

## VII Seminario Internacional de Teoría Urbana Latinoamericana - ReLaTeUr

### Presentación de Ponencia

**Nombre:** Benjamín Nahoum

**Disciplina y formación:** viviendista, ingeniero civil, Profesor Agregado  
Universidad de la República Oriental del Uruguay

**Identificación institucional:** Universidad de la República-Uruguay  
(docente libre); Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por  
Ayuda Mutua (FUCVAM) Departamento de Apoyo Técnico (integrante, ex  
Responsable)

**Dirección electrónica:** bnahoum@vera.com.uy

**Título de la ponencia:** Las formas de tenencia en los programas de  
vivienda social como factores de inclusión/exclusión. El ejemplo de la  
“propiedad colectiva”

**Eje temático:** 3. Prácticas socio-espaciales populares

Los mayores hicieron la ciudad/...  
La hicieron con sudor, con años, con lágrimas/...  
La hicieron para el patio profundo/ Que hoy borran altas torres./  
La hicieron para lentos crepúsculos./  
La hicieron para el tiempo y las agonías./  
La hicieron para rostros que se miran/ En espejos futuros./  
La hicieron para mí que soy "los otros"/.  
La hicieron para el hombre/ Que no oirá jamás estos versos/...  
*Jorge Luis Borges, de "Oda íntima a Buenos Aires"*

### Introducción

La intención de este trabajo es aproximarse al tema de la teoría urbana desde la vivienda social, porque ésta no sólo es el satisfactor de ese derecho (tan importante y sinérgico, dado que se vincula estrechamente con otros también fundamentales, como la salud, el trabajo o la educación) sino porque es la piedra angular del surgimiento y evolución de las ciudades. Y esto, aunque allí también actúan otros elementos, como los espacios públicos, el paisaje, los edificios emblemáticos, los monumentos o las marcas de la

memoria, porque es en la vivienda donde habitan las personas que diseñan, construyen, usan y/o disfrutan de todo eso.

Por ello consideramos que contribuir, en la cuestión habitacional, a desbrozar el camino entre las causas y sus consecuencias, entre las estrategias de los diferentes actores y su efecto sobre la inclusión, puede ayudar a comprender de qué forma las políticas que se están aplicando y las que se podrían aplicar llevan a crear ciudades justas, inclusivas y resilientes, o, por el contrario, inequitativas y creadoras de fronteras sociales.

Es sabido que el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas y familias está consagrado por numerosas resoluciones y pactos internacionales suscritos por la mayoría de los países, y dentro de éstos, por sus constituciones y las leyes que las reglamentan. Desde luego, quienes son pudientes pueden satisfacer esa necesidad, que es un derecho, vía mercado: el problema está en los sectores populares, que no tienen esa capacidad

Sin embargo, aun siendo, ambos, elementos centrales, quizá esté más claro el concepto de “adecuada” que el de “derecho”. En efecto, el concepto de adecuación está bastante bien tratado en general, en los distintos países, en las legislaciones y en la normativa derivada. Pero que el acceso a esa vivienda sea un derecho, en cambio, genera más discusión, no porque alguien lo niegue, sino porque muchos sostienen que se trata de un “derecho programático”<sup>1</sup> (y aquí cabría un “solamente”, que no suele ponerse), que no compromete a nadie a hacerlo efectivo, o por lo menos a tratar de que lo sea. Con lo que el “solamente” omitido aparece con más fuerza que si fuera declarado explícitamente.

Como de cualquier manera estamos los obstinados que sostenemos que esa función le corresponde imprescriptiblemente al Estado, ahí hay una discusión muy importante.

Particularmente, creo firmemente que los “derechos programáticos” no existen: un derecho es un derecho, o no es nada. Esta discusión, en tiempos del Estado de Bienestar hubiera sido un divertimento para sibaritas jurídicos, pero en el estado de malestar actual se vuelve una cuestión de vida o muerte. ¿Quién le dice a una persona desalojada que su derecho programático no le ayudará a encontrar una solución que no sea la intemperie?

¿O le explica a quien habita una vivienda precaria, que está a punto de derrumbarse, que, si no puede pagar otra cosa, ésta es la vivienda que le toca?

---

<sup>1</sup> Según el Diccionario Panhispánico del español jurídico de la Real Academia Española (<https://dpej.rae.es>), una “norma programática” es aquella “que no contiene proposiciones imperativas ni establece mecanismos suficientes para asegurar su aplicación, sino que se limita a formular un programa de actuaciones, criterios u orientaciones de política legislativa, o a declarar derechos cuya consagración definitiva, dotando a las normas declarativas de eficacia plena, se deja a la intervención posterior del legislador secundario”. O sea, poca cosa.

En un mundo casi exclusivamente capitalista, aunque el capitalismo asuma en cada situación y lugar características propias, las economías se organizan con esa lógica, las ciudades se construyen con esa lógica y los derechos se aplican con esa lógica y por ello el Mercado es el árbitro de todas las contiendas, y la forma de acceder al suelo, a la vivienda, a la ciudad, responden a sus reglas. Los actuales procesos de mercantilización y financiarización, denunciados por Raquel Rolnik, que priorizan el papel de activos financieros de las construcciones, complejizan aún más el problema.

El neoliberalismo pretende un Estado tan pequeño como sea posible: solamente lo necesario para pavimentar el camino del Mercado, y después... otra vez, *laissez faire*, *laissez passer*. Sin embargo, el Mercado reclama la intervención del Estado cuando la necesita, muchas veces para financiar sus negocios o hacerlos viables, cambiando una normativa edificatoria o urbana, aceptando estándares inferiores (lo cual compromete, a su vez, el concepto de vivienda adecuada) o dejando en sus manos la fijación de los precios del acceso, aun en programas públicos y subsidiados.

La otra gran componente del problema y de su solución, virtuosa o fallida, es lo que las clases populares hacen por fuera del Estado, construyendo, como señala Enrique Ortiz, la parte más importante, al menos cuantitativamente, de las ciudades latinoamericanas. Ésa es una prueba innegable de su inmensa capacidad de iniciativa y autogestión, pero al mismo tiempo conlleva el riesgo de la precariedad, pero también el de abandonar el campo de la lucha por los recursos públicos, dejando ese campo libre para que el Mercado los usufructúe. Ya Engels nos enseñaba, hace ciento cincuenta años, que el problema de la vivienda es funcional al sistema capitalista, y por eso no puede (no debe) resolverse dentro de ese marco, porque se perdería esa funcionalidad, de modo que no cabe esperar que se solucione si ese sistema no se cambia. Al final, en el capitalismo, ¿la informalidad será la única solución viable para los sectores populares?

En ese escenario, el tema de la tenencia (o sea: cuál es la relación, en términos jurídicos, pero también sociales y culturales) de las y los destinatarios con la vivienda que habitan) adquiere una gran importancia y no es para nada neutral. Porque formas de tenencia - aunque se quiera imponer el relato de que la propiedad privada individual irrestricta es la única forma deseable- existen muchas, dentro de la formalidad y fuera de ella. Y la consecuencia de que se adopte una u otra (lo que en general depende mucho más del poder económico que de la voluntad de las y los destinatarios) tiene mucho que ver con qué ciudad resulta, y a qué derechos acceden efectivamente sus habitantes.

Algunas de esas formas de tenencia son características de la producción mercantil y otras de la social-popular; algunas, de los países centrales y desarrollados, y otras, de la periferia pobre y siempre “en vías de desarrollo”. Y, lo que es muy importante desde la perspectiva que procuramos analizar: algunas son incluyentes y otras excluyentes, algunas contribuyen a la creación de una ciudad más democrática y otras a la de una más elitista; algunas son cohesionantes del tejido social y otras, fragmentadoras, y algunas facilitan más y otras menos y aún mucho menos, la actuación del Mercado, que se transforma en el gran árbitro, porque se termina accediendo no a lo que se necesita o desea, sino a lo que se puede pagar.

Así, la propiedad privada irrestricta y el arrendamiento no regulado (en mercado “libre”: libre para los propietarios) son los vehículos óptimos para el funcionamiento del Mercado, porque las viviendas, ocupadas o no, nunca salen de él, mientras que modalidades como el usufructo de vivienda pública, la propiedad cooperativa con derecho de uso y goce, como en el modelo uruguayo, o el alquiler regulado por el Estado, son herramientas que permiten que el derecho no se transforme en mercancía. Y una y otra cosa tienen mucho que ver con las características que después tiene la ciudad.

Por eso, explorar las distintas formas de tenencia y analizar su impacto desde el punto de vista económico, social y urbanístico, y sus posibles efectos de gentrificación y fragmentación territorial, resulta necesario para incidir en el diseño de las políticas públicas, de modo tal que las formas de tenencia que se adopten sean aquellas que tienen un mayor efecto incluyente y mejoran la asequibilidad.

Es preciso dilucidar, a partir de la teoría y la práctica, de qué forma la sociedad, el Estado, la academia, pueden colaborar para que se establezcan formas de relación entre las personas y su hábitat, en las que prime la perspectiva de derechos y no los mecanismos de asignación basados en el poder económico.

Es claro que en aquellos programas en que el Estado tiene un rol fundamental, especialmente en el financiamiento, puede establecer modalidades más equitativas de asignación de bienes, basadas en la necesidad y no en el poder de compra. Pero aún en aquellos casos en que se trate de inversiones privadas, desde la normativa, desde la tributación, desde el cumplimiento de las obligaciones sociales, es posible imponer condiciones, ya sea de distribución más ecuánime, como de contribuciones mayores de quienes más pueden al esfuerzo colectivo.

Ejemplo de esto es el deber de usar la propiedad inmueble establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible uruguayo, de 2008, después interpretado

de una forma muy laxa, pero que en realidad debe ser la contrapartida del derecho de propiedad; o el establecimiento de precios tope para la venta o arrendamiento de viviendas, como requisito para el otorgamiento de ciertas facilidades fiscales, o de zonas de prioridad para la construcción de vivienda social o la obligación de que la haya, al menos en parte, en toda inversión.

Algunas de estas cosas y otras semejantes, necesitan leyes y reglamentaciones para efectivizarlas; otras ya son posibles y sólo falta la voluntad política para ponerlas en práctica. Muchas veces estas ideas forman parte de las reivindicaciones populares, pero a menudo las organizaciones sociales encuentran dificultades para expresarlas como propuestas concretas y rebatir los argumentos para descalificarlas de quienes quieren que todo siga como está. Es allí que la academia tiene un importante rol a cumplir.

### **Las formas de tenencia segura**

En el documento “Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas”, elaborado en 2014 por la entonces Relatora Especial sobre Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas, la viviendista brasileña Raquel Rolnik, se sostiene que “La seguridad de la tenencia es parte integrante del derecho a una vivienda adecuada y un componente necesario para el ejercicio de muchos otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (Rolnik, 2014).

En el mismo documento se consigna que por seguridad de la tenencia se entiende “un conjunto de relaciones con respecto a la vivienda y a la tierra, establecido en el derecho codificado o consuetudinario, o mediante acuerdos no oficiales o híbridos, que permite vivir en el propio hogar en condiciones de seguridad, paz y dignidad” (Rolnik, 2014). E identifica cinco grandes formas de tenencia:

- Derechos de posesión;
- Derechos de uso;
- Alquiler;
- Plena propiedad, y:
- Arreglos colectivos

(Rolnik, 2014).

Respecto a la posesión, el Código Civil uruguayo<sup>2</sup> la define como “la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos con ánimo de dueños o por otro en nombre nuestro” (artículo 646). “La toma de posesión se verifica por la aprehensión efectiva; esto es, haciendo sobre la cosa un acto material de los que sólo corresponden al dueño” (art. 647). La posesión, en definitiva, es el objeto de la tenencia, dado que es la que establece quién utiliza el bien, en nuestro caso la vivienda.

Por consiguiente, cabe distinguir dos actores, que pueden confundirse eventualmente en uno: quien tiene la propiedad y quien tiene la posesión (lo que puede ser con acuerdo del propietario, o no) o ser el mismo propietario. Éste puede ser público o privado, y a su vez el poseedor puede una persona física o una persona jurídica, lo que en general conduce a que sea individual o colectivo. En el caso de la vivienda, el poseedor es el destinatario, el sujeto de la satisfacción del derecho habitacional.

Cuando el poseedor es a su vez el propietario, la seguridad de la tenencia de la vivienda está fuertemente instalada, aunque puede alterarse si la misma se compromete utilizando a su vez el bien como garantía de una operación comercial o financiera, lo que los economistas neoliberales consideran el comienzo de una carrera próspera, y puede terminar siendo no sólo el fin de esa carrera, sino también la pérdida de la vivienda.

Si, en cambio, el poseedor es alguien distinto del propietario su seguridad irá unida a la protección legal y/o contractual que pueda tener y, desde luego, al cumplimiento de sus propias obligaciones en su relación con el propietario: un alquiler, por ejemplo, está protegido por un contrato, pero si no se paga, esa protección desaparece.

Un breve repaso a diferentes formas de tenencia usadas en la región permite constatar que la ingeniería económica sigue imaginando alternativas, algunas de las cuales amplían el acceso de la gente y otras amplían el negocio de otra gente. De todos modos, sería bueno que las nuevas herramientas no hicieran olvidar algunas más viejas pero que siguen siendo útiles, como, entre otras:

-el otorgamiento del *derecho de uso* de la tierra, en muy alta proporción de propiedad pública, común en muchos países europeos pero que en el Sur suena a herejía, y que al tiempo que elimina los costos de transferencia, pone en manos del Estado -particularmente de las municipalidades- una poderosa herramienta urbanística;

---

<sup>2</sup> El trabajo exigiría comparar esta definición con la de otros países de la región, pero sería extenso, y no es el propósito del mismo. Por otra parte, nuestras constituciones y códigos se parecen mucho, hijos casi todos como son de la jurisprudencia española, heredera a su vez del Código Napoleón de 1804.

-el *derecho de superficie*, que permite a una persona recibir del propietario de un inmueble, en forma gratuita u onerosa y por un tiempo dado, la potestad de tener respecto al bien objeto del mismo iguales derechos y obligaciones que el propietario conservando, al término de ese tiempo, la propiedad de lo que construya sobre él, mientras que la propiedad del suelo la mantiene el dueño original;

-el *derecho de uso y goce*, en algunos lados llamado, porque se trata de vivienda, de *uso y habitación*, que implica para sus derechohabientes el uso y goce de una vivienda propiedad de un tercero, sin limitación en el tiempo, con el deber de cumplir ciertas obligaciones, fundamentalmente de tipo económico (incluido eventualmente el aporte de trabajo) y social. Es el sistema que adoptan las “cooperativas de usuarios” (o, como las llama la propia gente, “cooperativas de propiedad colectiva”) uruguayas.

-la *propiedad plena*, privada -individual o colectiva- o pública, que implica el derecho del propietario a usar, gozar, disponer y explotar los bienes propios, siempre en concordancia con lo que establecen las normas jurídicas. Una de las facultades de la disposición es, incluso, la destrucción del bien de que se trata, como reconocen los tratados, y desde luego la de imponer las condiciones para su venta, cesión o arrendamiento. Excepciona este último caso el que exista una regulación del mercado de alquileres, que ponga límites a esa potestad genérica, como sucede en muchos países de Europa y sucedió en otros momentos en varios de la región, y tampoco es pensable que esa discrecionalidad se ejerza cuando el bien es público.

También cabe señalar que “propiedad” no quiere decir solamente viviendas confortables y gente pudiente: casi unánimemente, las construcciones precarias en terrenos invadidos apuntan también a ese modelo, aunque difícilmente logren concretarlo, por lo que quedan en un limbo jurídico: posesión individual de lo construido en terreno ajeno. Aquí no se trata necesariamente de que quieran ser propietarios individuales, sino, generalmente, de que no conocen otras alternativas seguras y que las que conocen tienen formalidades y exigencias que también son inalcanzables para ellos;

-la *nuda propiedad*, que se basa en el desmembramiento de la propiedad del inmueble: por un lado, el derecho de propiedad en sí mismo (por eso nuda, despojada) y por otro lado el uso y disfrute de la misma, los que, por lo tanto, pueden ejercerse e incluso enajenarse, separadamente;

-el *usufructo*, derecho a disfrutar bienes ajenos con la obligación de conservarlos, con acuerdo del propietario y en las condiciones que la normativa establezca. El propietario puede ser público o privado y el plazo de usufructo limitado o hasta la muerte del

beneficiario, que es el mecanismo que se utiliza en Uruguay para la adjudicación de vivienda pública a personas jubiladas. El derecho de usufructo en general no es transmisible por herencia;

-el *arrendamiento y las modalidades para-arrendaticias*, que se adaptan mucho mejor que la propiedad a situaciones cambiantes, como puede ser la del desarrollo familiar, y que al proporcionar el uso y no la propiedad reducen los costos inmediatos. Puede tratarse de inmuebles privados o públicos, y en el primer caso la fijación del precio del arriendo puede estar determinada por el mercado o regulado por normas públicas;

-el *arrendamiento con opción a compra*, o su variante moderna, el *leasing*, que extiende a otro tipo de bienes el sistema nacido en las operaciones inmobiliarias: un contrato que abre la posibilidad, a su fin, de que el arrendatario opte por comprar el bien, considerándose lo ya abonado por arrendamientos como un pago a cuenta del precio final;

-la *anticresis*, muy poco usada en algunos de nuestros países, pero habitual en otros, que permite vincular a quien posee un capital y a quien posee un bien de uso (en este caso, un inmueble) sin intermediación financiera. Las dos partes intercambian sus bienes, y al término del contrato vuelven a hacerlo, recuperando el propietario su inmueble y la otra parte su dinero. Estas herramientas pueden ser fortalecidas, además, en la medida que se las combine con otro tipo de operaciones: préstamos con garantías no hipotecarias; subsidio de arrendamientos en mercado regulado; préstamos para constituir anticréticos, etc.;

-la *enfiteusis*, que viene desde el derecho romano, consistiendo en la posibilidad de que el propietario de un inmueble conceda a otra persona, en general por un largo plazo, la facultad de usar disfrutar y disponer del mismo, llegando incluso a enajenarlo, a cambio de pagar una renta anual;

-el *condominio*, que implica la titularidad común de una cosa, en particular un inmueble, por dos o más personas que no constituyen una persona jurídica, titularidad que funciona de acuerdo a determinadas normas que dependen del reglamento del condominio pero que en cualquier caso requiere el acuerdo de todos los condómines, lo que lo hace un sistema de operación compleja;

-el *comodato*, o préstamo de uso, a estos efectos, es un contrato por el cual una de las partes entrega a la otra una cosa no fungible (un inmueble) para que use de ella gratuitamente y se la devuelva al término del contrato. Es ampliamente usado en casos de bienes de propiedad pública, para otorgar tenencias provisorias en tanto se instrumenta otro tipo de relación jurídica.

En este detalle no ha aparecido una modalidad muy importante de propiedad, que es la *pública* o *social*, o sea las viviendas construidas para el Estado (por sí mismo o por terceros privados), cuya característica central es que al ser de propiedad pública están o deberían estar fuera del mercado. Estas viviendas se adjudican a sus destinatarios bajo diferentes formas, entre las cuales las ya citadas: propiedad plena individual, arrendamiento en sus diversas formas, derecho de uso y goce, usufructo, comodato y otras.

### **Las categorías esenciales**

Si en lo que se acaba de discurrir nos alejamos de los detalles y tratamos de individualizar las características centrales de todas las modalidades citadas, nos encontraremos que los parteaguas son: por un lado, la propiedad privada o pública de los bienes habitacionales, y por otro, en una cuestión que trata de un derecho, pero también de un bien transable, una mercancía, cuál de las dos vertientes es la que predomina.

En el caso de la vivienda pública, el que dispone es el Estado, por lo cual puede decidir qué forma de tenencia impulsar y eso podría hacer que la vertiente “mercancía” estuviera minimizada. Pero en los hechos no es eso lo que sucede y las razones para ello son varias: en primer lugar, la creencia generalizada (a todo nivel) de que “nuestra gente lo que quiere es ser propietaria” y entonces eso es lo que se ofrece y eso es lo que se acepta. Esa creencia, por otra parte, está afirmada en una cuestión cultural, que es asociar seguridad con propiedad plena y desconocer la extensa lista de alternativas que antes señalábamos.

Pero también está el hecho de que en nuestras sociedades capitalistas (¿o precapitalistas, dado que lo otro no terminan de serlo) la confianza ciega en la justicia del mercado como árbitro hace que se privilegien aquellas acciones en las que es el protagonista. Y la circunstancia, no menor, de que detrás de todo esto hay muy buenos negocios: construir viviendas, comprar y vender tierras, comprar y vender las propias viviendas, alquilarlas, usarlas como garantía de operaciones financieras, expedir títulos y redactar contratos, etcétera, etcétera, y eso se facilita con la propiedad plena y se dificulta con modalidades como el uso y goce o el usufructo.

Esencialmente, estos son los dos polos de la cuestión: tratar de conjugar la efectivización del derecho a la vivienda adecuada y digna con una metodología que asigna un papel central a la empresa privada, con lo cual se atraen inversiones y crea empleo, porque se constituye en un buen negocio (y, de paso, se dan soluciones habitacionales y los

gobiernos aparecen en sintonía con las necesidades de sus pueblos) o apostar el papel central de la gente, a través de la producción social del hábitat, con una fuerte presencia del Estado para potenciarla con tierras, asesoramiento y financiamiento, o interviniendo directamente produciendo, asignando y administrando.

Para la primera estrategia la propiedad plena es un poderoso resorte; para la segunda, lo son la propiedad social, por el Estado, y la comunitaria, de diferentes orígenes y formas de organización. Comparar los resultados de una y otra estrategia es lo que procuraremos en lo que sigue, pero antes describiremos con algún detalle una de las formas que ha asumido la producción social del hábitat en el Uruguay, indisolublemente ligada al derecho de uso y goce: el sistema de cooperativas autogestionarias de vivienda por ayuda mutua y “propiedad colectiva”, lo que llamamos el “Modelo FUCVAM”<sup>3</sup>, que pienso que está en uno de los extremos, el del derecho, en esta puja con la mercancía.

### **El derecho de uso y goce (“Propiedad colectiva”)<sup>4</sup>**

Aunque seguramente muchas personas y grupos se manejaron en base a otras razones, creo que pesó para que varias de las primeras cooperativas de ayuda mutua uruguayas fueran de usuarios (“propiedad colectiva”, con derecho de uso y goce sobre la vivienda), el hecho que la reglamentación les daba prioridad, frente a otras modalidades, en la adjudicación de los préstamos.

Si se hubiera hecho un sondeo de opinión, como se estila hoy en día, sobre la receptividad que la propiedad colectiva tendría en la población uruguaya, creo también que la mayoría de la gente habría dicho que muy poca. Porque había una impresión generalizada de que la idiosincrasia de los uruguayos, como en otras partes, se asociaba mejor a la propiedad privada individual, al “es mío y hago con ello lo que quiera”, que a un poco conocido y por eso dudoso derecho colectivo.

En un país cuyos habitantes originarios eran más nómades que sedentarios, no habían alcanzado un grado de cultura marcado, y luego fueron exterminados, primero por los

---

<sup>3</sup> FUCVAM es la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, organización de segundo grado que nuclea a las cooperativas que adoptan esa forma de construir y lo que llamamos “propiedad colectiva”: propiedad de las viviendas por la persona jurídica cooperativa y adjudicación, a las familias socias de la misma, del derecho de uso y goce sobre una vivienda adecuada a sus necesidades.

<sup>4</sup> Este apartado toma ideas y tramos del artículo “Propiedad colectiva: el valor del “Nosotros”, que forma parte de mi libro “Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua: Algunas Claves. Reflexiones sobre algunos aspectos esenciales de la vivienda por ayuda mutua” (Nahoum, 2013).

conquistadores y luego por los criollos, para quedarse con sus tierras, no existía, como en Centroamérica o en la región andina, una tradición colectivista que acogiera esas ideas. Por eso mismo, en un momento que el país tenía un gobierno ultraconservador y se iba encaminando a una dictadura que se desataría cinco años después, fue posible que en la Ley de Vivienda N° 13.728, aprobada por el Parlamento a fines de 1968, se abriera una ventana para que entrara el aire fresco del cooperativismo de vivienda, y con él la propiedad colectiva, que hasta entonces no tenía existencia jurídica en el país.

Sea como fuere, surgió una cooperativa de usuarios (de ayuda mutua, pero también de ahorro previo, la otra modalidad contemplada por la ley, en la que se aporta ahorro en vez de trabajo), y luego otra, y otra, de modo que ya en 1975, uno de cada dos préstamos de vivienda solicitados, correspondían al sistema cooperativo, y en su gran mayoría a grupos de usuarios.

La dictadura restringió severamente el funcionamiento del sistema, de diferentes formas: dificultades para reunirse, severo control de la actuación de los grupos, impedimento de ser directivos, primero y luego de ser simplemente cooperativistas, a quienes tenían antecedentes de actuación política y social contestataria, y finalmente, en 1975, suspensión por tiempo indefinido del otorgamiento de préstamos para construir y de nuevas personerías, lo que impedía el crecimiento del movimiento.

En 1983, el gobierno pretendió subir las cuotas que se pagaban por las viviendas, de modo desproporcionado, y las cooperativas de FUCVAM respondieron con una huelga de pagos, que era la primera medida de fuerza que se hacía contra el régimen. Ahí éste descubrió que las cooperativas molestaban mucho (porque reivindicaban los valores de libertad y democracia, y sus derechos, y era muy difícil hacerlas callar) y se percató que la fuerza de ellas estaba en la propiedad colectiva, que les permitía actuar en conjunto, y su debilidad, en la destrucción de ese lazo. Por ello su respuesta fue un decreto que suprimía la propiedad colectiva, obligando a pasar a todas las cooperativas de usuarios a propiedad horizontal, alternativa que existía en la ley, pero era privativa de la voluntad de las y los cooperativistas.

Hubo que resistir nuevamente, y esa resistencia se tradujo en la recolección de firmas para realizar un referendo contra ese decreto, cosa que la Constitución de la República - violada pero todavía vigente- permitía. Por eso, el domingo 26 de febrero de 1984, en plena dictadura, miles de cooperativistas de todo el país salieron a la calle a juntar firmas, arriesgando su integridad y su libertad, para que el pasaje masivo a propiedad horizontal que el gobierno pretendía imponer no pudiera aplicarse. Y no se aplicó: la caída de la

dictadura fue negociada al poco tiempo con los partidos políticos que todavía podían actuar, y aunque no fue inmediato y hubo que luchar todavía, el decreto que eliminaba la propiedad colectiva fue derogado finalmente.

Ese domingo de febrero de 1984, junto con las más de trescientas mil firmas reunidas en un solo día (hacían falta quinientas mil, que se alcanzaron después), quedó claro que un sector de la población uruguaya retomaba y hacía suyo un legado ancestral: el valor del “Nosotros”. Y que la mayoría de la población sentía que había que ayudar a sostener esa bandera.

¿Cómo funciona la llamada “propiedad colectiva” instituida por la Ley de Vivienda de 1968 en Uruguay? No se trata de una copropiedad, puesto que la propietaria de las viviendas y obras complementarias es la persona jurídica “Cooperativa de Vivienda”, cuyo objeto principal es “proveer de alojamiento adecuado y estable a sus socios (las familias integrantes de la cooperativa), mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda” (artículo 117 de la ley de cooperativas, N° 18.407). Por tanto, ninguna familia socia es propietaria individual, específicamente, de ninguna de las viviendas, sino que todas poseen, como integrantes de la sociedad, una cuota parte de cada una de ellas, así como de todo lo que es de uso común. Lo mismo sucede con la deuda: la responsable de pagarla es la cooperativa, y a lo que cada socio se compromete es a aportarle a ésta su cuota parte del pago, de forma que la cooperativa pueda afrontar la obligación.

Esta colectivización, tanto de los derechos como de las obligaciones, tiene implicancias muy importantes:

- ningún socio puede hacer con su vivienda lo que quiera -en particular, no puede venderla ni utilizarla como garantía hipotecaria ni de ningún otro tipo- sino que la única que puede disponer al respecto, dentro de lo que establecen los estatutos, es la cooperativa;
- esto significa que la vivienda no será objeto de especulación, ni para beneficiar ni para perjudicar al cooperativista: el socio que se retira de la cooperativa recibe el valor de sus partes sociales actualizadas -que incluyen lo que pagó por amortización del financiamiento recibido y el valor económico de lo que aportó (trabajo o ahorro)- y no tiene incidencia en ello que el valor de mercado de la unidad se haya modificado, incrementándose o depreciándose;
- si bien el socio no puede utilizar la vivienda como garantía para obtener un préstamo, lo que algunos ven como una desventaja, esto tiene como contrapartida la enorme ventaja

de quedar salvaguardado de la posibilidad que el no pago de ese préstamo lo deje sin techo o embargado;

-lo que el cooperativista posee, su parte social, con el consecuente derecho de uso y goce a que ella habilita, materializa así de manera indudable su derecho a la vivienda, priorizándolo frente a otros menos esenciales, como el de la propiedad plena con su correspondiente libre disponibilidad. Es que la condición de usuario, como lo dice el nombre, privilegia el valor de la vivienda como bien de uso frente a su dimensión mercantil como bien de cambio;

-es por ello que la vivienda debe ser destinada necesariamente por el socio a residencia de él y su familia, lo que implica que no pueda arrendarla ni cederla;

-es por ello, también, que la Ley de Vivienda dispone expresamente la exoneración del impuesto a las herencias a la vivienda cooperativa y que el otorgamiento de la misma no está alcanzado por el impuesto a las transmisiones inmobiliarias ni por impuesto alguno que grave la propiedad inmueble;

-a su vez, ningún socio está solo para afrontar el pago de su deuda: en primer lugar, la cooperativa tiene un Fondo de Socorro para cubrir falencias circunstanciales, y la ley prevé que, si se trata de una situación de mayor plazo, puede solicitar el subsidio de parte o toda la cuota, para que el pago de ésta no afecte otras necesidades básicas imprescindibles. Esa gestión la hace la cooperativa para permitir que la familia socia pueda solucionar el problema. Esto desde luego opera cuando por alguna razón (desempleo, enfermedad, problemas familiares) al socio no le es posible cumplir con sus compromisos. Si en cambio está en condiciones de hacerlo y no cumple, ese incumplimiento configura una falta grave a sus deberes, que puede ser sancionada, hasta, en último término, con la exclusión y por consiguiente la pérdida del derecho de uso y goce;

-asimismo es tarea y responsabilidad del colectivo, el mantenimiento de las viviendas y su reparación, cuando resulte necesario, con base en un Fondo de Mantenimiento, al que aportan todas las familias socias; este aspecto, tan importante para que la solución siga siéndolo a lo largo del tiempo, tampoco queda librado a las posibilidades individuales: las viviendas son de todos, y por tanto es interés de todos cuidarlas y si es posible valorizarlas, porque se está cuidando y valorizando el patrimonio colectivo;

-el uso, cuidado y evolución de los espacios comunes, abiertos y cerrados, adquiere también una nueva dimensión a la luz de la propiedad colectiva: de la “tierra de nadie” que constituyen en los consorcios de propiedad horizontal, que a nadie interesan porque todos

los sienten ajenos, pasa a ser una verdadera prolongación de las viviendas, que no sólo amplía los espacios de uso privado, mejorando la calidad de vida, sino que se transforma en el verdadero centro de la vida social del conjunto habitacional. Por eso es clave la consideración desde el proyecto de estos espacios como parte fundamental del conjunto y por eso deben contar con financiamiento público al igual que las viviendas, y su construcción y equipamiento no pueden quedar librados a que a la cooperativa le sobren recursos;

-el derecho de uso y goce no solamente protege a la familia cooperativista contra terceros: también le da garantías en su relación con otros cooperativistas y aún con la propia cooperativa: las condiciones de utilización de las viviendas y las normas de convivencia, en efecto, quedan claramente establecidas por el reglamento interno que regula las relaciones de los asociados entre sí y con la cooperativa, en el uso y goce de cada una de las unidades y de los espacios y servicios comunes; por otra parte, la cooperativa, para poder hacer cesar el derecho de uso y goce por incumplimiento del socio, debe recurrir a la vía judicial como garantía para impedir cualquier tipo de arbitrariedad;

-asimismo el derecho de uso y goce reafirma, sin necesidad de imposiciones ni restricciones, el carácter familiar de la satisfacción de la necesidad de vivienda, al establecer que, en caso de separación de la pareja, tendrá preferencia para continuar en ejercicio del mismo el integrante de la pareja que conserve la guarda de los hijos, sin perjuicio de las compensaciones que correspondieren. Una modificación legal reciente, al establecer la cotitularidad, que antes recaía sobre un solo miembro del núcleo, consolida este carácter familiar y es un importante recurso en casos de violencia doméstica, caracterizados también como falta grave motivo de exclusión, pero con el problema de que hasta ahora se excluía a todo el núcleo familiar y ahora se puede excluir sólo al violento.

La propiedad colectiva, siendo también en definitiva una forma de propiedad privada, tiene todas las ventajas de la propiedad individual: su carácter ilimitado en el tiempo; la posibilidad de transmitirla por herencia; la seguridad frente a terceros. Pero tiene también un atributo insuperable, del que aquella carece: precisamente que se ejerce en forma colectiva, lo que le da mucha más fortaleza, una fortaleza que va más allá de las seguridades legales, porque nace no de la letra escrita sino de la solidaridad.

Ya en la sexta década de vigencia de la Ley de Vivienda, con decenas de miles de créditos otorgados a través de diferentes sistemas, son muchos los destinatarios

individuales que han tenido que dejar su vivienda por no poder pagarla, por no conocer sus derechos, por ser objeto de injusticias, por dejarse envolver en alguna aventura con final infeliz. Integrante de cooperativas de usuarios: nadie, nadie que haya actuado de buena fe, cumpliendo, hasta donde le fuera posible, con sus obligaciones.

Esta modalidad de tenencia, por otra parte, aunque recoge antecedentes de otras legislaciones, es absolutamente inédita en el ordenamiento jurídico uruguayo, habiendo sido introducida por la propia Ley de Vivienda de 1968, y constituye un verdadero modelo alternativo al viejo paradigma de la propiedad privada individual. Las cooperativas de usuarios, que no en balde el jurista chileno Carlos Bur Iamaba “genuinas” cincuenta años atrás, no hacen sino prolongar en el momento del disfrute de los bienes tan trabajosamente obtenidos, los principios de solidaridad y esfuerzo común que permitieron conseguirlos.

La propiedad colectiva funciona, así, como la verdadera garantía de la permanencia del derecho a la vivienda digna y adecuada para las familias, de la continuidad de la organización cooperativa y de la vigencia de sus principios. Mientras la propiedad individual actúa como un dique separador, poniendo límites infranqueables entre *lo tuyo* y *lo mío*, la propiedad colectiva, con su sentido de *lo nuestro*, actúa como un vigoroso lazo de unión permanente. Es por eso que, sin dudas, la propiedad colectiva es una clave indisociable del éxito del modelo cooperativo de vivienda autogestionaria por ayuda mutua.

Y funciona también como una barrera a la ocupación mercantil, que, gentrificación mediante va quedándose con el suelo mejor para los proyectos para quien pueda pagarlos y va desplazando hacia la periferia a los sectores populares. Tuvo ese efecto de barrera, por ejemplo, en los programas cooperativos de propiedad colectiva de Barrio Sur, en Montevideo, sobre terrenos de la Cartera de Tierras del gobierno departamental, un enclave social y popular, a doscientos metros de otro de alta gama y doble costo, en un terreno privado que pudo haber sido también público si se hubiera usado el derecho de preferencia. Y sucede también en la multitudinaria Ciudad de México, donde una cooperativa pionera, la de “Palo Solo” lucha por no ser fagocitada por las altas torres que la van cercando y que periódicamente la tientan con la compra del suelo.

### **Producción mercantil y producción social: resultados positivos y negativos**

Intentemos analizar ahora qué resultados, qué cosas negativas y cuáles positivas producen una política habitacional basada fundamentalmente en la acción del sector

privado empresarial, y otra que apueste al protagonismo de la producción social. Y qué repercusiones tiene cada una de ellas sobre la ciudad en la que actúan y sobre la población demandante, así como qué papel juega en una y en otra, la forma de tenencia que se adopte. Recorramos para ello algunos criterios:

*-Recursos económicos.* La participación de las empresas privadas (refiriéndonos de aquí en más a las que actúan para la obtención de un lucro y bajo las reglas del mercado) puede aportar inversiones que complementen los generalmente insuficientes recursos públicos, aunque a veces trabaja directamente con los recursos públicos. Para que haga esos aportes, sin embargo, es necesario asegurarles ventajas comparativas, como exoneraciones impositivas, determinar los precios de venta o producir lo que les resulta de más fácil colocación y mayor ganancia.

La producción social se autofinancia en determinadas circunstancias, como en la autoconstrucción informal progresiva, pero en la medida que sostenga un cierto nivel de organización, tecnología y formalidad, requiere necesariamente el financiamiento público, Eso es lo que sucede con las cooperativas uruguayas y es una de sus principales debilidades, porque su desarrollo queda condicionado a la obtención de esa respuesta.

*-Recursos no económicos.* La producción empresarial prácticamente no los emplea, porque incluso el suelo o el apoyo técnico, en definitiva, dependen de un pago, en general a terceros; en cambio, la producción social emplea recursos no económicos de diversas formas y con una incidencia importante: tareas de gestión y administración, mano de obra, saber empírico, apoyos solidarios, etc. En la producción uruguaya y en experiencias en otros países se ha llegado a que estos aportes pueden reducir los costos entre un 30 y un 50%<sup>5</sup>.

*-Eficiencia.* Está comprobado, por el contrario, que la producción mercantil, que carga los costos de la infraestructura empresarial y sobre todo el beneficio, es más cara, y lo es mucho más si además tiene el manejo exclusivo de los costos, sin ningún tipo de restricción. Por eso la inversión pública tiene un impacto mayor sobre los déficits habitacionales mediante el apoyo a la producción social, ya que, a igualdad de la misma, es posible obtener más y mejores productos<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Esto lo admite el propio Estado, en sus cálculos de costos.

<sup>6</sup> Esta afirmación, si bien está claramente fundamentada, merece el aporte de algún dato probatorio. En Uruguay, por ejemplo, la relación de costos finales entre una vivienda cooperativa y otra, semejante, producida por el régimen de “vivienda promovida”, con precio de venta libre e inversión exclusivamente privada pero renuncia fiscal de todos los impuestos aplicables, es de uno a dos o más.

*-Eficacia.* O sea, en qué medida existe seguridad en el cumplimiento de los objetivos planteados. Es mayor en la producción empresarial, porque depende menos de factores externos, sobre todo si se autofinancia, y además la materialización de los beneficios esperados está en directa relación con que esos objetivos se cumplan, por lo cual eso pasa a ser la consigna. En la producción social, en cambio, cuando se actúa con financiamiento público, está condicionada por el cumplimiento de ese financiamiento, y si es autofinanciada, necesariamente los plazos son extensos.

*-Pertinencia de las soluciones.* O sea, en qué medida responden efectivamente a los objetivos superiores buscados, que en este caso son la provisión de vivienda adecuada y digna a la población, especialmente a la de menores recursos. Esto es claro que, en último término, dependerá del cuidado y compromiso con que se elabore el proyecto, pero también es claro que cuando los destinatarios intervienen directamente en esa elaboración, como en la producción social, la posibilidad de cumplir ese objetivo es mucho mayor que cuando el proyecto es innominado, se desarrolla sin participación ni conocimiento de quiénes son los destinatarios y además se realiza con el imperativo de optimizar el lucro en la producción mercantil.

*-Plazos.* Los plazos de la producción empresarial, aunque más cortos, no difieren demasiado de los de la producción social organizada, que, en la medida que incluyen trabajo de los destinatarios, están condicionados por las posibilidades de éstos. En cuanto a la producción social espontánea, actúa esa misma variable, pero sobre todo el hecho de que la obra va avanzando en la medida que se van obteniendo los insumos, en base a pequeños créditos o el reciclaje de materiales.

*-Resultados sociales.* Los programas promovidos por empresas para sectores de bajos ingresos en general proveen sólo los servicios y el equipamiento mínimos. El costo de la tierra tiende a ajustarse a la capacidad de pago de los destinatarios, por lo cual dichos programas suelen ubicarse en lugares alejados de los centros, extendiendo las manchas urbanas y siendo factores de fragmentación social. Si no hay un programa público de apoyo a los destinatarios, por otra parte, la convivencia puede ser conflictiva, porque los habitantes no tienen una relación ni una preparación previas: sólo un reglamento más impuesto que discutido y más desconocido que conocido. Algo similar pasa en la producción social espontánea, por lo cual el resultado de los programas de mayor inversión podría ser muy parecido al de los de inversión casi nula, pero en realidad en éstos hay un componente de solidaridad e historia compartida que actúa como un elemento cohesionador positivo. En la producción social organizada, a su vez, todo el

proceso construye grupos que pueden pasar por procesos complejos y desgastantes, pero que a la larga son fortalecedores. El hecho, además, de que en general los conjuntos cuentan (o si no los hay, los instrumentan) con equipamientos y servicios sociales, actúa no sólo en favor del propio grupo, sino también del barrio circundante.

*-Resultados urbanos.* Los programas promovidos por empresas, por la incidencia del costo de la tierra, suelen crear verdaderas colonias de gente carenciada, por un lado y enclaves de familias pudientes por el otro, contribuyendo a excluir a los ricos de los barrios de los pobres, y a éstos de los de aquéllos. El Estado, por otro lado, en general no fomenta proyectos heterogéneos, en los que puedan mezclarse familias de diferente situación socioeconómica, y ni siquiera programas destinados específicamente a unos y a otros. Así, una política social pública actúa, paradójicamente, como un potente agente fragmentador, tanto en lo social como en lo urbano, Pero en la producción social pasa lo mismo, y la razón también es la misma: la gente de menores recursos vive en los lugares en que puede pagar el costo del suelo, y la que no tiene esa restricción en general opta por encerrarse en casas o conjuntos enrejados en los mejores lugares.

### **Un modelo posible: fortalezas y dificultades del derecho de uso y goce**

La consideración de una característica o facultad como una fortaleza o una dificultad depende, desde luego de la visión que se tenga sobre lo que es positivo y lo que es negativo. En la línea de las consideraciones del apartado anterior, entendemos que, al momento actual después de más de cincuenta años del funcionamiento de las cooperativas de vivienda de usuarios en el Uruguay, constituyen fortalezas:

- el hecho que las viviendas no ingresen en ningún momento al mercado; como ya se explicó, cuando un socio se retira de una cooperativa de este tipo no vende la vivienda, sino que la devuelve a su propietaria, que es la cooperativa. Ésta ingresa a un nuevo socio para ocupar la vacante, con lo cual automáticamente éste adquiere el derecho de que se le adjudique una vivienda en uso y goce. Lo que recibe quien se va y lo que paga quien ingresa es exclusivamente el valor de las partes sociales del primero (lo amortizado del préstamo recibido para construir más el valor económico del aporte realizado en trabajo o ahorro), sin que en esto intervenga si la vivienda se ha valorizado o desvalorizado en el mercado, y por consiguiente la vivienda no es objeto de especulación;
- la vivienda que se adjudica inicialmente a cada socio está en relación con la integración de su núcleo familiar en el momento de la aprobación del proyecto; en el transcurso del tiempo esa relación puede cambiar (nuevos integrantes, integrantes que se independizan,

etc.), por lo que es posible que algún socio ya no necesite una vivienda tan grande y otro sí; en ese caso, los contratos de uso y goce se modifican para convalidar el trueque: lo que con la propiedad individual exige dos compraventas, lleva tiempo y tiene costos administrativos y tributarios, en una cooperativa de usuarios se resuelve con un acuerdo;

- el sistema habitacional uruguayo contempla lo que se llama el “subsidio a la cuota”: el valor de la mensualidad a pagar se compara con los topes máximos de afectación del ingreso por persona de cada familia, de acuerdo con una escala que va de 0 a 25% y la diferencia en más que pueda existir se subsidia con cargo a fondos públicos; al existir esta posibilidad (abierta también a otras líneas de financiamiento público), el destinatario no tiene que justificar un ingreso mínimo para entrar a la cooperativa por lo que la integración de ésta es heterogénea, con familias de diferentes sectores socioeconómicos, lo que fortalece notablemente la inclusión social;
- al otorgarse el préstamo a la cooperativa, si ésta es de usuarios, ella es la responsable del pago, que se realiza recabando de cada socio el aporte correspondiente; para el Estado esto es una simplificación muy grande, porque por ejemplo en un grupo de 50 socios, en vez de cobrar (y hacer el seguimiento) de cincuenta cuotas de cincuenta préstamos, se cobra y monitorea una sola cuota de un solo préstamo;
- como ya se dijo, el mantenimiento de las viviendas y los espacios comunes lo realiza la cooperativa, lo cual garantiza que su realización no dependa de la situación económica ni del talante de cada socio; esto hace que la diferencia de mantenimiento entre los conjuntos de cooperativas de usuarios y los de propiedad individual sea notable, especialmente respecto a los bienes comunes;
- las cooperativas de propietarios (otra variante del sistema cooperativo uruguayo, que otorga la propiedad horizontal de las viviendas) se disuelven cuando logran el objeto social: terminar de construir las viviendas (cooperativas de entrega inmediata) o terminar de pagarlas (de entrega diferida). Las cooperativas de usuarios no se disuelven nunca, porque si lo hicieran, la propiedad de las viviendas quedaría vacante, salvo que se pasaran al régimen de propiedad horizontal, cosa que en cincuenta años nunca ha pasado, ni aún en grupos que ya terminaron de pagar los préstamos recibidos. Eso hace que el sujeto colectivo subsista y siga actuando como tal, manteniendo la organización y encarando nuevos desafíos y generando, un desarrollo social autogestionado que no genera la propiedad individual: centros de salud; rincones infantiles; actividades culturales y educativas; bibliotecas; actividades deportivas y de esparcimiento, y otras;

-lo mismo sucede con las organizaciones de segundo grado: las cooperativas siguen afiliadas después que obtienen el préstamo, que terminan de construir, que terminan de pagar. Y siguen luchando por obtener nuevas conquistas, pero también por apoyar a los grupos creados después, en la lucha por las suyas;

-por ello la organización de segundo grado que nuclea las cooperativas de ayuda mutua de usuarios, FUCVAM, también se mantiene, es un importante actor social en el país, y constituye la organización social de vivienda más importante del Uruguay y una de las más importantes de la región. Y FECOVI, que reúne a las cooperativas de usuarios de ahorro previo, también es un actor social significativo;

-y, finalmente, con toda la carga ideológica que la afirmación conlleva, yo diría que no tener la libre disponibilidad de las viviendas es también una fortaleza y muy grande del régimen de uso y goce, porque es la que hace más segura aún la tenencia segura de las unidades: no se puede especular con ellas, no se puede inmiscuir las en aventuras financieras, no se puede desvirtuar su finalidad fundamental: satisfacer el derecho a una vivienda digna.

El capítulo de las dificultades, Hernando de Soto lo encabezaría, precisamente, por no tener la libre disponibilidad de las viviendas. No nos estamos refiriendo al adelantado español de hace quinientos años, sino a su homónimo, el economista peruano que escribió “El otro sendero”, que sostenía la importancia de la propiedad inmueble, porque puede ser hipotecada para obtener créditos y con ello conseguir dinero para hacer negocios y prosperar<sup>7</sup>. En las antípodas de ese pensamiento, creemos que eso, justamente, es una virtud.

De la misma manera, y por igual conceptualización debe tenerse claro que las partes sociales, ni en su componente de trabajo o ahorro ni en la de amortización del préstamo

---

<sup>7</sup> Sin embargo, De Soto reconoce, en otro de sus libros (De Soto, 2000), que la felicidad por este camino sólo se obtiene en Occidente: no es que los pobres no tengan bienes, sino que

(...) se trata de una posesión defectuosa: las casas de los pobres están construidas sobre lotes con derechos de propiedad inadecuadamente definidos, sus empresas no están constituidas con obligaciones claras y sus industrias se ocultan donde los financistas e inversionistas no pueden verlas. (...) Estas posesiones resultan activos difíciles de convertir en capital, no pueden ser comercializados fuera de los estrechos círculos locales donde la gente se tiene confianza mutua, no sirven como garantía para un préstamo ni como participación en una inversión. En occidente, en cambio, toda parcela de tierra, toda construcción, toda pieza de equipo o depósito de inventarios está representado en un documento de propiedad (...). En tal condición pueden ser usados como garantía para crédito. La mayor fuente individual de recursos para nuevos negocios en Estados Unidos es la hipoteca sobre la casa del empresario. Estos activos también pueden (...) ser una base para crear valores (por ejemplo, bonos con respaldo hipotecario) que luego pueden ser redescontados y vendidos en mercados secundarios. Así, mediante este proceso, occidente inyecta vida a sus activos y los hace generar capital.

Neoliberalismo de manual.

recibido para construir, constituyen una inversión ni su objetivo es capitalizarlas: sólo representan el respaldo del esfuerzo realizado por el socio para satisfacer su derecho a la habitación, que es el real objetivo.

Pero igualmente dificultades no faltan, aunque en estas cinco décadas el sistema se ha ido perfeccionando:

- la primera es la fuerte dependencia del financiamiento público, que no es problema del sistema sino del sector socioeconómico en el que actúa, de ingresos bajos y medio bajos, y muchas veces no regulares o formales; en consecuencia, el aporte de ese financiamiento es imprescindible y eso hace que el desarrollo se acelere o se frene de acuerdo a las políticas que cada gobierno adopte al respecto;

- otra dificultad muy importante tiene que ver con el reemplazo de socios: cuando alguien se retira de una cooperativa tiene derecho al reintegro de sus partes sociales, con una quita si el retiro no es justificado; la ley dispone que ese reintegro se haga: el 50% en no más de un año, y el otro 50% no más allá de los tres siguientes, y los fondos correspondientes tienen que ser aportados por el socio que entra, en plazos similares, porque la cooperativa no tiene recursos propios para hacerlo; en consecuencia, el nuevo socio debe tener capacidad de ahorro para afrontar ese compromiso, de modo que quien ingresa no sólo no habrá pasado por toda la intensa vida previa de la cooperativa, sino que pertenecerá a un sector social distinto del originario. Se configura así lo que los cooperativistas llaman “el problema de los nuevos”: por más que el grupo procure que los ingresados compartan los valores cooperativos, se tratará de gente que se inserta de pronto en algo de lo que no ha sido parte, y que muchas veces termina siendo elegida simplemente porque puede solventar el pago de las partes sociales. Un fenómeno de gentrificación, no buscado ni querido, pero difícil de evitar. Hace relativamente poco, el Ministerio de Vivienda implementó, a pedido de FUCVAM, una solución a este problema: el otorgamiento de un crédito que permita pagar las partes sociales a quien se retira y financiar su integración a quien ingresa, pero lo hace a través de un préstamo a la cooperativa, respaldado por la garantía hipotecaria sobre las viviendas, que así se renovarían cada vez que ingresa un socio nuevo, lo que no satisface a las cooperativas, porque quedarían sometidas a una deuda interminable. Ahora se busca una solución otorgando el préstamo directamente a quien ingresa, con el aval de la cooperativa, pero ello no puede ser con garantía hipotecaria (dado que eso requiere la propiedad) y cuesta que la administración acepte que puede haber garantías sociales, tan buenas o mejores

que las hipotecarias: en los hechos, en cincuenta años nunca se ejecutó una hipoteca por deudas de una cooperativa de usuarios;

-el problema anterior se agudiza porque en la legislación no está prevista la depreciación de las partes sociales, lo que hace que su valor, que sigue correspondiendo a la vivienda nueva, empieza a no compadecerse con el paso de los años. Éste es un problema pendiente, que el movimiento aún no ha encarado en profundidad, pero que, con el paso de los años, se va haciendo cada vez más determinante, cuando ya hay viviendas que tienen, también, cinco décadas;

-el problema del reemplazo también repercute en otro aspecto: por un lapso que puede ser prolongado, se mantienen viviendas vacías, lo que no se tiene en cuenta en el pago de las amortizaciones, que debe seguirse haciendo como si todas estuvieran ocupadas; por lo tanto, la cuota parte que correspondería a los socios adjudicatarios de esas viviendas vacías, debe ser solventada por las demás familias, lo que incrementa las cuotas que cada una debe aportar. Esto también está en discusión y FUCVAM ha planteado que las cuotas se ajusten deduciendo los aportes correspondientes a las viviendas vacías y que eso genere una deuda independiente, sin carga de intereses, que la cooperativa saldará cuando ingrese el nuevo socio, que debe hacerse cargo de esos pagos, que a su ingreso ya estarán hechos;

-como ya se dijo, el proyecto se hace con base en la fotografía de la integración de los núcleos familiares en ese momento; pero la realidad no se trata de una fotografía, sino de una película, en la que nuevos actores aparecen y otros hacen mutis y con ello las necesidades cambian: en más y en menos, y en distintos tipos de espacios; en una familia que arrienda, eso se arreglaría cambiando de vivienda al terminar el contrato, pero cuando se tiene la propiedad (individual o colectiva) es más complejo y se debe solucionar tratando de hacerlo con la misma vivienda. Eso requiere proyectos flexibles, crecimientos o refuncionalizaciones sencillas, en lo posible a cargo del propio usuario y áreas que permitan esos ajustes. Estas condiciones no siempre se dan, pero hoy se está trabajando para que así sea. Y otra cosa que debe contemplarse con mayor énfasis es que en los conjuntos el habitar no sólo se da en las viviendas, sino también en los espacios comunes, y las formas y posibilidades de su uso también deben ser parte principal del proyecto y deben ser también financiados;

-la ley uruguaya establece que las cooperativas de vivienda deben tener un mínimo de diez socios y un máximo de doscientos, por lo que los conjuntos deben tener el mismo mínimo y máximo de viviendas, puesto que cada socio debe ser adjudicatario de una; en

los primeros años, llegó a haber muchas cooperativas de cien socios o más, y además se admitía el financiamiento de “conjuntos intercooperativos”, reunión de varios grupos, que con gestión y proyecto común, se unían para levantar, en predios de área importante adjudicados por el Estado, verdaderos barrios, de 300, 400 y hasta 700 viviendas. Pero durante la dictadura una reglamentación que respondía a la filosofía de que mucha gente junta es peligrosa, limitó el número de viviendas de los conjuntos a sólo cincuenta; hoy la filosofía es otra, pero la reglamentación es la misma, y eso hace que cada vez tengamos más cooperativas pequeñas, al punto de que el promedio en los nuevos proyectos es de treinta viviendas. Otra restricción a levantar, y quizá también, otro criterio a cambiar, porque a veces en esta miniaturización también inciden decisiones de las propias unidades cooperativas, que apuestan a no abrir los grupos y quedarse en tamaños reducidos, perdiendo así la oportunidad de ampliar enormemente las potencialidades sociales y aprovechar las economías de escala;

-quíerese o no, la vivienda es un derecho, pero también es una mercancía (por lo menos en determinados formatos, como el de la propiedad individual) y la satisfacción del derecho da lugar al trabajo de mucha gente, pero también a los negocios y el enriquecimiento de otra (bastante menos). Por eso la producción social compite con la mercantil, y ésta, que suele tener todos los medios de comunicación a su alcance y que es experta en el *lobby*, apenas aquélla crece, hace lo posible para evitarlo. El enemigo no es la producción social espontánea, generalmente informal y precarizada, porque ahí no está la clientela, sino la organizada, la que puede hacer lo mismo y mejor que la producción empresarial. Esta no es una dificultad menor, sino todo lo contrario, sobre todo cuando es común que los gobiernos pongan de ministros de vivienda a empresarios de la construcción o distinguidos arquitectos de estudios que trabajan para esas empresas. Por eso, también, es necesario que la producción social se organice, y ahí también “la academia” tiene un rol importante de ayuda para cumplir, aportando para clarificar los problemas y las opciones.

### **Algunas conclusiones**

-Todos los componentes de un programa social deben tener un enfoque social, y esto, que parece perogrullesco, se aplica especialmente a la vivienda y el hábitat. Hay una contradicción esencial entre políticas sociales, y mercado y negocio, El gobierno uruguayo de izquierda acaba de descubrir, después de quince años, que las políticas de fomento a la inversión privada no son políticas sociales, y va en camino de poner topes de precio de

venta a la producción que impulsa exonerándola de impuestos, y de endosarle la de precio libre al Ministerio de Economía, que la inventó como solución de vivienda.

Es que los recursos destinados a la vivienda son demasiado escasos para repartirlos entre satisfacción de necesidades y ganancias de negocios.

-La tradicional consigna popular “La vivienda es un derecho y no una mercancía”, cargada de significado, tropieza sin embargo con la lógica de que la vivienda es transable y se vende y se compra en el mercado y entonces podría decirse que la vivienda es un derecho, pero también una mercancía. Sin embargo, la aparente contradicción no es tal, si se observa que una u otra formulación (derecho/mercancía) están necesariamente vinculadas a la forma de tenencia: el derecho de uso y goce, que no se transa en el mercado, reivindica la componente social, mientras que la propiedad plena con libre disposición es la base de la versión mercancía.

-El rol del Estado, debe ser necesariamente protagónico en las políticas sociales, porque puede y debe hacer cosas que la iniciativa privada no hace, porque no es lo suyo, como subsidiar precios para facilitar el acceso a bienes y servicios. En el caso de la vivienda, quizá el derecho que requiere más recursos para efectivizarlo, esto es particularmente claro.

-También las garantías que se requieren generalmente para financiar el acceso, contribuyen a acentuar una u otras de esas dos vertientes: la solidaridad no es garantía suficiente para el mercado, mientras la hipoteca abre un cúmulo de posibilidades, con el nuevo sistema de titulizaciones, en el que pasa a ser negocio no sólo el vender viviendas sino también vender hipotecas. Sólo que, para hipotecar, hay que ser propietario.

### **...Y algunas preguntas para el debate**

Algunos temas a debatir, para otras oportunidades, que surgen o acompañan estas reflexiones, serían:

- los efectos de los fenómenos de mercantilización y financiarización que se dan actualmente;
- el impacto de la jerarquía del derecho de propiedad en nuestras legislaciones;
- la planificación de ciudades incluyentes y excluyentes;
- el origen del valor de la propiedad y la incidencia en él de las inversiones que hace la sociedad proveyendo servicios, que se retornan en una mínima proporción;
- el derecho de propiedad y su contrapartida: la obligación de usar;

- la incidencia de la planificación urbana en el carácter excluyente o incluyente de las ciudades;
- la democratización del acceso a bienes inmateriales, como la naturaleza o el paisaje, que son factores que inciden en el precio de la tierra y que, poco a poco, van siendo apropiados por los sectores pudientes;
- por qué pasamos tanto tiempo investigando cómo funcionan los mercados, y tan poco estudiando lo que hace la gente.

## Referencias bibliográficas

- De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Falls Everywhere Else*, Basic Books, Nueva York.
- Engels, F. (1887), Contribución al problema de la vivienda, XHGLC, México, 2017.
- Equipo de Evaluación de Programas y Tecnologías para la Vivienda Social-Instituto de la Construcción de Edificios-Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo-Universidad de la República Oriental del Uruguay (2016), *Participar o no participar; ésa es la cuestión. Dos modelos de producción habitacional y sus resultados*, Edición de los autores, Montevideo.
- Nahoum, B. (2013) *Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua: Algunas Claves. Reflexiones sobre algunos aspectos esenciales de la vivienda por ayuda mutua*, Ed. Trilce, Montevideo.
- Nahoum, B. (2010), "Cuarenta años de FUCVAM. Las lecciones de la propiedad colectiva", en el libro colectivo *Una Década construyendo solidaridad y autogestión. La Vivienda es un derecho y no una mercancía*, Ed. Centro Cooperativo Sueco, San José, Costa Rica.
- Ortiz, E. (2012) "Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública" en *El camino posible. Producción social del hábitat en América Latina*, Dentro Cooperativo Sueco-Editorial Trilce, Montevideo.
- Rolnik, R. (2014), *Principios rectores sobre la seguridad de la tenencia para los pobres de las zonas urbanas*, documento de Relatora Especial sobre Vivienda Adecuada de las Naciones Unidas.
- VIA (2014), *La Vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*, Centro Cooperativo Sueco-Editorial Trilce.
- VIA (2012), *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*, Centro Cooperativo Sueco-Editorial Trilce, Montevideo.