contable, etc.), garantía de su correcto desempeño.

Cincuenta años después, tras muchas vicisitudes (incluida la dictadura 1973-1985) el sistema cooperativo de vivienda comprende más de dos mil cooperativas, que nuclean a cerca de ochenta mil familias. Estos números podrían ser mucho mayores si el sistema no hubiera estado prácticamente interdicto casi quince años.<sup>5</sup> Aun así, adquieren dimensión al considerar que el déficit habitacional uruguayo se calcula entre las cincuenta y ochenta mil viviendas.

El sistema además es sustentable, porque genera la promoción de nuevos grupos (a través de los IAT, las cooperativas matrices y sobre todo las federaciones) y porque los préstamos otorgados se retornan, reconstituyendo los fondos disponibles y posibilitando prestarlos a nuevos grupos.<sup>6</sup>

Pero también desde el enfoque urbano es indudable la capacidad de *hacer ciudad* que poseen las cooperativas. Siempre hay ejemplos más felices y menos felices, pero las realizaciones cooperativas, por su gestión pluridisciplinaria, por la intransferible participación de la gente, por los equipamientos que incorporan y por los valores que trasuntan y que se transmiten al entorno, han realizado aportes urbanos indudables.

Experiencia sustentable, entonces. Que requiere de apoyos, protecciones y estímulos. Pero que tiene las potencialidades de una herramienta de gran valor para la solución del problema de vivienda de los sectores populares.

## Las claves

Las claves de la eficacia y sustentabilidad del sistema son, a nuestro juicio: la organización cooperativa; la autogestión; el esfuerzo propio (ayuda mutua o ahorro); el régimen de tenencia (uso y goce); el financiamiento público; la existencia y papel de las federaciones, y el asesoramiento técnico. Veámoslas en ese orden.

La necesidad de autogestionar exige que el grupo se organice como una empresa que administrará recursos humanos y materiales muy complejos, pero constituida por gente en su mayoría sin experiencia previa en construcción ni en administración. Ello vuelve fundamental el asesoramiento técnico, pero también la estructura organizativa del grupo.

La cooperativa resulta el mejor vehículo para canalizar las potencialidades individuales y generar un entramado de apoyos mutuos: su propia estructura, la división de tareas, los reaseguros del funcionamiento democrático, fortalecen la capacidad de hacer del grupo, robustecida por la tradición cooperativa uruguayo y por la autogestión y, en su caso, la ayuda mutua.

La autogestión permite optimizar los recursos: es el propio grupo el que toma las decisiones (desde elegir sus técnicos, hasta el color de las pinturas), lo que refuerza la pertenencia y el compromiso del grupo con el proyecto. No es casual que otras experiencias de construcción de viviendas populares que utilizan ayuda mutua, pero sin autogestión, hayan tenido resultados sociales y económicos sensiblemente inferiores, y en el propio Uruguay hay ejemplos de ello. Es que la diferen-

5 En 1975 se suspendieron los préstamos, solo reabiertos dos años después, y para cooperativas que ya tenían personería jurídica. El otorgamiento de personerías recién se reimplantó en 1989.

6 Existen subsidios en el monto de las cuotas de pago, pero aun así el capital otorgado se devuelve casi íntegramente.

cia entre estas modalidades es la misma que va entre “nos dieron la vivienda” y “obtuvimos la vivienda”.

El aporte propio cubre una parte de los costos (directos e indirectos), reduciendo las inversiones a realizar, los préstamos a otorgar y con ello las cuotas a pagar, permitiendo que accedan muchas más familias. Y, en el caso de las cooperativas de ayuda mutua, el estar los cooperativistas en la obra para trabajar, refuerza las posibilidades de gestión y los controles en el uso de los recursos, materiales y humanos.

Pero los significados de la ayuda mutua no acaban ahí: hay profundas repercusiones sociales en que las propias familias contribuyan a levantar las viviendas con sus manos, generando la cohesión del colectivo y creándose valores de solidaridad y el convencimiento que el esfuerzo conjunto permite superar barreras que individualmente serían infranqueables.

Así muchos grupos, terminadas las viviendas, se plantean otros desafíos, dotando muchas veces no solo a su conjunto sino al barrio en que se inserta, de servicios de los que carecían: desde llevar el saneamiento a una zona que no lo tenía, hasta construir una escuela pública para atender las necesidades del grupo y del barrio todo.<sup>7</sup>

Otra clave importante es la forma de tenencia de las viviendas. Una alta proporción de las cooperativas de vivienda uruguayas es de “usuarios” o de “hipoteca única”: la propiedad de las viviendas (y por tanto la responsabilidad de la deuda y del mantenimiento físico) es colectiva y no individual. Esto, que al principio no parecía corresponderse con la idiosincrasia de la gente, apegada al sueño de “su” casita propia, arraigó de tal manera que, cuando en dictadura el gobierno pretendió transformar todas las cooperativas de usuarios (de ayuda mutua y de ahorro previo) en propiedad individual, para socavar la capacidad de presión de las federaciones, FUCVAM<sup>8</sup> resistió la medida y consiguió juntar en un histórico domingo de febrero de 1984, más de trescientas mil firmas de ciudadanos para oponerse a esa resolución. El movimiento cooperativo se hacía estandarte en ese momento de la lucha contra la dictadura, y eso explica el apoyo obtenido, pero en el comienzo de todo estaba la rebeldía de las familias, dispuestas a dar pelea para no perder su condición de usuarios.

La propiedad colectiva da un sentido de unidad al grupo que no tienen otros regímenes, como la propiedad común, la horizontal o el arrendamiento. Hay propiedad, pero al ser colectiva es, más que un dique separador, un elemento de unión, que ayuda a poner en valor otras cosas también colectivas, como los espacios comunes, esos grandes olvidados de los conjuntos habitacionales.



Figura 1: Ayuda Mutua. Participación de la mujer. Confección de armaduras para vigas y pilares. Fuente: Archivo FUCVAM, autoría de Gustavo Castagnello.

<sup>7</sup> Un detalle más extenso, aun cuando todavía muy sintético de estas realizaciones, puede verse en González (1999).

<sup>8</sup> Las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva están reunidas, las de ayuda mutua en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) y las de ahorro previo en la Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo (FECovi). Hay además otras dos federaciones que nuclean cooperativas de propietarios individuales.

Al ser la cooperativa la propietaria, además, se evita la especulación con su venta al retirarse un socio, ya que este recibe exclusivamente sus partes sociales (lo pagado para amortizar el préstamo, más el valor económico de su ayuda mutua), que será lo mismo que deberá aportar el nuevo socio.

En cuanto a la importancia del financiamiento público, vale la pena seguir este razonamiento: construir una vivienda de sesenta metros cuadrados, con los servicios correspondientes e incluido el precio del suelo, cuesta en el Uruguay de hoy el equivalente de unos ochenta mil dólares, si la hace una cooperativa (incluyendo el aporte propio) y un 30-35% más si se produce por medio de una empresa privada. Estas cifras, que pueden sorprender a nivel de la región, por altas, y quizá en países desarrollados, por bajas, se explican por múltiples factores, pero lo que nos interesa ahora es relacionarlas con la capacidad adquisitiva de una familia de bajos ingresos uruguaya, porque montos de esa magnitud —aun los de las cooperativas— están fuera del alcance de los hogares obreros y aún de los de una clase media hoy pauperizada.

Por ejemplo, una familia con un ingreso de un salario mínimo nacional (cuatrocientos dólares) requeriría destinarlo totalmente durante diecisiete años a pagar esos 80000 dólares, si el financiamiento no tuviera intereses: durante veinte años, con interés 2%; durante 35, con 5%, y durante 100, con 6%.

El ejemplo sirve para ver cuán lejos están esos valores de los ingresos de los pobres, y la influencia exponencial de los intereses. Se requiere entonces, indispensablemente, de créditos para construir las viviendas y, salvo que se apueste a una construcción evolutiva desarrollada a lo largo de mucho tiempo, que no aportaría soluciones en los plazos requeridos, estos créditos no pueden obtenerse en el mercado financiero, porque ni plazos ni intereses son los adecuados. Los préstamos deben ser “blandos” (plazos largos, tasas bajas) y debe haber subsidios, lo que solo está al alcance del Estado, que posee recursos de origen tributario que no están sujetos a la especulación financiera.

Si bien en Uruguay desde 1968 ha habido al respecto diferentes estrategias, el sistema cooperativo nació y se desarrolló con condiciones de este tipo. Los intereses se fijaron, tempranamente, en el 2% anual en Unidades Reajustables (UR), una unidad de valor anclada a los salarios, lo que se mantuvo hasta la dictadura, cuando sufrió un salto brutal, hasta el 6%, y en 1993 al 7% (mayor al de los préstamos para el consumo de la banca privada).

FUCVAM obtuvo en 1998, luego de largas negociaciones y movilizaciones, el retorno al 2%, pero una nueva reglamentación, en 2008, que introdujo un criterio muy compartible de subsidio a la cuota, volvió a elevar sin embargo el interés al 5%, con grave perjuicio para los no subsidiados.

El apoyo del Estado ha sido clave en el desarrollo del movimiento cooperativo. Sin préstamos, no se hubiera podido construir; sin un financiamiento adecuado en intereses y subsidios, no se hubiera podido pagar. Pero, además, la posibilidad de acceder a suelo con servicios, de propiedad pública (“Carteras de Tierras”), permitió a las cooperativas y otros programas estatales disponer de tierra de costo adecuado, vendiendo así el primer y fundamental escollo.

En cuanto a la importancia de las federaciones, sin ellas el cooperativismo de vivienda no hubiera alcanzado el grado de desarrollo y la importancia social que tiene. Aun cuando se hubieran construido las mismas viviendas —algo impensable, porque por largos momentos el



sistema se mantuvo casi solamente porque existían federaciones, particularmente FUCVAM— jamás hubieran jugado el mismo rol en la vida del país algunos cientos de cooperativas dispersas, que un movimiento cohesionado, homogéneo, consciente del objetivo de conquista de la vivienda, pero también de que los problemas no terminan ahí.

En todos estos años el movimiento ha pasado por diferentes etapas: momentos de lucha y de diálogo; de buen relacionamiento con las autoridades y de franco antagonismo, pero ha habido siempre un hilo conductor que lo ha guiado, con la habilidad y la visión de buscar articulaciones y acuerdos con otros grupos sociales, especialmente a nivel sindical y aún de grupos políticos (sobre todo en épocas de la dictadura),<sup>9</sup> lo que le ha permitido, al tiempo de participar activamente en otras reivindicaciones sociales, contar a su turno con amplio apoyo a las suyas propias.

Finalmente, mencionar el asesoramiento técnico, tan importante que fue creado por la LNV junto con las cooperativas, y que, en caso de una rescisión de contrato con el equipo asesor, no se permite a la cooperativa continuar su proyecto hasta que contrate otro. Hay experiencias buenas y de las otras (a veces por la defectuosa formación de los técnicos), pero que aún en este caso no cuestionan su necesidad.

Figura 2: Movilización de FUCVAM.  
Fuente: Archivo FUCVAM. autoría de Gustavo Castagnello.

9 El papel cumplido por FUCVAM, especialmente, en el retorno a la democracia 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 para salir en unidad de la dictadura.

## Un caso de producción social del hábitat y gobierno de los comunes

### *El gobierno de los (bienes) comunes por (las gentes) comunes*

Otra breve introducción, solo para quienes lean este artículo y no estén familiarizados (lo que también es mi caso) con los trabajos de Elinor Ostrom y las discusiones sobre el manejo de los recursos de uso común o colectivo (RUC).

En 1968, el biólogo Garret Hardin escribe su famoso artículo “La tragedia de los comunes”, en el que postula, a partir del ejemplo de un grupo de pastores que autoadministran el campo donde pastaban sus ovejas, que

[...] cada hombre se encuentra atrapado en un sistema que lo compele a aumentar su ganado sin ningún límite, en un mundo que es limitado. La ruina es el destino hacia el cual todos los hombres se precipitan, persiguiendo cada uno su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes (Hardin, citado por Ostrom, 2009, p. 27).

O sea, la ineficiencia de la autogestión y la necesidad de que otros agentes, más capacitados o más poderosos, fijen las reglas, para que no se produzca una insostenible dilapidación. Vista desde hoy y desde el mundo cooperativo, esta tesis significa la negación del cooperativismo en todas sus formas, porque justamente cooperativismo es sinónimo de autogestión: en algunos casos más profunda, como en las cooperativas de producción, trabajo o vivienda; en otros casos más indirecta, como en el de las organizaciones más masivas, como las cooperativas de crédito o de consumo, pero siempre autogestión.

La tesis de Hardin y de otros que adhirieron a ella posteriormente, es que no hay eficiencia si no hay un patrón, o si el Estado no interviene. Las quiebras más o menos fraudulentas de innumerables empresas en todo el mundo, públicas y privadas, parecerían indicar que en todo caso la solución no está por allí, pero ése no era el tema de Hardin, sino de alguien que esté dispuesto a escribir “La tragedia del Mercado”, o “La tragedia del Estado”, apuntando ahora, no a los bienes sino a quienes los administran, y a las otras grandes modalidades de gestión.

Ostrom (2009) lo veía de otra forma:

El asunto [...] (es) encontrar la mejor manera de limitar el uso de recursos naturales, para asegurar su viabilidad económica a largo plazo. [...]. Situaciones semejantes tienen lugar en distintas escalas que van desde pequeños barrios hasta el conjunto del planeta. La cuestión de cómo administrar mejor los recursos naturales utilizados por muchos individuos no está más resuelta en la academia que en el mundo de la política. Algunos artículos eruditos sobre la “tragedia de los comunes” recomiendan que “el Estado” controle la mayoría de los recursos naturales para evitar su destrucción; otros sugieren que su privatización resolvería el problema. Sin embargo, lo que se observa en el mundo es que ni el Estado ni el mercado han logrado con éxito que los individuos mantengan un uso productivo, de largo plazo, de los sistemas de recursos naturales. Además, distintas comunidades de individuos han confiado en instituciones que no se parecen ni al Estado ni al mercado para regular algunos sistemas de recursos con grados razonables de éxito durante largos periodos (p. 15).



Elinor Ostrom venía trabajando estos temas desde hacía muchos años (antes de la publicación de Hardin) y lo venía haciendo, no para demostrar una hipótesis o la contraria, sino para aprender de las experiencias que estudiaba y sacar conclusiones de lo aprendido; no sobre casos hipotéticos, paradojas, metáforas o modelos, sino sobre casos reales, experiencias de trabajo y de vida. Las más de trescientas páginas de su libro *El gobierno de los comunes* (Ostrom, 2009), los numerosos casos que estudió en todo el mundo (solo en esa obra, se analizan más de veinte) y los que estudiaron sus compañeros y discípulos, y las conclusiones a que arribó, obligan a pensar que otros modos son posibles, y que en ellos la gente puede tener el protagonismo.

De las conclusiones a que llegó Ostrom, remarco dos que me parecen fundamentales a los efectos de este artículo: la primera, la ya citada de que no es cierto que la gestión de la propiedad común por los interesados sea habitualmente ineficiente,<sup>10</sup> y la segunda, que para que la gente organizada alcance una mayor eficiencia hace falta que se dé una serie de condiciones, que Ostrom llama “principios básicos”, relacionados e interdependientes entre sí, y que extrae de comparar y buscar similitudes y diferencias en instituciones duraderas que manejan de forma autogestionaria recursos comunes.

Esos principios básicos de Ostrom son, tomando los nombres de los títulos que ella da a los parágrafos en que los trata (Ostrom, 1990, pp. 88-102, traducción del autor): límites claramente definidos (definición precisa de quiénes están involucrados, así como de los recursos a manejar); congruencia entre las reglas de apropiación y provisión (de los RUC) y las condiciones locales, incluidas las necesidades y posibilidades de los usuarios;<sup>11</sup> acuerdos de trabajo definidos colectivamente,<sup>12</sup> que optimizan las posibilidades de cumplimiento, aún de aquellos que no intervinieron en la decisión inicial, pero siempre pueden hacerlo en su modificación; *monitoreo*, tanto de la administración y utilización de los RUC, como de la actuación de los mismos cooperadores, ejercido por los propios miembros de la organización, o por personas o instituciones que responden ante ella; *sanciones graduales*, desde pequeñas multas hasta la exclusión, para quienes no cumplan las reglas; *mecanismos de resolución de conflictos*, de distinto tipo, pero sencillos y rápidos; *reconocimiento del derecho de la comunidad a organizarse*, y definir sus reglas de funcionamiento y autogestión, dentro de los marcos legales, sin que sea cuestionado ni limitado por factores externos, y *posibilidad de articulación* de diferentes niveles organizativos o con otro tipo de entidades.

### *El caso de las cooperativas de vivienda uruguayas*

Intentaremos ahora, cerrando el círculo, vincular el modelo de acceso cooperativo a la vivienda uruguayo con la teoría de los comunes de Elinor Ostrom, mostrando que en él también se trata del manejo colectivo de recursos comunes; que efectivamente obtiene resultados iguales o mejores que los de la producción estatal o el mercado, y que cumple con los ocho principios básicos de Ostrom. Por todo lo cual bien podría haber figurado en la lista de casos estudiados por la investigadora estadounidense, ya que su nacimiento es casi contemporáneo con el artículo de Hardin y las primeras búsquedas de Ostrom, lo que lo constituye sin duda en un ejemplo de experiencia duradera.

En realidad, todo lo que es Producción Social del Hábitat<sup>13</sup> merecería con justicia entrar en la categoría de prueba de la validez de las teorías de Ostrom, pero en el caso del modelo cooperativo el ajuste es

10 En palabras de la Real Academia Sueca de Ciencias, al otorgar el “Premio Nobel” de Economía en 2009: “Elinor Ostrom ha demostrado cómo la propiedad común puede ser gestionada con suceso por asociaciones de usuarios. Basada en numerosos estudios de recursos pesqueros, pasturas, bosques, lagos y cuencas de aguas subterráneas administrados por los usuarios, Ostrom concluye que los resultados son, mucho más a menudo, mejores que lo previsto por las teorías estándar. [...] Elinor Ostrom ha desafiado la creencia convencional de que la propiedad común está mal administrada y debe ser regulada ya sea por las autoridades centrales o privatizada. Ella observa que los usuarios de recursos frecuentemente desarrollan mecanismos sofisticados para la toma de decisiones y la aplicación de reglas para manejar conflictos de intereses, y caracteriza las reglas que promueven resultados exitosos” (2009, traducción del inglés del autor).

11 De aquí en más el término usuarios está usado, no en el sentido de la forma de propiedad de las cooperativas uruguayas sino para el conjunto de familias que disponen de un bien colectivo.

12 *Collective choice arrangements* en el original.

13 Según Enrique Ortiz Flores (2012), por PSH se entienden “[...] todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas, que se realizan *bajo el control* de autoproducidos y otros agentes sociales que operan *sin fines de lucro*. [...] Las modalidades autogestionarias incluyen desde la autoproducción individual espontánea de la vivienda hasta la colectiva, que implica un alto nivel organizativo de los participantes y, en muchos casos, procesos complejos de producción y gestión de otros componentes del Hábitat (pp. 34-35).

especialmente relevante, por el cumplimiento puntilloso de los principios básicos y porque al aunarse con la propiedad colectiva de las viviendas, lo común, lo colectivo, no solo tiene que ver con la etapa de producción sino también con la de convivencia, que con mucho es la más prolongada.

Aquí conviene volver sobre la doble lectura que se puede dar al término *común*, entendiéndolo como una característica de los bienes administrados, pero también de las personas que los administran, que son los mismos usuarios, y, por tanto, *comunales*, gente común, y no empleados o funcionarios calificados.

Para comenzar, en el modelo cooperativo de vivienda hay una motivación inicial de carácter colectivo muy fuerte, que es la necesidad de satisfacer el derecho a habitar una vivienda adecuada y la imposibilidad de hacerlo por la vía del mercado o de programas estatales siempre insuficientes.

Los recursos de que se dispone, en general, pueden ser individuales (un aporte personal o familiar, un crédito individual) pero el manejarlos colectivamente los potencia (economías de escala, mejores asesoramientos, mayor capacidad de negociación), y en las cooperativas el propio sistema los colectiviza, puesto que el crédito estatal se otorga a la persona jurídica cooperativa, que se hace responsable por su administración y devolución, y los aportes familiares se colectivizan para unirlos a aquel y completar el financiamiento.



Figura 3: Conjunto Intercooperativo "Mesa 2", 420 viviendas, Montevideo. Fuente: Archivo FUCVAM, autoría de Gustavo Castagnello.

El resultado que obtienen las cooperativas de vivienda, para productos similares en lo físico y urbano, es muy superior al que resulta de otras gestiones (mercado, Estado, mixtas). Ni hablemos de lo social, donde la experiencia del trabajo compartido genera vínculos de pertenencia, identidad y solidaridad que en el Uruguay ningún otro sistema es capaz de producir.

Esta eficiencia de la gestión cooperativa es reconocida por el propio Estado al fijar el monto de los financiamientos que otorga, que toma en cuenta que las cooperativas logran llegar a los estándares exigidos por el Reglamento de Producto, a un costo total un 30% menor que el de las empresas que construyen para él, y con una inversión para el Estado un 40% menor, puesto que las cooperativas no incurren en gastos de administración y no acumulan ganancia en sus programas<sup>14</sup> y además aportan una parte del financiamiento (hoy el 15%), ya sea en ahorro o en trabajo.

Cuando las empresas se encargan también del financiamiento, la promoción y la venta, y aun cuando para ello en Uruguay están exoneradas de impuestos (programa de “viviendas promovidas”, ley N° 18 795 de 2011) la desproporción es mucho mayor: del orden de 2 a 1.<sup>15</sup>

Repasemos ahora los ocho “principios básicos” y veamos en qué medida el modelo los cumple. La existencia de límites precisos, se verifica casi sin desvíos: los usuarios son todos los socios de la cooperativa y solo ellos, por lo cual ser socio es condición necesaria y suficiente para acceder a una vivienda, de modo que la población objetivo está claramente delimitada; por otra parte, lo fundamental de los recursos proviene del préstamo y subsidio estatal, que son fijos, y en cuanto al aporte propio, si bien en situaciones extremas los cooperativistas pueden aumentarlo, el enorme esfuerzo que ello significa, unido al que hay que hacer para la subsistencia familiar, hace esta alternativa muy poco factible.

En cuanto a la coherencia de las reglas con las condiciones locales, el sistema tiene la suficiente plasticidad para hacerlo posible y el hecho que esas reglas sean determinadas por los propios usuarios implica que sus necesidades y posibilidades sean tenidas especialmente en cuenta. Es importante destacar que si bien existen elementos que hacen a la esencia del sistema, como la autogestión, el aporte propio o la propiedad colectiva de las viviendas, existe una importante variedad de alternativas que son prueba, precisamente, de esa adaptación a las circunstancias de cada caso: cooperativas compuestas por familias de diferente extracción social; con personas y familias de distintas capacidades y habilidades; ubicadas en zonas centrales y de borde urbano; que construyen viviendas de nueva planta o reciclan construcciones existentes; que utilizan desde la construcción tradicional hasta sistemas con un grado importante de prefabricación e industrialización, etc.

Respecto a la necesidad de la existencia de acuerdos de trabajo definidos colectivamente, este es un aspecto central del sistema cooperativo: todo el marco de funcionamiento de las cooperativas (en general y de las de vivienda en particular) parte de acuerdos discutidos y aprobados por los socios: el Estatuto, que incluye los deberes y potestades de los diferentes órganos (Asamblea, Consejo Directivo, Comisión Fis-



Figura 4: Construcción en altura por ayuda mutua. COVIVEMA 5, Montevideo.  
Fuente: Archivo FUCVAM s/d.

14 El costo promedio de viviendas dúplex de dos dormitorios en los programas construidos por empresas contratadas por el Estado en licitación pública, para 2007 (año del que conocemos datos oficiales comparativos), fue un 34,5 % mayor que el costo establecido por el Estado para las cooperativas, con base en el cual se determinan los préstamos.

15 Estos resultados son consistentes con los que se han obtenido en otros países donde se ha aplicado el modelo cooperativo autogestionario con ayuda mutua, como Brasil, Bolivia, El Salvador y Honduras. Aun así, en esos países la enorme mayoría de la inversión en vivienda se destina a la producción empresarial.

cal, Comisión de Desarrollo Social, etc.); el Reglamento Interno; el Reglamento de Trabajo, el de Convivencia, son los contratos establecidos entre las diferentes familias, que forman la base de actuación del colectivo. Y es este mismo el que puede modificarlos, con las debidas garantías, cuando la realidad demuestra que es necesario.

Lo mismo sucede con el monitoreo o, más ampliamente, con el proceso de planificación, seguimiento, evaluación y ajuste, que constituye una rutina imprescindible en los programas de cooperativas de vivienda. Siendo que estas disponen de un solo cartucho en la recámara (se constituyen en empresa por una sola vez; deben lograr el objetivo con los recursos prefijados; tienen éxito o fracasan, casi sin estadios intermedios), y que la prolongación de los plazos de obra es una de las causas fundamentales de desfinanciamiento y no consecución del objetivo buscado, se comprende la importancia de conocer en tiempo real los parámetros de la marcha del programa (avances; flujos financieros; rendimientos; costos financieros; presupuestos de saldo de obra, etc.).

Pero esto no comprende solamente el proceso de las obras, sino también el de la tramitación del financiamiento y el de la convivencia, en los momentos correspondientes, y el seguimiento no solamente involucra a las monedas y los ladrillos, sino a la marcha del colectivo y de las familias que lo integran, esencial para que la empresa cumpla sus objetivos.

Este proceso, por otra parte, se realiza desde una triple perspectiva, con independencia recíproca, pero también en coordinación: la de la propia cooperativa, desde luego, capacitada por el equipo asesor; la de este, como corresponsable, con la cooperativa, del éxito del programa, y la de los organismos públicos que supervisan los proyectos.

La existencia de sanciones claras y graduales para quienes incumplan las normas establecidas, es una condición *sine qua non* de las cooperativas y su aplicación queda garantizada por ser discutidas y aprobadas por el colectivo con la antelación necesaria, y ratificadas al aplicarlas, y porque su modificación requiere mayorías importantes, para evitar las decisiones complacientes.

También es una característica de las cooperativas la existencia de mecanismos de resolución de conflictos, previstos en los documentos fundacionales y operativos que los grupos se dan, y también discutidos y aprobados (y modificados, llegado el caso) por el colectivo. Esos mecanismos pasan por decisiones del Consejo Directivo, apelables ante el pleno de la Asamblea de la cooperativa y, en última instancia, ante los organismos jurisdiccionales del país. Esas decisiones deben fundarse en los derechos y obligaciones mutuos de los socios y la propia cooperativa. La gradación de los organismos que intervienen permite conjugar la sencillez y ejecutividad, con las garantías pertinentes.

Respecto al principio postulado por Ostrom sobre el reconocimiento del derecho de la comunidad a organizarse y definir sus propias reglas de funcionamiento y autogestión, ello está claramente establecido en la LNV que, junto a otras múltiples cosas, crea las cooperativas de vivienda, así como en los propios principios del cooperativismo, que la ley toma como referencia<sup>16</sup> y en la Ley General de Cooperativas, n.º 18407 de 2008. Eso no fue modificado ni durante la dictadura. Desde luego, no impugnar el derecho a organizarse no significa fomentar el sistema ni respaldarlo con el otorgamiento de créditos, seriamente restringido en ese período.

Finalmente, la posibilidad de articulación de diferentes niveles organizativos o con otro tipo de entidades, también está clara en el caso

16 Según dicha ley (artículo 114), las cooperativas de vivienda son “[...] 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”. La Ley 18407 da una nueva formulación a este artículo, pero manteniendo en el concepto la adhesión a los principios del cooperativismo.

de las cooperativas de vivienda uruguayas. En efecto, la ley contempla la posibilidad que las cooperativas de vivienda se nucleen en organizaciones de grado superior, y ello dio marco a la creación de FUCVAM, FECOVI, y las federaciones que nuclean cooperativas de propietarios individuales. FUCVAM y FECOVI, a su vez, forman parte de la Confederación Uruguay de Cooperativas (CUDECOOP), y son miembros, como esta de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI).<sup>17</sup>

FUCVAM, a su vez, por su implantación en todo el país, se ha dado una estructura de Mesas Departamentales en los departamentos (provincias) del interior y por zonas, en la capital uruguaya, Montevideo, donde se concentra casi la mitad de la población (y también de las cooperativas) del país.

¿Este modelo, que ante todo es profundamente cuestionador de una sociedad basada en el individualismo y el consumo, es replicable 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, y en algunos lugares ya lo está siendo, con el apoyo de FUCVAM y el respaldo del Centro Cooperativo Sueco (WeEffect): en Paraguay, Brasil, Honduras, El Salvador, Nicaragua, ya hay experiencias piloto finalizadas, y otras gestionando créditos; esas cooperativas ya han formado entidades de segundo grado, y ya están peleando por un marco jurídico y financiamiento, las dos condiciones esenciales para el desarrollo del modelo; en otros países hay experiencias más parciales o incipientes; Argentina, Bolivia, Guatemala, Venezuela; contactos en Cuba, Perú, Costa Rica, Haití... En cualquier caso, siempre es mejor que la gente, aun tropezando y golpeándose contra la pared, sea dueña de su propio destino.

## Reflexiones finales

En una época en la que la eficiencia de la empresa privada mercantil parece ser el paradigma aceptado muy mayoritariamente, al punto que alguien<sup>18</sup> se apresuró a decretar el triunfo final del capitalismo como modelo único para toda la humanidad, parece una buena cosa recordar una vez más que existen otros modelos y que ellos pueden ser, en determinadas circunstancias, tanto o más eficientes.

A principios de 2019 se realizó en Barcelona un encuentro preparatorio del Foro Social Mundial de las Economías Transformadoras, llevado a cabo en forma virtual en 2020. Ese encuentro tuvo por lema, retomando la hermosa consigna de los Foros Sociales Mundiales (“Otro mundo es posible”), “Otro mundo ya existe”. Se afirmaba entonces, con voz fuerte y clara, que pensar en alternativas al capitalismo (el salvaje, el depredador, pero también el de rostro amable, pero las mismas consecuencias devastadoras, sobre la gente y sobre el planeta), no es una utopía trasnochada sino una que ya tiene materialidad en una cantidad de expresiones que se desarrollan aquí y ahí, en el centro y en la periferia, y que se caracterizan, sobre todo, por tener de protagonista a la gente. No solo otro mundo es posible, sino que lo estamos construyendo, de a poquito, cada día.

¿Adónde podrían llegar esas experiencias, si en vez de ser aventuras de visionarios, contarán, por lo menos, con los mismos apoyos con que cuentan las empresas capitalistas? ¿Adónde podríamos llegar en los temas de la vivienda y el hábitat, si los gobiernos, en vez de afanarse en promover la participación privada empresarial, tuvieran en cuenta las

17 FUCVAM se crea en mayo de 1970, a poco de la puesta en marcha de la LNV (a tal punto que de las cooperativas que la formaron, ninguna había obtenido aún su préstamo para construir, situación en la que solo estaban los grupos pioneros). FECOVI nace en 1985, pero es la síntesis y continuidad de otra experiencia anterior, FENACOVI.

18 El politólogo estadounidense Francis Fukuyama, Director Delegado del Cuerpo de Planeamiento de Política del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

muchísimas cosas muy buenas que hace la propia gente, casi sin apoyos, para resolver sus problemas, y se facilitara el acceso al suelo y les dieran todas las ventajas de que hoy gozan los empresarios para producir sus “soluciones habitacionales”?

Los cincuenta años del cooperativismo de vivienda uruguayo son una de las experiencias que prueban que se podría llegar muy lejos, y eso era lo que queríamos compartir en este artículo. En esos cincuenta años han pasado muchas cosas, hasta una dictadura, que procuró poner fin al sistema, como parecía que se lo pondría a la democracia. Pero ambos sobrevivieron y no fue casualidad que lo hicieran juntos, porque en un momento la bandera del cooperativismo fue tomada por las gentes para que no cayera, y en otro momento las cooperativas fueron el hábitat adecuado para que la democracia subsistiera en las mentes de la gente, la ayudaron a pelear por ella y facilitaron que cada una y cada uno encontraran su puesto de lucha.

La autogestión popular, en este campo como en otros, puede nacer sin el apoyo del Estado, puede consolidarse sin él y puede subsistir sin él. Pero lo necesita imperiosamente para desarrollarse, y ésa es la gran lección, la que permite pasar de las exitosas experiencias de invernadero a la siembra y la cosecha en cualquier circunstancia.

La autogestión popular tiene además una asombrosa capacidad de adaptación a diferentes condiciones: sociales, físicas, históricas, culturales y económicas, y eso está probado por la cantidad de experiencias exitosas de un modelo semejante en todo el mundo, que Elinor Ostrom supo descubrir y describir tan bien.

No es fácil, no es una varita mágica. Pero es lo que más se le parece. “Solo” se trata de sustituir el incentivo del lucro por el de la necesidad, la competencia por la solidaridad, la pasividad por el protagonismo. No se trata de maquillar ni humanizar el actual modelo, lo que no nos llevará muy lejos, sino de sustituirlo.

## Referencias bibliográficas

- González, Gustavo (1999). *Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua. Una experiencia netamente uruguaya*. Montevideo: FUCVAM.
- Nahoum, Benjamin (2013). *Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua: Algunas Claves. Reflexiones sobre algunos aspectos esenciales de la vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Trilce.
- Ortiz Flores, Enrique (2012). Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública, en VVAA, *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina* (pp. 13-40). Montevideo: Trilce.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2009). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: UNAM-CRIM-FCE.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (1972). *Régimen Jurídico de una Política de Vivienda*. Montevideo: Oficina de Publicaciones de la Prosecretaría de Difusión e Información de la Presidencia de la República.
- República Oriental del Uruguay. *Ley N° 13 728 ("Ley Nacional de Vivienda")*. Recuperado el 23 de julio de 2021 de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6487153.htm>.
- República Oriental del Uruguay. *Ley N° 18 407 ("Ley General de Cooperativas")*. Recuperado el 23 de julio de 2021 <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3059572.htm>.

Nahoum, Benjamín (2021). Vivienda social: necesidades comunes, caminos comunes y dificultades comunes. La experiencia uruguaya. *Hábitat y Sociedad*, 14, 207-221.

<<https://doi.org/10.12795/HabitatySociedad.2021.i14.11>>



