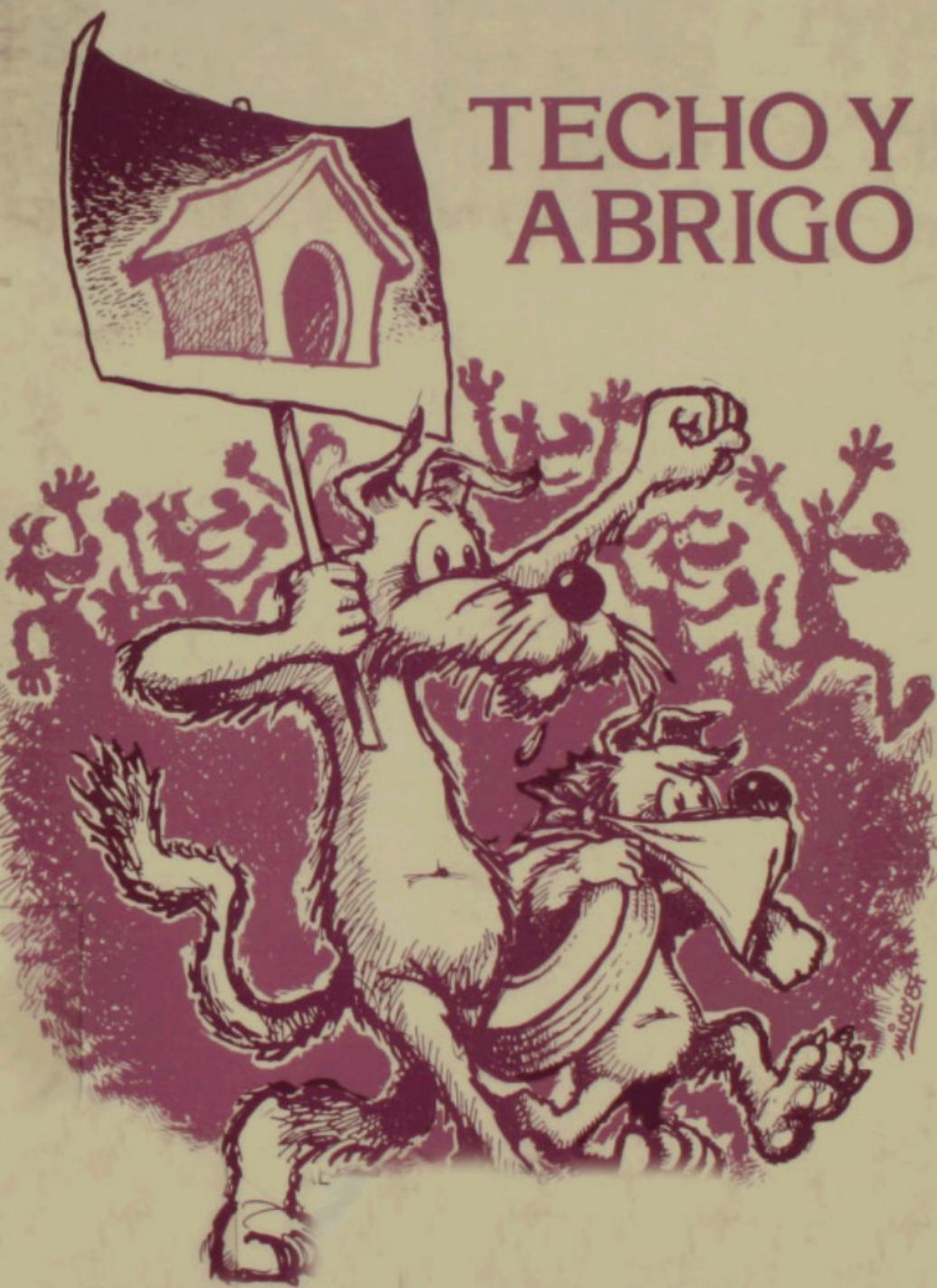


Colección Experiencias Populares

# TECHO Y ABRIGO



JORGE SCHERMAN FILER

PRESENTACION  
PROGRAMA DE ECONOMIA  
DEL TRABAJO (PET)

El Programa de Economía de Trabajo es una entidad académica y de servicio a las organizaciones laborales. Su finalidad principal es la de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del movimiento laboral chileno mediante diversos tipos de actividades en el campo de las relaciones económicas y sociales del trabajo: investigación, docencia, capacitación, asesoría, extensión y comunicaciones.

JORGE SCHERMAN FILER

INSCRIPCION Nº 74726

ISSN Nº 0716-761x

PROGRAMA DE ECONOMIA DEL TRABAJO (PET)

COLECCION EXPERIENCIAS POPULARES Nº 7

Diseño Portada: Eduardo Carvallo, a partir de afiche diseñado por Luis Henríquez para el Simposium "Por una vivienda digna", organizado por el Comando Universitario de Pobladores en 1987, declarado por las Naciones Unidas, Año Internacional de las Personas sin Hogar.

COLECCION EXPERIENCIAS POPULARES N° 7

**TECHO Y ABRIGO**

Las Organizaciones Populares de Vivienda:  
Chile, 1974-1988

*Jorge Scherman Filer*

Santiago de Chile, Enero de 1990

101664

*A Cecilio y Lily, mis progenitores, de quienes heredo con orgullo una trinidad desgarradora y esencial: ancestros judíos, soledad irreverente hacia toda deidad, y lucha cotidiana por un firmamento sin clases ni estrellas humilladas u ofendidas.*

## AGRADECIMIENTOS

Deseo agradecer sinceramente a los miembros y dirigentes de las Organizaciones Populares de Vivienda, quienes en definitiva a través de la transmisión de sus vivencias y experiencias hicieron posible la concreción de este estudio. Asimismo, a los integrantes del equipo de trabajo del PET que participó en el proyecto "Necesidades Básicas y Organización Popular en Chile" en sus distintos ámbitos y etapas: Luis Badilla, Patricio Castro, Clarisa Hardy, Loreto Jansana y Mario Velásquez. Especial mención por sus valiosos comentarios y sugerencias merecen Juan Pablo Gramsch, Sholem Peliovsky, Pilar Romaguera, Roberto Urmeneta, y los asistentes al Seminario Interno del PET, realizado en agosto de 1989, en que se presentó y discutió el borrador de este trabajo; por supuesto, ninguno de ellos es responsable de los errores y disenciones que mí porfía y convicciones han sellado en esta versión "definitiva". Finalmente, a Alicia Arizpe, quien con paciencia y rigurosidad se ocupó de revisar la redacción, y de las labores de dactilografía y diseño del manuscrito.

# INDICE

## INTRODUCCION

I.	<b>DEFICITS, ORIENTACIONES DOCTRINARIAS, PROGRAMAS Y DEUDAS HABITACIONALES .....</b>	<b>12</b>
I.1)	El déficit habitacional: magnitud, evolución y sectores afectados.....	12
I.2)	Las orientaciones básicas de la política habitacional .....	23
I.3)	Los programas de vivienda popular en el período 1974-87 .....	29
I.4)	Los deudores hipotecarios y de servicios: el drama de los que poseen una vivienda .....	47
II.	<b>LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA: MARCO GENERAL .....</b>	<b>70</b>
II.1)	Un marco de análisis para entender el proceso desarrollado por las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) .....	70
II.2)	Una tipología de las Organizaciones Populares de Vivienda .....	79
III.	<b>ANTECEDENTES BASICOS DE LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA Y DE SUS FAMILIAS INTEGRANTES .....</b>	<b>88</b>
III.1)	Características principales del universo de OPV .....	88
III.2)	Condiciones de vida de los núcleos familiares y miembros de las OPV .....	93
IV.	<b>ORIGENES E HISTORIA DE LAS OPV ESTUDIADAS .....</b>	<b>117</b>

IV.1) El nacimiento y desarrollo de las OPV reivindicativos .....	119
IV.2) Formación y desarrollo de las OPV de autoayuda .....	128
<b>V. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y LIDERAZGO EN LAS OPV.....</b>	<b>139</b>
V.1) La Coordinadora Poblacional Sergio Wilson de Cerrillos-Maipú .....	139
V.2) La Federación de Deudores Habitacionales de Chile (FEDHACH) .....	143
V.3) Un Construyendo Juntos: organización funcional .....	148
V.4) La Villa Obispo Enrique Alvear: liderazgo gestor y personalizado.....	151
V.5) A modo de conclusión sobre la estructura y dinámica organizativa, y el rol del liderazgo en las OPV .....	154
<b>VI. LOS RECURSOS EN LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA .....</b>	<b>156</b>
VI.1) Humanos .....	156
VI.2) Tecnologías "nuevas" de menor costo .....	158
VI.3) Materiales y/o físicos .....	159
VI.4) Monetarios .....	161
VI.5) Estatales.....	162
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>165</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>	<b>174</b>

## INTRODUCCION

La temática de la vivienda y el hábitat es una inquietud constante a nivel internacional, en América Latina y por supuesto también en nuestro país. Incluso, las Naciones Unidas declararon a 1987 como el Año Internacional de las Familias sin Hogar (Vivienda). Esta preocupación responde a la constatación de una realidad cada día más dramática en los países de la periferia capitalista desarrollada: el aumento sostenido de la pobreza tanto absoluta como relativa en materia habitacional. Todos los gobiernos de los países pertenecientes al denominado Tercer Mundo, intentan de una u otra manera, con menor o mayor fracaso, detener la marea de familias que se incorporan al déficit habitacional de sus respectivos países. Por su parte, los sectores afectados, pertenecientes básicamente a los sectores pobres de menores ingresos, buscan alternativas propias de solución, ante la incapacidad de las economías periféricas de proveerlas de una vivienda adecuada. Chile no escapa a dicha norma. Por el contrario, la magnitud del déficit habitacional se ha acentuado en los últimos dieciséis años. A su vez, el gobierno militar ha ofrecido algunas soluciones, y los sectores afectados de la población, principalmente en la Región Metropolitana, han ido de manera creciente organizándose para poder de alguna manera llegar a contar con una solución habitacional. Dado que la cobertura de los programas públicos no sólo es insuficiente para terminar con el alto déficit heredado, sino que además ha sido incapaz de construir viviendas para al menos la mitad de las nuevas necesidades que se van generando año a año, ha ido germinando un proceso de agrupación solidaria de los afectados para aunar esfuerzos y dotarse a través de la autoayuda de una solución habitacional. Es tanto una respuesta nueva como una reacción frente a un Estado que se ha definido como "subsidiario" en materia de políticas sociales y que ha reducido notablemente el presupuesto fiscal destinado al sector vivienda.

En el presente trabajo se estudiarán y analizarán tanto los programas públicos en materia de vivienda destinados a los sectores de menores ingresos, como las respuestas de los afectados (o beneficiados) ante este nuevo enfoque puesto en aplicación por el gobierno militar. En el primer Capítulo nos abocamos al estudio de cuatro materias: a) a dimensionar el problema del déficit habitacional en Chile, b) a estudiar el marco doctrinario que orientó las políticas públicas de vivienda, c) a la revisión y evaluación del impacto de éstas sobre los sectores populares y, finalmente, d) a analizar la cuestión de las deudas habitacionales, problema que ha asumido una dimensión inédita en nuestro país. Una vez estudiado este contexto global, pasamos en el segundo Capítulo a desarrollar brevemente un marco de análisis y una tipología que ayudan a entender en qué consisten las respuestas organizadas en el ámbito habitacional de la población en la Región Metropolitana. En el tercer Capítulo presentamos los antecedentes generales tanto sobre el universo de las Organizaciones Populares de Vivienda como de las condiciones de vida de las familias que participan en estas experiencias colectivas. La información concerniente al universo de Organizaciones Populares de Vivienda proviene del Catastro de Organizaciones Populares (OEP) realizado por el Programa de Economía del Trabajo (PET) en 1986; en tanto, todos los datos relativos a los miembros y familias integrantes de las Organizaciones Populares de Vivienda fueron obtenidos a través de una encuesta aplicada a una muestra de hogares de las mismas organizaciones donde realizamos la investigación en terreno. A partir del cuarto Capítulo abordamos específicamente los *estudios de casos*, explicando las razones y motivaciones que dieron nacimiento a las experiencias estudiadas y presentando su historia como organizaciones. En el quinto Capítulo analizamos su estructura de funcionamiento, dinámica organizativa y el rol del liderazgo. El tema de los recursos (humanos, materiales y/o físicos, tecnológicos, monetarios y estatales) con que cuentan las distintas Organizaciones Populares de Vivienda se presenta en el sexto y

último Capítulo. El trabajo termina con una breve síntesis de los logros, avances y dificultades de las Organizaciones Populares de Vivienda, y con las principales conclusiones que surgen de su estudio y del contexto general en que ellas se han desarrollado.

# I. DEFICITS, ORIENTACIONES DOCTRINARIAS, PROGRAMAS Y DEUDAS HABITACIONALES

## I.1) El déficit habitacional: magnitud, evolución y sectores afectados.

Cualquier análisis orientado a evaluar lo que han sido los programas de vivienda popular destinada a intentar resolver las necesidades habitacionales de los sectores de menores ingresos durante el período 1974-87, debe iniciarse con un diagnóstico de la magnitud y evolución del problema de la falta de alojamientos a nivel nacional.

Tradicionalmente, las necesidades de vivienda insatisfechas se estiman utilizando el concepto de *déficit habitacional*. En su definición universalmente áceptada, éste corresponde a la diferencia entre el número de familias y la cantidad de viviendas en *condiciones adecuadas* existentes en un determinado momento en el tiempo. La medición precisa del déficit no constituye una tarea fácil, por cuanto el establecimiento de los estándares mínimos de lo que se considera una vivienda buena o aceptable están sujetos a criterios no siempre coincidentes, y además estos parámetros sufren alteraciones a través del tiempo (1). Se suman a estas dificultades las deficiencias de información necesarias para estimar *la evolución del déficit de viviendas* (una vez que se acepta su magnitud en una fecha determinada), principalmente las referentes al número de viviendas nuevas *efectivamente terminadas* año a año y al de familias que se constituyen anualmente

---

(1) Figuerola y Lavados (1983), pág. 154.

y que por tanto requerirían de una solución habitacional (2).

Reconociendo los problemas mencionados, es importante señalar que existe relativo consenso entre los entendidos en materia habitacional, de que el problema de la falta de viviendas se agravó notoriamente en el período 1974-87. De acuerdo a los antecedentes disponibles, el gobierno militar habría heredado un déficit de 563 mil viviendas, afectando al 28 por ciento del total de familias existentes en 1973 (3). Una estimación disponible para fines de 1985, basada en los datos provenientes del Censo de Población y Vivienda de 1982, y tomando en consideración tanto el terremoto de Marzo de 1985 como los antecedentes sobre construcción habitacional y evolución del número de familias desde la fecha en que fue levantado el Censo (Abril de 1982) hasta Diciembre de 1985, señala que el déficit habitacional habría llegado en esta última fecha a 1.116 mil viviendas; este valor indicaría según esta autora que alrededor del 47% de las familias del país no contarían con una vivienda adecuada (4).

A nivel oficial se reconoció en un estudio publicado en 1978 que el déficit habitacional alcanzaba a fines de 1976 a un total de 627 mil viviendas (5). En una actualización para fines de 1982 efectuada por el mismo MINVU, siguiendo la metodología del primer estudio, se concluyó que el déficit habitacional había alcanzado a 753 mil viviendas sobre un total de 1.787 mil existentes en dicha fecha; es decir, en el transcurso de seis años las carencias

---

(2) Una tercera variable necesaria para estimar la evolución del déficit habitacional es la depreciación a que está sujeto el parque de viviendas existente. En todos los estudios que se han hecho para Chile en los últimos años se acepta el criterio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) de que la tasa de depreciación anual es del 1%.

(3) Proyecto Alternativo (1984), pág. 6.

(4) Mac Donald (1986), págs. 356-7.

(5) MINVU (1978) págs. 3-5.

habitacionales habrían aumentado llegando a afectar al 30% de las familias del país comparado con un 27% a fines de 1976 (6). Ambas estimaciones *oficiales* fueron realizadas antes de conocerse los datos del Censo de 1982 y los estudios se llevaron a cabo utilizando la metodología universalmente aceptada para estos efectos. Siguiendo la misma metodología y utilizando como base los datos del MINVU para 1976, en un tercer estudio, se actualizaron una vez más las cifras sobre el déficit habitacional y se concluyó que éste había llegado a 841 mil viviendas en 1984 (7).

Nuestras propias estimaciones, ciñéndonos a las recomendaciones de los técnicos en materia habitacional y utilizando las cifras demográficas actualizadas, nos lleva a concluir que el déficit hábitacional se incrementó desde 544 mil viviendas a fines de 1973 hasta 1.131 mil en la misma fecha en 1987. En términos del porcentaje de familias sin una vivienda adecuada, este se incrementó de *un 27,3% en 1973 a 39,8 en 1987* (véase el cuadro #1).

Hemos considerado útil revisar y presentar con cierto detalle los resultados de los diversos estudios existentes para el período 1974-86, por cuanto desde las esferas oficiales se ha intentado minimizar la magnitud de la carencia de viviendas, introduciendo un criterio distinto para estimar las necesidades habitacionales insatisfechas. De acuerdo a la nueva posición adoptada, el enfoque adecuado sería el reemplazar el concepto tradicionalmente utilizado de déficit habitacional, por el de *deficiencia real* representada por la *demanda efectiva* de viviendas. Esta estaría correctamente reflejada por el número de inscritos

---

(6) MINVU (1983), cuadro #3, pág. 88.

(7) Castañeda y Quiroz (1986), pág. 173.

**CUADRO #1**  
**MAGNITUD Y EVOLUCION DEL DEFICIT HABITACIONAL: 1970-87**  
(cifras en miles y porcentajes)

Años	Nº Hogares Particulares /a (1)	Aumento Anual en Nº Hogares /b (2)	Depreciación parque habit. c/ (3)	Nº viviendas "terminadas" /d (4)	Nº viviendas buenas condic. e/ (5)	Déficit viviendas f/ (6)	% de Hogares afectados g/ (7)
1970	1.841,5				1.333,6	507,9	27,6
1971	1.889,0	47,5	13,3	26,2	1.346,5	542,5	28,7
1972	1.937,8	48,8	13,5	89,2	1.422,2	515,6	26,6
1973	1.987,8	50,0	14,2	36,2	1.444,2	543,6	27,3
1974	2.039,0	51,2	14,4	37,9	1.467,7	571,6	28,0
1975	2.091,7	52,7	14,7	23,8	1.476,8	614,9	29,4
1976	2.145,6	53,9	14,8	18,6	1.480,6	665,0	31,0
1977	2.201,0	55,4	14,8	23,7 h/	1.489,5	711,5	32,3
1978	2.257,8	56,8	14,9	17,1 h/	1.491,7	766,1	33,9
1979	2.316,0	58,2	14,9	18,8 h/	1.495,6	820,4	35,4
1980	2.375,8	59,8	15,0	37,6	1.518,2	857,6	36,1
1981	2.437,1	61,3	15,2	46,3	1.549,3	887,8	36,4
1982	2.500,0	62,9	15,5	54,6	1.588,4	911,6	36,5
1983	2.564,0	64,4	15,9	27,3	1.599,8	964,6	37,6
1984	2.630,6	66,2	16,0	37,7	1.621,5	1.009,1	38,4
1985	2.698,5	67,9	16,2	46,8	1.630,6 i/	1.067,9	39,6
1986	2.768,1	69,6	16,3	59,2	1.673,5	1.094,6	39,5
1987	2.839,5	71,4	16,7	52,1	1.708,9	1.130,6	39,5

(Continúa)

**Fuentes:** Banco Central, *Boletín Mensual* #732, *Indicadores Económicos y Sociales 1960-1985. Febrero de 1989.* CELADE, *Proyecciones de Población 1950-2000, 1984.* INE, *XIV - XV Censo de Población y Vivienda, 1970 - 1982.*

- a/ Al 30/vi de cada año. Los valores se obtuvieron utilizando las cifras proporcionadas por los Censos de Población y Vivienda de 1970 y 1982, y las últimas cifras de población estimadas por CELADE. De ambos Censos se utilizó la información referida al número de personas por hogar particular. Una vez obtenidos los dos valores, 5,0 y 4,5 en 1970 y 1982 respectivamente, se dividió por éstos la población del país para los mismos dos años (excluyendo la proporción que según los censos corresponde a personas viviendo en hogares colectivos). Estos cálculos nos dieron un total de 1.841,5 y 2.500,0 miles de hogares en 1970 y 1982, respectivamente, lo que implica una tasa de crecimiento acumulativa anual de 2,58%. Esta tasa se utilizó para calcular las cifras correspondientes a los años donde no existe información censal. Debe tenerse presente que el número de los hogares particulares no es equivalente con el de núcleos familiares, por cuanto en aquellos se incluyen además de las familias unipersonales y nucleares, las familias extendidas. Las cifras por lo tanto pueden estar subestimando el número de familias que desean contar con una vivienda no compartida con familiares y/o amigos.
- b/ Corresponde a la diferencia entre los valores de cada año de la col.(1).
- c/ Equivale al 1% de las viviendas adecuadas consignadas en la col.(5).
- d/ Hemos supuesto que existe un lapso de un año entre la iniciación y el término de las viviendas.
- e/ Se ha tomado como base los datos del Censo de 1970, considerando sólo como viviendas adecuadas las casas y departamentos calificados en estado bueno, aceptable, y reparable. Por tanto fueron excluidos los conventillos, ranchos, rucas o chozas, mejoras, y viviendas marginales (callampas y otras). A partir de dicho valor las cifras para el período 1971-1986 fueron obtenidas sustrayendo las viviendas depreciadas (col.(3)) y agregando las viviendas "terminadas" en cada año, col.(5).
- f/ Calculado como la diferencia entre el número de hogares particulares (col. (1)) y de viviendas en buenas condiciones.
- g/ Equivale a  $((6) \% (1)) \times 100$ .
- h/ Se han tomado las cifras de Arellano (1985), Cuadro 1, p. 230, quien ha corregido las cifras de doble contabilización por regularizaciones que no corresponden a nuevas viviendas.
- i/ Se han restado 21,5 mil viviendas adecuadas destruidas por el terremoto de Marzo de 1985 de acuerdo a la estimación de Mac Donald (1986), op. cit. p. 356.

en el registro de postulantes de los diversos programas habitacionales que ofrece el MINVU. La adopción de este nuevo criterio, ha llevado al titular de la cartera a "disminuir" el déficit habitacional a 380 mil viviendas en 1985 (8).

La principal implicancia de aceptar este nuevo enfoque, es la identificación de *la capacidad de pago* de las familias, expresada a través del mercado, con la *necesidad* de contar con una vivienda adecuada. Aun cuando en este caso particular la demanda se expresa indirectamente (o intermediadamente) mediante la inscripción en los programas del MINVU, el concepto de demanda efectiva no representa las necesidades insatisfechas de vivienda, por cuanto las alternativas estatales tienen un costo económico para los eventuales beneficiarios a pesar de las distintas modalidades de subsidio vigentes.

En la práctica, no todas las familias que requieren una vivienda en buenas condiciones pueden inscribirse sin limitaciones en las listas de postulantes. Por una parte, muchos grupos familiares, y en particular los de los sectores populares, no poseen los recursos económicos mínimos necesarios para optar siquiera a las opciones de me-

---

(8) Al respecto véase Mac Donald (1986), op.cit., pág. 535, citando al Ministro de Vivienda y Urbanismo. Según este personero, el 90% de la población que requiere una vivienda se encuentra inscrito en algunos de los sistemas de provisión habitacionales implementados por el MINVU. El déficit habitacional global sería, en consecuencia, de 423 mil viviendas, correspondiendo la diferencia a familias de altos ingresos que pueden resolver sus necesidades de vivienda al margen de los programas públicos. Aún en 1989, el nuevo Ministro de Vivienda y Urbanismo, Gustavo Montero, reiteró que el déficit total alcanzaba a 423 mil viviendas y que estaba congelado en dicho nivel desde 1982 (véase El Mercurio, 25/4/89, pág. A1).

nor costo ofrecidas por el MINVU. En particular, nos referimos a los requisitos de ahorro previo en el caso del Subsidio Habitacional Tradicional (SHT), y/o al de ingreso suficiente para cancelar mensualmente un dividendo por un plazo de doce años en aquellos casos en que el Estado subsidia el 75% del valor de la vivienda y otorga un crédito hipotecario de cargo del beneficiario por el 25% restante. Además, el nuevo criterio presupone un *conocimiento perfecto* por parte de toda la población que carece de vivienda de los sistemas existentes que posibilitarían el acceso a una vivienda. A lo anterior se suma el hecho de que los programas de subsidio habitacional han mostrado en su implementación práctica numerosas imperfecciones y/o limitaciones que impiden la manifestación explícita de la demanda por viviendas (9). ¿Podríamos suponer que las numerosas familias que han sido rechazadas una o más veces continuarán indefinidamente postulando a los programas públicos? Si agregamos que se requiere ahorro previo, créditos complementarios con el correspondiente pago de un dividendo, gastos notariales, etc., según sea el programa de previsión estatal, no resulta evidente que sea adecuado utilizar la triple identidad déficit habitacional-necesidad de vivienda-demanda efectiva (vía inscripción). Es también probable que la frustración creciente provocada en la ciudadanía por un Estado poco permeable a las demandas de los afectados por el problema de la falta de viviendas, genere un rechazo de parte de ésta a inscribirse en los sistemas ofrecidos por el MINVU. En consecuencia, con este nuevo enfoque el gobierno militar estaría aceptando como carencia habitacional sólo la situación de aquellas familias que cuentan con los recursos mínimos requeridos y que no han perdido la esperanza de tener acceso a una vivienda propia, y desentendiéndose de las que no poseen los requisitos económicos exigidos y/o ya ni siquiera visualizan la posibilidad de en-

---

(9) Al respecto, véase (Tagle), 1982, y Arellano (1985).

contrar una solución a su problema habitacional a través de algún tipo de apoyo estatal.

Adicionalmente, todos los sistemas de provisión estatal contemplan el otorgamiento de un crédito hipotecario reajutable en U.F., lo que inhibe a muchas familias a ingresar a los programas públicos por temor a no poder mantenerse al día en el pago del dividendo y a verse en consecuencia eventualmente expuestas al riesgo de ser rematadas y desalojadas de sus viviendas.

Finalmente, es necesario considerar que una parte importante del déficit habitacional corresponde a viviendas existentes pero deficitarias o en malas condiciones, las que requerirían mejoramiento sin necesidad de reemplazo por viviendas nuevas. Este componente del déficit habitacional, denominado cualitativo, no es considerado por el MINVU ya que dentro de los requisitos exigidos para postular al subsidio estatal está el de carecer de una vivienda propia. No existen programas gubernamentales dirigidos a aquellas familias que teniendo una vivienda deficitaria, requerirían de apoyo estatal para mejorar la que actualmente poseen, con la excepción de un reducido número de subsidios y créditos otorgados por el Banco del Estado para los damnificados por el sismo de Marzo de 1985. Nos referimos particularmente a casas y departamentos de material sólido que se hallan en mal estado y los conventillos ubicados mayoritariamente en los barrios más antiguos de las principales urbes. Una estimación conservadora indica que habría en el país a fines de 1987 alrededor de 349 mil viviendas habitables pero en malas condiciones (casas y departamentos más todos los conventillos), sin contar a las viviendas de emergencia (mejoras, mediaguas, callampas, ranchos, rucas o chozas), las que en total sumarían unas 229 mil. Estos dos componentes del déficit habitacional, más *552 mil viviendas faltantes* para albergar a las familias allegadas y/o sin casa, constituye la magnitud global del problema habitacional en el país que no puede soslayarse arguyendo que este se re-

duce a los inscritos en el registro de postulantes del MINVU (10).

Resulta evidente lo inadecuado de medir el déficit habitacional a través de los listados de postulante (además de mostrar las inconsistencias en que incurrió el ex - Ministro de Vivienda Miguel Angel Poduje), remitiéndonos a sus propias declaraciones a fines de 1986 cuando señaló:

"No podemos bajar de la meta de 50 mil viviendas anuales que nos hemos fijado, porque es una cifra de equilibrio para que no crezca el déficit habitacional que es del orden de 550.000 a 600.000 viviendas..."(11).

Aún cuando las cifras son inferiores al déficit reconocido por el MINVU en 1983, resultan muy diferentes a las 380.000 viviendas que la misma autoridad dijo haber existido un año antes (12). Estas contradicciones dejaron al descubierto el hecho de que la metodología universalmente aceptada para calcular el déficit habitacional es la

---

(10) Nuestra estimación de la distribución del déficit en estos tres componentes se basa en el supuesto de que la proporción de casas y departamentos en mal estado a fines de 1987 es igual a la que reveló el Censo de Población y Vivienda de 1970 (14,5%); es decir, todas aquellas que no estaban en un estado bueno, aceptable o recuperable. Desgraciadamente, el Censo de Población y Vivienda levantado en 1982 cambió los criterios de calificación del estado de las viviendas, tornando incomparable los datos. Una vez obtenida esta cifra, utilizando nuestras estimaciones de viviendas en buen estado, se le agregaron los conventillos detectados por el Censo de 1982 (37,6 mil). Las viviendas de emergencia corresponden a las que aparecen en el Censo de 1982 (229,1 mil) y, finalmente por diferencia con el déficit habitacional total se obtuvo el número de viviendas faltantes para todo el país.

(11) Véase *El Mercurio*, 25-11-86, C5, el énfasis es nuestro.

(12) Con fecha 2-11-84, el mismo Ministro Poduje reconocía un déficit de 750 mil viviendas; véase *El Mercurio*, Edición Especial Vivienda y Urbanismo, pág. 4.

más adecuada y que por tanto éste supera con creces las cifras que manejan las autoridades de gobierno. De la cita anterior también se desprende una subestimación de los nuevos requerimientos de vivienda que se van creando anualmente. Allí se expresa que el déficit habitacional se congela con la construcción de 50 mil viviendas anuales, cuando en la realidad por el sólo incremento de las familias sería necesaria la construcción del orden de 70 mil viviendas al año (véase la columna 2 del cuadro#1), más unas 15 mil por concepto de depreciación del parque habitacional existente en el país. A conclusiones similares se arriba si tomamos como una variable *proxy* de las necesidades de vivienda que se van generando el número de matrimonios anuales que se están constituyendo: 86 mil como promedio al año en el período 1980-86 (13).

En síntesis, el déficit habitacional a fines de 1987 había alcanzado a 1.131 mil viviendas, cantidad que duplica a la heredada por el gobierno militar. Este déficit podemos descomponerlo en tres partes: a) 552 mil viviendas faltantes conformando el componente denominado cuantitativo por los expertos en la materia; b) 349 mil viviendas sólidas habitables pero que requieren mejoramientos (casas, departamentos y conventillos) y, c) 229 mil viviendas de emergencia (mejoras, mediaguas, callampas, ranchos, rucas y chozas), que al igual que las viviendas faltantes demandarían una solución habitacional completa para las familias afectadas. Estos dos últimos componentes del déficit habitacional se le llama cualitativo y representa un 51% del total. El restante 49% corresponde, *grosso modo*, a la realidad más extrema que se conoce como "el drama de los allegados y sin casa" (14).

---

(13) INE, *Compendio Estadístico*, Publicación Anual.

(14) Wilson (1984). Naturalmente que dentro del llamado déficit cualitativo reviste una mayor gravedad la situación de las familias habitando en viviendas de emergencia, muchos de los cuales pueden considerarse también como allegados.

Junto con conocer la magnitud del déficit habitacional y su evolución a través del tiempo, es de suma importancia saber en qué estratos socioeconómicos se concentra dicho déficit, y qué proporción de éstos carecen de una solución habitacional. La información existente al respecto proviene del propio MINVU, organismo que en el estudio ya citado publicado en 1983 efectuó una estimación por tramos de ingreso. Los resultados se reproducen en el cuadro #2. Como se puede apreciar el 15,4% de las familias de menores ingresos es la más afectada por la carencia de viviendas (15). El 70% de este estrato socioeconómico carece de una solución habitacional adecuada. Aunque menos dramática, la situación del segundo estrato reviste también características graves. Constituido por un 40,4% de las familias, más de un tercio no cuenta con una vivienda aceptable. En conjunto, los dos primeros tramos representan algo más de la mitad de las familias y concentran un 85% del déficit total de viviendas. Este enorme número de familias se encuentra viviendo en conventillos, mejoras, mediaguas, callampas, ranchos; rucas y chozas, como allegados en casa de familiares o amigos, o en la vivienda principal de desconocidos pagando un arriendo y/o en muchas oportunidades cancelando las cuentas de luz y/o agua, y también prestando servicios (cuidado de niños, labores domésticas, etc.). Dado el nivel de ingresos de estas familias, es imposible darle solución a su problema habitacional sin un significativo aporte estatal.

- 
- (15) No existe información que permita conocer la distribución del ingreso en el sector rural. El MINVU trabajó con el supuesto de que todo el déficit habitacional no urbano se encuentra concentrado en el segundo tramo. Es muy probable que este se divida en una proporción imposible de determinar entre el primer y el segundo tramo. Por tanto, las carencias habitacionales del quintil más pobre deben ser aún mayores de lo que indica el Cuadro #2.

**CUADRO #2**  
**DEFICIT HABITACIONAL POR ESTRATOS DE**  
**INGRESO: 1982**  
**(porcentajes)**

Tramo	% de las familias (1)	% de las familias afectadas por el déficit (2)
I	15,4	70,0
II	40,4	35,7
III	21,1	17,5
IV	8,6	8,7
V	14,5	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>29,6</b>

Fuente: MINVU (1983), Cuadros #6 y #7, pg. 92.

Detrás de todo este conjunto de antecedentes y resultados negativos subyace la concepción en materia habitacional que ha orientado la política de vivienda del gobierno militar. En la Sección que viene a continuación nos abocamos a abordarla y a tratar de comprender el por qué de los resultados deficientes obtenidos durante la dictadura en el campo habitacional.

### **I.2) Las orientaciones básicas de la política habitacional**

El constatar la magnitud, evolución y distribución por estratos socioeconómicos del déficit habitacional, obliga a realizar una revisión de cuales son las concepciones fundamentales que han guiado la política habitacio-

nal del gobierno militar. Tras ellas podemos identificar el doctrinario que ha orientado a las autoridades y que puesto en aplicación a través de políticas específicas se ha traducido para los sectores populares en un notorio empeoramiento de la satisfacción de una de las principales necesidades básicas: la vivienda. De acuerdo con la concepción oficial.

"El principio básico que sustenta la acción del Gobierno en materia de política habitacional, establece que la vivienda es un derecho que se adquiere *con el esfuerzo y el ahorro de la familia*, que el Estado reconoce y comparte.

La vivienda no es una dádiva del Estado, producto del sacrificio de muchos en beneficio de algunos privilegiados, concepción que ha forzado a parte importante de nuestra población a vivir en condiciones más deficitarias que aquellas a que tenían oportunidad.

La política habitacional persigue, como objetivo principal, *satisfacer las necesidades de vivienda mínima, sana y digna*, a la vez que próxima a los lugares de trabajo, y de equipamiento a que aspira todo grupo familiar.

*No es papel del Estado construir viviendas, asignarlas y administrar una cartera hipotecaria.* Sólo cuando comprobare que los canales establecidos no estuvieran cumpliendo cabalmente su cometido -y mientras se corrigen las distorsiones-, el Estado, *subsidiariamente*, debe asumir tales responsabilidades.

Orientará su acción normativa y subsidiaria preferentemente a resolver el problema habitacional de aquellos sectores de la pobla-

ción de menores recursos, es decir, los comprendidos bajo el ingreso medio y, dentro de éstos, aquellos ubicados en los tramos inferiores.

.... La política habitacional considera *el ingreso* como un factor preponderante en la solución del problema de la vivienda. A nivel nacional, precisa el grado de compromiso que el país puede adquirir respecto del standar habitacional. A nivel de las personas, define la vivienda a que cada grupo familiar puede optar" (16).

Hemos querido presentar en detalle las orientaciones básicas del gobierno militar en materia habitacional por cuanto ella contiene los elementos centrales que permiten identificar qué marco doctrinario ha orientado la acción del Estado en el campo de la política de vivienda general y la dirigida a los sectores más pobres en particular, y a su vez ayuda a visualizar las contradicciones y tensiones a que han estado sometidas en el período bajo estudio.

En primer lugar, resulta evidente de la lectura del párrafo citado que se toma como un dato las desigualdades existentes en la distribución del ingreso, las que el Estado acepta pasivamente. La relación que se establece entre el nivel de ingreso y la calidad de la vivienda a que cada familia podría acceder deja de manifiesto que el Estado *sanciona* sin pretender corregir las inequidades sociales y por ende el estándar habitacional a que puede optar cada familia. El Estado no apoya selectivamente para tender a equiparar en la calidad de la vivienda a familias

---

(16) *Mensaje Presidencial* (1977), págs. 592-3. Posteriormente, el régimen militar reemplazó el término *derecho* por el de *bien* para referirse a la vivienda. Este cambio fue consagrado incorporándolo a la Constitución de 1980. Los énfasis son nuestros.

en condiciones originales desiguales, sino que sencillamente plantea que los habitantes con menores ingresos deben en su condición de tales tener una vivienda más pequeña y de menor calidad.

Estrechamente ligado al punto anterior, está la concepción de que el esfuerzo concretado a través del ahorro constituye el pilar básico sobre el cual se sustenta la posibilidad de adquirir una vivienda; sin este condicionante, ningún grupo familiar puede aspirar a solucionar su problema habitacional. Así, el ahorro y el ingreso son requisitos indispensables para poder optar a las distintas soluciones ofrecidas por el sector público. La violación de estas condicionantes, significaría que la vivienda se convertiría en una dádiva del Estado "producto del sacrificio de muchos en beneficio de algunos privilegiados". A su vez, aquél juega un rol subsidiario, en el doble sentido de que apoya con recursos a las familias en relación inversa a su ingreso, y/o a la solución habitacional a que deberían aspirar, y se asigna un rol pasivo en la construcción de viviendas (función meramente normativa).

Así concebida, la ayuda gubernamental implica para sus beneficiarios el desembolso de recursos, ya que todos los programas de provisión (incluyendo el de casetas sanitarias) exigen ahorro previo y/o el pago de un dividendo mensual para cancelar los préstamos que cubren la diferencia entre el valor de la solución habitacional obtenido y el subsidio estatal ( más el ahorro previo en el caso de los programas de mayor cobertura como son los de subsidios habitacionales a través de llamados anuales).

También nos encontramos con que las familias deberían acceder a una vivienda "mínima, sana y digna", lo cual significa desestimar por principio las soluciones tipo "operación sitio". Esto significa que no importando la magnitud del problema habitacional, sino más bien minimizándolo, como vimos anteriormente, y dada la notoria restricción de recursos con que ha contado el MINVU, en

la realidad sólo se deberían entregar soluciones de "mejor calidad" a un mucho menor número de familias. De esta forma se posterga de manera permanente el problema de las miles de familias allegadas y/o sin casa.

En relación a los sectores populares, la vigencia de este marco doctrinario en materia de vivienda encuentra dificultades muy serias para su implementación. En primer término, por cuanto es un hecho ampliamente reconocido que son estos sectores los más afectados por la carencia de viviendas (recuérdese que los antecedentes que presentamos en el subcapítulo previo provienen del MINVU). En la medida en que se pretende entregar soluciones definitivas (vivienda "mínima, sana y digna"), son pocos los beneficiados en relación a la magnitud del problema a enfrentar, y una gran mayoría los que ven postergada cualquier posibilidad de una solución habitacional. La represión policial autojustificada en la defensa irrestricta de la propiedad tanto privada como pública, ha impedido que la masificación de las "tomas" de terrenos se constituyan en una alternativa masiva de solución para las familias que carecen incluso de un sitio. En la práctica, esto ha generado densidades muy altas con un crecimiento demográfico "hacia adentro" en las poblaciones existentes.

En segundo término, los sectores populares no cuentan con la capacidad económica cuando la solución ofrecida requiere de ahorro previo, ni tampoco están en condiciones de servir vía dividendos en unidades reajustables por la inflación (U.F.) el crédito complementario necesario para obtener una vivienda definitiva. Asimismo, tienen serias dificultades para obtener avales, los bancos comerciales privados no tienen líneas de crédito hipotecarias de los montos requeridos (normalmente no más de 150 U.F.), y el Banco del Estado junto con exigir avales tampoco cuenta con recursos suficientes para cubrir las necesidades de créditos hipotecarios a largo plazo (por lo menos 12 años). Operar en materia habitacional para

los estratos de menores ingresos, o "bajo el ingreso medio y, dentro de éstos, aquellos ubicados en los tramos inferiores" como ha expresado el propio gobierno, con criterios de mercado que no se adecúan a su realidad económica ha constituido una de las características de la política habitacional, especialmente en el primer septenio del régimen militar (1974-80).

El problema fundamental radica en que los sectores populares en general miran su situación de falta de vivienda de una manera muy distinta a las autoridades gubernamentales. Enfrentados a la realidad que los afecta, ellos tienen una visión muy pragmática, partiendo de la premisa, salvo excepciones, de que no están en condiciones de acceder a los programas de provisión de viviendas sociales entregadas por el sector público. Los estratos de más bajos ingresos, o sectores en extrema pobreza, desean, y algunos exigen en cambio, al menos en una primera etapa, una "operación sitio" masiva (la entrega de lotes urbanizados con servicios). Lo anterior no significa que no se aspire a una vivienda adecuada, ni que los sectores populares estén a la espera de una dádiva del Estado, sino simplemente que la urgencia de contar con un espacio propio donde albergar al núcleo familiar los obliga a *reducir su nivel de aspiraciones* frente a un Estado poco permeable a atender sus necesidades de acuerdo con la forma en que ellos mismos desean comenzar a darle una solución. Aparte de que la cobertura del programa de viviendas básicas es insuficiente para cubrir la brecha existente, los sectores populares prefieren en general un sitio urbanizado antes que, en caso de ser seleccionados, hacinarse en las viviendas básicas de 24 - 35 m<sup>2</sup> que asigna el MINVU, muchas de las cuales son en altura sin dar por tanto alternativa para una futura expansión (véase para más detalles la Sección I.3. más adelante).

En resumen, y teniendo en cuenta los antecedentes que entregamos en la Sección anterior, la aplicación práctica del marco conceptual que ha guiado la política

habitacional, unida a la estrechez de fondos que se le han asignado al MINVU en el presupuesto estatal, ha conducido, más allá de los esfuerzos de las autoridades de la cartera de vivienda en numerosas ocasiones mal orientados, a un notorio agravamiento de los problemas habitacionales a medida que nos movemos desde los sectores de ingresos medios hacia los de ingresos más bajos. Contrariamente al supuesto criterio rector oficial, que plantea focalizar los subsidios en relación inversa a los niveles de ingreso, observamos que el déficit de viviendas se acrecienta en relación directa con la deteriorada situación económica de las familias populares. Se otorgaron cuantiosos subsidios a los sectores medios-altos durante el período 1978-82 (17), y lo mismo ocurrió durante 1983 en que el Estado otorgó grandes facilidades a los estratos de mayores ingresos para que adquirieran un stock de alrededor de 15.000 viviendas sin vender (casas y departamentos para sectores medios-altos y altos) con créditos a 20 años plazo a un 8% de interés real anual (18). En definitiva, lo que ha efectivamente ocurrido en materia habitacional se aleja en buena medida de lo que el gobierno dice haber estado implementando: una política de vivienda con un apoyo estatal selectivo que prioriza su accionar atendiendo la situación de los más desposeídos.

### **I.3) Los programas de vivienda popular en el período 1974-87**

La presente Sección constituye una evaluación de los programas de vivienda popular durante el gobierno militar. Al hablar de vivienda popular nos referimos específicamente a aquellas soluciones habitacionales destinadas y que están efectivamente al alcance del 30% más

---

(17) Arellano (1984), cuadro 10, pág. 259.

(18) Necochea (1984), págs. 5-8.

*pobre de la población.* A este segmento de los habitantes del país los denominaremos indistintamente en el texto sectores populares, de bajos ingresos o en extrema pobreza. En materia de políticas de vivienda esta aclaración es de suma importancia, por cuanto se utiliza a menudo la asociación entre programas de viviendas sociales y básicas, e incluso de subsidios habitacionales, con la puesta en práctica de soluciones para los sectores populares. La confusión se produce muchas veces por cuanto el nivel de ingreso y su distribución en el país le obliga a lo menos al 60% de las familias a tener que recurrir a algún tipo de apoyo estatal para adquirir una vivienda. De hecho, el Estado ha reconocido esta situación y ha destinado cuantiosos recursos, muchas veces excesivos, a ayudar al restante 70% de la población. La labor de apoyo que realiza el Estado hacia estos sectores en mejores condiciones económicas, se tiende muchas veces a asociar con una preocupación por los sectores en extrema pobreza en materia habitacional. Como veremos más adelante, ello ocurre en buena medida con los llamados programas de viviendas sociales, en mayor medida aún con los subsidios habitacionales en sus distintas modalidades, e incluso con los sistemas de provisión de viviendas básicas y de casetas sanitarias (en radicaciones y lotes con servicios en algunos casos de erradicaciones).

Al estudiar los diferentes sistemas de provisión de viviendas para los sectores populares impulsadas por el sector público, se observa con claridad la existencia de dos subperíodos durante los años 1974-87. En efecto, desde 1974 hasta 1980 las políticas del gobierno en materia habitacional en general y de vivienda popular en particular, son claramente restrictivas, en el doble sentido de que se reduce significativamente el gasto público en vivienda y se impulsan agresivamente un conjunto de medidas privatizadoras en el mercado inmobiliario que le van restando al Estado el papel activo que había tenido en este ámbito en los tres períodos presidenciales que lo precedieron (1958-73). Este primer septenio del gobierno mi-

litar se caracteriza por la construcción de una muy reducida cantidad de viviendas destinadas a los sectores populares, y una labor de paulatino traspaso al sector privado de la responsabilidad en la construcción de estas viviendas. Por otra parte, el gobierno crea en 1975 los Comités Habitacionales Comunales (CHC), junto con el llamado programa de vivienda social y básica que tenía como meta la construcción de viviendas para los sectores más pobres de la población. Se proponía que a través de un catastro los CHC detectaran la magnitud del problema habitacional en cada comuna y se propusieran programas para que dieran solución anual a un 10% del déficit detectado. La superficie de las viviendas a construir era de 35-45 m<sup>2</sup> y cada CHC debía decidir si asignaba las viviendas vendiéndolas, otorgando un crédito hipotecario sin intereses, o cediéndolas en arrendamiento. La meta de terminar con el déficit comunal en un plazo de 10 años se fijó en base a los resultados del catastro, que arrojó un déficit a nivel nacional una cifra de 450 mil viviendas, dentro de las cuales se consideraba que 212,6 mil correspondían a familias viviendo en condiciones de marginalidad habitacional (19). El objetivo por tanto era que a través de las tareas realizadas por los CHC se levantaran 21 mil viviendas al año en la década 1976-85 (20).

Esta aparecía en teoría, en este primer subperíodo, la principal línea de acción del gobierno en materia de construcción de vivienda popular. Sin duda, las metas fijadas eran ambiciosas, si tenemos en cuenta que el ya significativamente disminuído presupuesto fiscal destinado al MINVU no estaba destinado para estos efectos sino para impulsar programas destinados a los secto-

---

(19) Piña (1983).

(20) El propósito de este plan era "eliminar esta miseria habitacional, existente incluso en países desarrollados, en un plazo de 10 años. Estas viviendas permitirían a las familias de menores ingresos contar con una vivienda "digna"; véase Piña (1983), op. cit., citando a un personero de gobierno.

res medios (Sistema de Postulantes) y a viviendas sociales y básicas al margen de la labor de los CHC. Estos últimos estaban seguramente pensados para cubrir las nuevas necesidades de vivienda popular que se iban a ir generando por el aumento vegetativo de las familias. El financiamiento entonces para el vasto proyecto a emprender por los CHC debía provenir de aportes municipales, del impuesto habitacional del 5%, de los arriendos y dividendos generados por el propio programa y finalmente, de donaciones y colectas públicas.

En síntesis, a partir de 1975 se definieron los primeros programas de acción para atender las necesidades habitacionales de los sectores de menores ingresos. El peso de los programas recaía en lo que pudieran realizar los CHC, más la labor directa del MINVU. Ambas líneas de acción deberían ser capaces de poner término al déficit habitacional de los sectores populares heredado de administraciones anteriores, y cubrir las nuevas demandas que irían surgiendo. Antes de revisar los resultados de estos programas, es necesario consignar que los CHC fueron disueltos en 1979 y los recientemente creados Servicios Regionales de Vivienda (SERVIU) heredaron sus bienes y tomaron en sus manos sus funciones y obligaciones (21).

En sus cuatro años de duración (1976-79), los CHC construyeron *en todo el país* un total de 8.378 viviendas; es decir, un 10% de lo que se suponía debían llevar

---

(21) Para más detalles sobre los CHC véase Castañeda y Quiroz (1986), op.cit., Haramoto (1983) y Piña (1983), op.cit. Según estos dos primeros autores la mayoría de las viviendas construidas por los CHC se cedieron en arrendamiento a sus usuarios y cuando los SERVIU, se hicieron cargo, aquellas fueron vendidas a los mismos arrendatarios otorgándoles un subsidio de 200 U.F. para los que las adquirieran al contado. Al igual que para el resto de los programas, se estableció que el apoyo estatal no podía superar el 75% del valor de las viviendas.

adelante. No cabe duda de que el problema fundamental radicó en su falta de financiamiento; en realidad, era imposible que sin un aporte cuantioso del Estado llevaran a cabo un programa de la magnitud planteada. Por su parte, el MINVU construyó en el quinquenio 1976-80 22,3 mil viviendas sociales y básicas, las que sumadas a las que en 1980 se levantaron con recursos provenientes del Consejo Social de Ministros, el Fondo Social y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, las que alcanzaron a 1.178, más las de los CHC, nos da un total para 1976-80 de 31,8 mil viviendas. Esta es una cifra exigua para un déficit detectado de 213 mil en 1975, a las que habría que agregar la necesidad de 107,6 mil nuevas viviendas para albergar a las nuevas familias pertenecientes al 30% de menores ingresos y reponer las viviendas por concepto de depreciación. Pero todavía resta dilucidar un problema al que hicimos referencia al principio de esta Sección: ¿cuántas de las 31,8 mil viviendas sociales y básicas llegaron efectivamente al 30% más pobre?

De acuerdo con el estudio de Tagle (1982) para los años 1979-81, el programa de Vivienda Social favoreció principalmente al 30% intermedio de la distribución de ingresos (deciles 4,5 y 6), cuyas familias captaron el 64% de los beneficios de este programa. El 30% de las familias más pobres (deciles 1,2 y 3) participó con un 24% de los recursos públicos asignados; es decir, con una proporción menor al que representan dichos hogares. Por tanto, el programa de Vivienda Social, contrariamente a lo que podría sugerir su nombre, no constituye precisamente un subsidio de pobreza. En cuanto al programa de Vivienda Básica se presenta una situación similar aunque menos acentuada, no obstante que a este respecto existen discrepancias entre los estudios realizados. La información elaborada por Arellano (1985) indica que el 30% más pobre recibió el 37% de los beneficios otorgados por este programa. En cambio, Castañeda y Quiroz (1986) infieren que es mucho más redistributivo llegando los tres primeros deciles a captar un 60% de los subsidios transferidos

por el Estado (22). A fin de no subestimar el número de viviendas básicas obtenidas por los sectores populares, hemos optado por aceptar las cifras de Castañeda y Quiroz, teniendo en mente que ellas constituyen *una cota máxima* que puede estar abultando los resultados. En el cuadro #3 presentamos una estimación para el período 1976-80 donde se compara el número de viviendas (sociales y básicas) construidas en el quinquenio que habrían favorecido al 30% más pobre de la población, con *las nuevas necesidades* que se crearon por el aumento de las familias populares y el deterioro del parque habitacional que poseían. Las cifras son elocuentes en demostrar que se produjo un notorio retroceso por cuanto las nuevas viviendas sólo cubrieron un 12,7% de los nuevos requerimientos. En relación al aumento del déficit nacional global, nuestros cálculos indican que *del aumento total del déficit* durante el lustro 1976-80, equivalente a 242,7 mil viviendas, casi un 40% fue "aportado" por los sectores de bajos ingresos (93,2 mil viviendas) (23). En resumen, la pobreza en materia habitacional aumentó no sólo en términos absolutos sino también en términos relativos. Estos son los años de gestación del problema de los allega-

- 
- (22) La diferencia entre ambos estudios radica en que Arellano (1985), op.cit., utiliza la Encuesta de Ingresos del INE de 1969, corregida por la Encuesta de Presupuestos Familiares del mismo INE de 1978 para actualizar la distribución del ingreso y establecer los puntos de corte de los deciles tercero y sexto. En cambio, Castañeda y Quiroz (1986), op.cit., hacen uso de la Encuesta de Empleo anual de la Universidad de Chile para los mismos efectos, obteniendo límites un 30% más altos que los de Arellano (1985). Esto significa que los sectores populares y medios tendrían un nivel de ingreso superior y por tanto los programas públicos se tornarían más redistributivos dada la información de ingreso disponible en el MINVU de sus beneficiarios. Paradójicamente, una supuesta distribución del ingreso menos regresiva implícita en los puntos de corte de Castañeda y Quiroz (1986), tornaría más progresivos los sistemas de provisión del MINVU. Dicho en otras palabras, los más pobres son favorecidos porque son "más ricos".
- (23) El aumento del déficit habitacional global se obtiene sustrayendo del valor a fines de 1980 que aparece en la col. (6) del Cuadro #1 (857,6 mil), el correspondiente a fines de 1975 (614,9 mil).

dos y/o sin casa, el cual se ve agravado por un mayor hacinamiento debido a que el tamaño de las viviendas sociales y básicas que provee el sector público se va reduciendo hasta bordear los 35 m<sup>2</sup>, comparados con alrededor de 50 m<sup>2</sup> durante los gobiernos de Frei y Allende (24).

**CUADRO # 3**  
**ESTIMACION DE LAS NECESIDADES**  
**HABITACIONALES Y DE LOS BENEFICIARIOS**  
**PERTENECIENTES AL 30% MAS POBRE DE LA**  
**POBLACION: 1976-87**  
**(miles y porcentajes)**

	Beneficiarios de viviendas sociales y básicas (1)	Nuevas necesidades habitacionales (2)	Proporción cubierta de las necesidades (%) (3)	Proporción del aumento del déficit global (%) (4)
1. 1976-80 (promedio anual)	13,7 2,7	107,6 21,5	12,7	38,7
2. 1981-87 (promedio anual)	81,1 11,6	172,8 24,7	46,9	33,5
3. 1976-87 (promedio anual)	94,8 7,9	280,4 23,4	33,8	36,0

**Fuentes:** Col.(1) : MINVU, *Memoria Anual*, 1979-87; Castañeda y Quiroz (1986), Cuadro #3, #6 y #8. págs. 178, 195 y 198, respectivamente.  
 Col.(2) : Cuadro #1, (col. (2) + col. (3)) x 0,3.  
 Col.(3) : (col. (1) % col. (2)) x 100.  
 Col.(4) : Cuadro #1, col. (6), y (col. (2) - col. (1)) del presente cuadro.

(24) Castañeda y Quiroz (1986), op. cit., Cuadro #3, págs 178-9, y MINVU, *Memoria Anual*, varios años.

A partir del año 1981 se inicia una nueva etapa en materia de programas de vivienda popular. A nuestro juicio se conjugaron dos motivos que dieron lugar a este cambio. En primer término, comenzó a manifestarse embrionariamente el problema de los allegados y/o sin casa a través de intentos de "tomas" de terrenos, proceso que tuvo su punto culminante el 1983 cuando alrededor de 8,7 mil familias se apoderaron de tierras en la comuna de La Granja fundando los Campamentos Raúl Silva Henríquez y Francisco Fresno, dando lugar a la "toma" más masiva ocurrida en Chile. La gran cantidad de familias involucradas, el apoyo de la Iglesia Católica, y la amplia cobertura de prensa que tuvieron estos hechos, impidió que se recurriera finalmente al simple expediente del desalojo policial como había ocurrido en intentos anteriores. Muy a su pesar, el gobierno militar debió ceder en un primer momento y aceptar la "toma", y posteriormente buscar la manera de asignar viviendas básicas a los habitantes de ambos campamentos en distintas poblaciones construidas a través de los programas del MINVU.

En segundo lugar, se puso en marcha en 1981 el sistema denominado Subsidio Habitacional Variable (SHV). Este tuvo una gran acogida, lo que demuestra la seriedad que revestía el problema habitacional en los sectores más pobres y también en las capas medias bajas, por cuanto postularon alrededor de 230 mil familias. Los que ganaron el subsidio fueron 24 mil pero sólo *lo cobraron efectivamente* 8,5 mil familias; es decir, un tercio de los beneficiados y un 4% de los postulantes (25). Los factores determinantes que parecen estar detrás de esta situación fueron que el sistema financiero no otorgaba créditos hipotecarios de largo plazo por los montos requeridos (la diferencia entre el valor de la vivienda y el subsidio más el eventual ahorro previo), y que el sector privado no consideraba rentable la construcción de vi-

---

(25) Tagle (1982), op. cit.

viendas de un valor total de 267 U.F. (tope máximo establecido para obtener el SHV cuyo monto podía alcanzar hasta 200 U.F.). Por su parte, ni el SERVIU ni el Banco del Estado otorgaron recursos crediticios para complementar la ayuda a los beneficiados. De acuerdo con la estimación de Arellano (1985), los sectores populares captaron el 37% de los beneficios del programa de SHV, lo cual significa no más de 3,1 mil familias (26). Aun cuando el diseño del SHV pretendía corregir las deficiencias encontradas en el SHT, aquél demostró en la práctica sus limitaciones, básicamente porque el gobierno continuó con su concepción de que el ahorro previo era una condición necesaria para acceder a una vivienda, y debido a que se confió excesivamente que el mercado sería capaz de operar eficientemente. Tanto el sector financiero como los productores privados de viviendas no consideraron rentable operar con los sectores de menores recursos.

En este contexto, de una mayor movilización popular en torno a la problemática de la vivienda, y de la evidente incapacidad de los mecanismos de mercado para permitir a los grupos más pobres el acceso a una vivienda, el gobierno militar acelera a través del MINVU notoriamente el programa de radicaciones y erradicaciones de campamentos y operaciones sitio iniciado incipientemente en 1979. Contribuye también este mayor énfasis en materia habitacional el otorgamiento de créditos de organismos internacionales destinados específicamente a programas de radicación, dentro de una nueva concepción que privilegia el mejoramiento de soluciones habitacionales precarias ya existentes versus la construcción de viviendas nuevas. Esta orientación externa permea sin lugar a dudas las esferas oficiales y se hace extensiva aunque de manera limitada, a las erradicaciones.

---

(26) Arellano (1985), op. cit., Cuadro #10, col (9), pág. 259.

Según datos oficiales, sólo en la Región Metropolitana habían 103,2 mil familias habitando en condiciones mínimas de higiene, hacinamiento y promiscuidad en 406 campamentos y operaciones sitio originados en los períodos presidenciales de Frei y Allende. En estas cifras, no se incluyen los núcleos familiares allegados en el sitio o la vivienda principal, pero se estima que en total vivían en dichos asentamientos del orden de 600 mil personas; es decir, más o menos un 15% de la población de la Región Metropolitana (27). Durante el período 1979-84, se erradicaron un total de 28,7 mil familias, las cuales provenían principalmente de campamentos y operaciones sitio de las comunas de La Florida, Conchalí, Las Condes y Santiago, las que fueron relocalizadas mayoritariamente en cinco comunas : Puente Alto, La Granja, La Pintana, San Bernardo, Renca y Pudahuel. Estas familias recibieron en sus nuevos asentamientos viviendas básicas de 24-35 m<sup>2</sup>, con un subsidio de 75% del valor de la vivienda y el saldo con créditos a 12 años plazo con un 12% de interés. Respecto de este proceso masivo de traslado al interior de la Región Metropolitana, existe consenso de que utilizaron criterios esencialmente económicos, construyendo las viviendas en comunas donde el valor de los terrenos era más barato sin importar mayormente la dotación de infraestructura vial, servicios urbanos, policlínicos y establecimientos educacionales. Asimismo, se aisló a parte importante de la población erradicada de sus fuentes naturales de empleo en las comunas más ricas donde desarrollaban fundamentalmente trabajos en el área de los servicios personales (domésticos, gasfitería, jardinería, cuidadores de viviendas, etc). Su contrapartida en las comunas desde donde fueron erradicadas las familias no se dejó esperar:

"...los flujos naturales y artificiales tienden a ser contrarios; allí donde más campamentos

---

(27) Labbé y Liévenes (1986), pág. 4.

se erradicaron más viviendas fueron construidas por el mercado. Una primera explicación de este hecho son los beneficios directos que tiene para el sector la erradicación de campamentos. Entre otros, disminución de la criminalidad generalmente correlacionada directamente con la pobreza, mayor homogeneidad poblacional, mayor aseo, etc.. Si se añade a esto una mayor inversión ministerial y municipal, se explica la mayor demanda para vivir en dichos sectores y un probable aumento relativo en el valor comercial de los terrenos" (28).

Desde una perspectiva netamente política, parece indudable que los programas de erradicación tuvieron como grandes objetivos la "concentración del enemigo" en áreas periféricas y la desarticulación de redes de organización poblacional. Esto último se manifestó claramente a través de la distribución de las familias originarias en distintos nuevos asentamientos y la consecuente formación de estos últimos con población sin una historia común ni relaciones de amistad o parentesco.

El proceso significó en consecuencia una creciente segregación espacial entre ricos y pobres al interior de la Región Metropolitana, mejor calidad de vida y valores de los bienes inmuebles en las comunas "expulsoras" de población, y un desmedido crecimiento geográfico artificial en las zonas noroeste y sur de la capital con el consecuente impacto sobre la ya insuficiente dotación de infraestructura básica y social en las comunas receptoras. Como lo expresó descarnadamente en un encuentro informal un economista del grupo denominado Tucanes, el proceso de erradicaciones fue simplemente "la exporta-

---

(28) Labbé y Llénenes (1986), op. cit., pág. 8.

ción e importación de rotos" desde comunas más ricas hacia comunas pobres.

No cabe duda que comparado con el período anterior, el Estado pasó a tomar un rol más activo, abandonando en buena medida su concepción mercantilista con respecto al papel del libre juego de la oferta y la demanda en la provisión de viviendas para los sectores populares. Aún así, las necesidades habitacionales en el período 1981-87 superaron ampliamente el mayor esfuerzo gubernamental. Como se señala en el Cuadro #3, los grupos más pobres en todo el país se beneficiaron con la asignación de 81,1 mil viviendas básicas, o un promedio anual de 11,6 mil. Comparado con los años 1976-80 en que dicha cifra alcanzó sólo a 2,7 mil, es evidente que hubo un significativo avance. No obstante, los beneficiados representaron un 47% del flujo de nuevas necesidades habitacionales, y una vez más los más pobres en vivienda aumentaron en términos absolutos y relativos aunque a un ritmo menor que en el período 1976-80 (véase la col. (4) del Cuadro #3).

Una característica de esta segunda etapa de las políticas de vivienda popular fue su mayor realismo, en el sentido de adecuarse a la capacidad real de pago de las familias en el diseño de los programas. Nos referimos específicamente a levantar las limitaciones impuestas por las exigencias de ahorro previo y de destinar un monto excesivamente alto del presupuesto mensual a la cancelación de un dividendo. En los llamados programas de vivienda social y de SHV el problema para los más pobres estuvo radicado precisamente en estas dos restricciones (además de las ya mencionadas falta de interés del sistema financiero y del sector construcción privados). Las viviendas básicas a que se abocó el MINVU tienen un valor máximo (225 U.F.) y un subsidio (200 U.F.) que permite a las familias, aunque no sin esfuerzo, pagar un dividendo mensual bajo acorde con sus ingresos.

Como se observa en el Cuadro #4., un préstamo de 25 U.F., sin poseer ahorro previo y obteniendo la ayuda estatal de 200 U.F., significa en las condiciones financieras existentes durante el período (12 años y 12% de interés real anual) el pago de un dividendo mensual de 0,33 U.F.. Utilizando el criterio de Naciones Unidas que estima que el 30% más pobre puede destinar como máximo un 11% al pago de un dividendo, llegamos a que un grupo familiar que tenga un ingreso mensual de 3 U.F. podría acceder a una vivienda básica de 225 U.F. en las condiciones señaladas. En nuestro país el ingreso medio familiar mensual del 30% más pobre estaría por encima de dicha cifra (29). Pero el cuadro #4 también revela que el acceso a la vivienda a través de los programas de SHV y de vivienda social no estaban al alcance de los sectores populares por cuanto le exigían un dividendo mensual (aparte del ahorro previo) que superaba largamente su capacidad económica puesto que implicaban dividendos de 0,88 y 2,63 U.F., respectivamente, lo que a su vez requería de un ingreso familiar de a lo menos 8 U.F., nivel que está bastante por encima del que tiene el 30% más pobre de la población. No puede extrañar entonces lo poco redistributivos que fueron estos programas y la consiguiente urgencia de buscar alternativas viables para los sectores populares.

- 
- (29) Las estimaciones difieren de acuerdo a distintos estudios en relación al nivel promedio de ingreso familiar mensual, pero todas indican que el del 30% más pobre supera las 3 U.F. Según la información del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, el ingreso medio familiar en el Gran Santiago era en 1979 de 4,75 U.F. (véase Necochea (1984), op.cit., Cuadro # 6, pág. 15). De acuerdo a los datos de Arellano (1985), op.cit., el ingreso familiar mensual del 30% más pobre fue en 1981 de 6,57 U.F. (véase su Cuadro # 2, pág. 234). A pesar de la recesión de 1982-83 y de la evolución negativa que han tenido las remuneraciones desde dichos años, en ningún caso obtenemos en la actualidad un nivel inferior a 3 U.F. A su valor del 30/4/89 correspondía a \$ 14.134; es decir, un monto similar a un Sueldo Mínimo Legal.

## CUADRO #4

**DIVIDENDO MENSUAL NECESARIO  
PARA ACCEDER A LOS DIFERENTES  
PROGRAMAS DE PREVISION ESTATAL**

Monto Préstamo	Condiciones Financieras	i=8% plazo (años)			i=10% plazo (año)			i=12% plazo (años)		
		12 (1)	15 (2)	20 (3)	12 (4)	15 (5)	20 (6)	12 (7)	15 (8)	20 (9)
200 U.F.	(Viv.social) a/	2,16	1,91	1,67	2,39	2,15	1,93	2,63	2,40	2,20
67 U.F.	(Subsidio Hab. Variable) b/	0,73	0,64	0,56	0,80	0,72	0,65	0,88	0,80	0,74
27.5 U.F.	(caseta sanitaria) c/	0,30	0,26	0,23	0,33	0,30	0,27	0,36	0,33	0,30
25 U.F.	(Vivienda Básica) d/	0,27	0,24	0,21	0,30	0,27	0,24	0,33	0,30	0,28
45 U.F.	e/	0,49	0,43	0,38	0,54	0,48	0,43	0,59	0,54	0,50

(Continúa)

i = tasa de interés real anual

- a/ Corresponde a los planes para la adquisición de una vivienda de hasta 400 U.F. con un subsidio habitacional de 200 U.F.
- b/ Este subsidio fijó como límite la adquisición de viviendas de un valor no superior a 267 U.F., aportando el Estado hasta un máximo de 75% del valor de la vivienda. El sistema de prelación establecía como criterio básico para otorgar puntaje que el postulante recibía 1 punto por cada U.F. solicitada por debajo del máximo de 200 U.F.. Este criterio de selección otorgaba por tanto un premio al ahorro previo constituyendo en la práctica una cláusula antiredistributiva (o regresiva). El valor tope de la vivienda constituía por tanto la restricción para postular a los sectores de mayores ingresos que supuestamente no se interesarían en adquirir viviendas de hasta 267 U.F.
- c/ El valor de las casetas sanitarias además del sitio era de 110 U.F. y el Estado otorgaba un subsidio del 75%; es decir, 82,5 U.F.. Esta es la solución más barata otorgada por el sector público. Las casetas sanitarias son de 6 m<sup>2</sup> construidos en terrenos de alrededor de 100 m<sup>2</sup>.
- d/ Soluciones habitacionales de 26 m<sup>2</sup>, en 130 m<sup>2</sup> de terreno, con un subsidio estatal máximo de 200 U.F.. Hasta 1983 se otorgaba un crédito a 12 años, con un 12% de interés real anual el que fue bajado a 0% a partir de dicha fecha; es decir los dividendos tenían un valor menor y se reajustaban mensualmente por el I.P.C.. Lo anterior significa que a partir de 1984 se hizo más accesible la vivienda básica (considerada la primera etapa de una vivienda social), para el 30% más pobre de la población. El dividendo mensual a pagar bajo estas condiciones más favorables es de 0,17 U.F.
- e/ En los últimos años, 1986-88, el MINVU ha estado también entregando viviendas de alrededor de 36 m<sup>2</sup> cuyo costo es de 180 U.F.; los beneficiarios reciben un subsidio de 135 U.F. (75% del valor de la solución) y las restantes 45 U.F. la financian con crédito de hasta 20 años con un 8% de interés real anual, lo que implica un dividendo de 0,38 U.F. mensual. Por la sola baja de los intereses del 12 al 8% el dividendo disminuye en un 17%. Si a esta agregamos el mayor plazo (20 en vez de 12 años), la baja en el pago mensual alcanza a 35,6%. El costo de las viviendas básicas ha disminuyendo el costo del m<sup>2</sup> construido en 1981-82 a alrededor de 5 U.F. en 1986; la reducción en la superficie entre ambas fechas, desde 40 a 35 m<sup>2</sup> es mucho menor (-12,5%) que en el valor del m<sup>2</sup> construido (33,3%). Es poco probable que esta caída tan marcada se deba a cambio tecnológico y/o mayor eficiencia.

La labor del Estado durante este período también incluyó una línea de ayuda a los sectores populares mediante la instalación de casetas sanitarias en los llamados programas de "saneamiento de poblaciones" (no incluidas en el Cuadro #3). Una línea de acción de esta naturaleza no se compadece con la orientación básica del gobierno militar de otorgar una vivienda "mínima, sana y digna", pero la realidad ha sido más fuerte que los principios y el Estado recurrió durante el período a este tipo de soluciones (30). La activación de este programa no sólo tiene importancia en si mismo por los beneficios que ha implicado para las familias favorecidas, sino porque ha constituido una demanda permanente del movimiento poblacional organizado a partir de los últimos años de la década pasada y de las Instituciones de Apoyo a la vivienda popular. Ambos actores visualizarán en este tipo de soluciones habitacionales el mecanismo más expedito para resolver la urgencia del problema de los allegados y/o sin casa.

Los expertos coinciden en que la instalación de una caseta sanitaria de 6 m<sup>2</sup> en 100 m<sup>2</sup> de terreno tiene un costo aproximado de 100 U.F.. Si al igual que en las viviendas básicas se subsidia el 75%, entonces sería posible con un crédito de 25 U.F. darle a miles de familias la posibilidad de contar con un mínimo necesario para que con posterioridad a través de autoconstrucción puedan finalmente contar con una vivienda adecuada. La ventaja de un sistema de provisión de esta naturaleza es que tiene un costo equivalente a algo más de la mitad del programa

---

(30) La instalación de casetas sanitarias se puso en práctica en programas de erradicación en nuevos asentamientos dando lugar a lo que se conoce como la entrega de lotes con servicios o urbanizados. No obstante, el énfasis de la entrega de casetas se ha puesto en las llamadas radicaciones. De acuerdo a la información oficial hasta Junio de 1984 se habían realizado 82,2 mil obras de radicación con infraestructura sanitaria. *El Mercurio*, 2/9/84, Edición Especial Vivienda y Urbanismo, pág. 2.

de viviendas básicas (180 U.F.), permitiendo en consecuencia casi doblar el número de familias beneficiadas en la actualidad. Aparte de que conlleva otras ventajas como la mayor libertad de los favorecidos para diseñar su vivienda de acuerdo a sus gustos, necesidades y posibilidades, y el no verse forzadas a tener que habitar en viviendas básicas estrechas que no admiten expansión por ser muchas veces soluciones en altura (31).

Mirado el problema desde una perspectiva macroeconómica, constatamos que el MINVU destinó en 1989 un 0,8% del P.G.B. a la inversión en viviendas. Por su parte, el P.G.B. bordeó los 1.200 millones de U.F.. Si se aumentase la inversión del sector público a un 1% del P.G.B., tendríamos que el sector contaría con 12 millones de U.F. al año. Suponiendo además que se prioriza en el problema de los allegados y/o sin casa pertenecientes a los sectores populares que serían alrededor de 450 mil familias, otorgándole un tercio de los recursos públicos destinados a vivienda con un costo de 100 U.F. para la entrega de lotes con servicios, tendríamos en consecuencia

- 
- (31) En un reportaje de la revista *Qué Pasa* sobre la problemática habitacional se describen claramente las desventajas y los avances para las familias beneficiarias de las viviendas asignadas por el SERVIU: "Ahora estamos más incómodos, pero sin frío. Lo reconoce Griselda Maldonado (42), casada, tres hijos. Hace un mes llegó desde el campamento La Castrina (paradero 18 Santa Rosa) dejando atrás "una casa de madera y un sitio bien amplio". Ahora vive junto a otras 34 familias en uno de los treinta bloques de tres pisos que conforman la Villa Los Quillayes en La Florida. Solución habitacional en altura, "congelando" a cada hogar en 42 m<sup>2</sup>. No hay posibilidades de agrandarse. Aunque se esté en un primer piso. No hay balcones, ni dónde colgar la ropa. No hay jardines, ni juegos infantiles. Los vecinos apenas se conocen y hay miedo. "Se roban las cosas a cada rato". Pero casa propia al fin. "No me puedo quejar", asegura Griselda. La vivienda la construyó el SERVIU y deberá pagarla, al igual que sus vecinos, a veinte años plazo. El dividendo actual, \$1.350. Esa es su meta: no atrasarse en las cuotas. Pero nada más" (véase *Qué Pasa* #800, semana del 7 al 13 de Agosto de 1986, pág. 30).

la posibilidad de entregar 40 mil soluciones de este tipo al año, permitiendo avanzar a un ritmo relativamente acelerado en ponerle término en su fase más crítica a lo que constituye sin duda el problema habitacional más grave con que nos encontramos a fines de los ochenta (32). Los dos tercios restantes de los recursos podrían en consecuencia ser destinados a buscar una solución para aquellas familias de los sectores populares que no poseen más que una mediagua o mejora pero sí un sitio, o que se encuentran habitando en conventillos, cités y casas en mal estado, a los pobres del campo que moran en viviendas inadecuadas y, finalmente, a los sectores medios que también sufren el problema de allegamiento. Es indudable que el desafío es enorme, si se considera además que las nuevas necesidades habitacionales en la actualidad se acercan a las 90 mil al año. La focalización de los recursos hacia los más desposeídos que se ha ido materializando poco a poco desde 1981, sin desconocer las dificultades y contradicciones que se observan en el accionar del MINVU, debe en nuestra opinión ser profundizado y modificado en términos de qué programas tendrían prioridad, pero constituye la única alternativa justa y viable de comenzar a revertir el tremendo legado negativo que dejarán los 16 años de dictadura militar en el campo habitacional.

---

(32) Un mayor número de soluciones se pueden ir entregando en la medida que crece el P.G.B. por persona (o familia) y que el Estado vaya recuperando fondos anualmente a través de las amortizaciones de los créditos que sería necesario otorgar por la parte no subsidiada de los lotes con servicios (25 U.F.). Por supuesto, se podría avanzar a un paso más rápido si se invirtiera en este programa un 1,5% del P.G.B., cifra que no aparece como desmesuradamente elevada; sin embargo, debe tenerse en cuenta que surgirán demandas y presiones de todos los sectores (educación, salud, previsión, etc.).

#### 1.4) Los deudores hipotecarios y de servicios: el drama de los que poseen una vivienda

Al agudo problema de las familias sin casa que han ido creciendo notoriamente en el período 1974-87, se agrega la situación de los deudores habitacionales (hipotecarios y de servicios), quienes se han visto enfrentados a la amenaza de perder sus viviendas o sufrir la interrupción de los suministros de electricidad y agua. La gestación de una realidad inédita en la historia del país, está directamente correlacionada con la severa depresión económica que se inició a mediados de 1981 y que se prolongó por espacio de cinco años, alcanzando su punto más crítico en 1983. El P.G.B. por persona descendió en un 17% en relación a 1981 y la tasa de desempleo se empujó hasta alcanzar casi un 35% de la fuerza de trabajo (incluyendo como desocupados a las personas adscritas a los programas PEM y POJH). Paralelamente, los niveles de ingresos reales de la población que se mantuvo ocupada se contrajeron abruptamente a partir de los últimos meses de 1982, situación que se prolongó hasta el año 1988, especialmente para los sectores populares que reciben una remuneración más baja y que evoluciona más o menos acorde con el Sueldo Mínimo Legal (véase el Cuadro #5). Por otra parte, sólo a partir de fines de 1985 la desocupación comienza a retornar a su nivel anterior a la crisis y el P.G.B. empieza a crecer a tasas sostenidas del orden del 5% anual. Para la gran masa de asalariados es una recuperación parcial, que los favorece en la medida que ha venido aumentando el empleo, pero que los ha dejado con un poder adquisitivo inferior al que tenían antes de la depresión, y con un cúmulo de deudas difíciles de cancelar contraídas durante el llamado "boom económico" del período 1979-81, y acumuladas posteriormente producto de la depresión. La burbuja económica terminó de la misma forma que lo han hecho todas las fases expansivas violentas sustentadas en la especulación financiera e inmobiliaria. Como lo expresa magistralmente el

famoso economista John K. Galbraith refiriéndose a la Gran Depresión en los Estados Unidos que se develó de manera brutal en el aciago *Black Thursday* (Jueves Negro), la última semana de Octubre de 1929 en que se derrumbó el precio de los valores bursátiles:

•

"Mantener acciones por expectativas de alza no tendría sentido; la nueva realidad sería precios en declinación. Habría una corrida, caos, para deshacerse de las acciones. Esta es la manera en que terminaron las orgías especulativas en el pasado. Así fue como llegó el fin en 1929. Y es la forma en que la especulación terminará en el futuro" (33).

Para Galbraith fue decisivo el particular estado de ánimo ("the mood") que antecedió al colapso:

"...un sentimiento colectivo de confianza, optimismo y convicción de que la gente común estaba destinada a ser rica. Los ciudadanos deben también tener fe en las buenas intenciones y aún más en la benevolencia de otros, por que es a través de la gestión de otros que ellos se enriquecerán" (34).

---

(33) Galbraith (1961), pág. 174. La traducción es nuestra.

(34) Galbraith, op. cit., págs. 174-5.

## CUADRO #5

### INDICES DE INGRESOS REALES Y DESOCUPACION: 1981-1988 (1981 = 100, miles de personas y porcentaje)

	Remuneraciones	Sueldo Mínimo	Sueldo Mínimo	Desocupación	
	(1)	Legal (2)	Legal (3)	Nº (4)	% (5)
1981	100,0	100,0	100,0	623,0	16,4
1982	99,7	98,1	102,1	1.036,0	26,7
1983	89,0	79,0	72,5	1.410,2	34,8
1984	89,1	67,6	60,0	1.099,0	26,5
1985	85,3	65,1	56,7	1.020,7	24,1
1986	86,9	62,5	55,0	832,5	19,2
1987	86,7	58,7	51,6	708,2	15,7
1988	92,4	60,2	53,3	581,6	12,5

#### Fuentes:

- Col. (1) Índice de Remuneraciones del INE, deflactado por el IPC oficial.
- Col. (2) Corresponde al Sueldo Mínimo Legal deflactado por el IPC oficial.
- Col. (3) Corresponde al Sueldo Mínimo Legal deflactado por el IPC PET que refleja las variaciones de precios de la canasta de consumo del 20% más pobre de la población.
- Col. (4) y (5) Corresponden a las cifras entregadas por el Depto. de Economía de la U. de Chile a nivel nacional, más los adscritos a los programas PEM y POJH. (Se calculó el promedio simple de las cifras de Marzo y Septiembre, únicos dos meses en que se lleva a cabo esta encuesta a nivel de todo el país).

La versión chilena del *crash* de la bolsa de Nueva York, fue la "sorpresiva" quiebra de la hasta entonces supuestamente sólida empresa CRAV en el segundo trimestre de 1981, en medio del optimismo generalizado de las

autoridades gubernamentales y del mundo empresarial que arrastró a miles de familias chilenas a la compra a crédito de bienes durables y particularmente viviendas, en un contexto que parecía anunciar el "despegue" hacia el mundo capitalista desarrollado, como no se cansaron de predicar los personeros oficiosos claves en el ámbito de la economía y las finanzas. Ante la actitud entre escéptica y defensiva de algunos críticos desconfiados, se le dijo al país algo muy similar a lo que respondía el presidente Hoover en la antesala de la Gran Depresión: "Cualquier falta de confianza en el futuro económico de la fortaleza básica de los negocios en los Estados Unidos es una estupidez". El paralelo serían tal vez las palabras del General Pinochet en que manifestó reiteradamente que el dólar estadounidense continuaría a \$39 por los siglos de los siglos, símbolo de las bondades del neoliberalismo a ultranza. Desatada la crisis, incubada durante tres años en una bonanza ficticia sustentada en el endeudamiento externo, se hizo visible el problema de los deudores hipotecarios y de servicios de utilidad pública, miles de familias que obnubiladas o no por las promesas del modelo económico neoliberal, quedaron enfrentadas al espectro de tener que olvidarse del sueño de la casa propia o de no poder contar con el suministro de elementos tan vitales como la luz eléctrica y/o el agua.

En esta Sección nos ocuparemos primero de los deudores hipotecarios; a continuación, repasaremos brevemente la situación de los deudores de servicios, entregando información sobre la realidad en la Región Metropolitana en que están disponibles cifras parciales pero muy reveladoras de la profundidad que alcanzó la crisis económica y sus efectos de arrastre hasta la actualidad.

#### 1.4.1) *Los deudores hipotecarios.*

Las familias que han adquirido una vivienda teniendo que recurrir a créditos hipotecarios constituyen sin ninguna duda la inmensa mayoría en el país. Por tratarse *del producto más caro* que cualquier familia normal desea adquirir, ésto no debe sorprender, más aún en una país con los niveles de ingreso y su distribución como el nuestro, y dado que la compra de una vivienda es un proceso dinámico, en el sentido de que a medida que el ingreso aumenta las familias van aspirando naturalmente a soluciones habitacionales más costosas. Esta conjunción de factores determina que antes o después en el ciclo de vida de casi todo núcleo familiar se intente acceder a una vivienda propia. Un último aspecto que es necesario reiterar dice relación con el hecho de que en nuestro país *a lo menos el 60%* de las familias requiere de algún grado de apoyo estatal para tener posibilidades concretas de hacerse propietario de una vivienda. A través de distintas modalidades el Estado ha venido efectivamente realizando esta labor desde hace varias décadas y, con mayor o menor eficacia, ha logrado apoyar a las familias para concretar sus aspiraciones habitacionales.

En la Sección precedente hicimos un recuento de cuál ha sido la labor del régimen militar en esta materia, focalizando nuestra atención en los programas de provisión destinados a los sectores de menores ingresos. Ahora revisaremos qué ha venido ocurriendo con aquellos que accedieron a una vivienda recurriendo en mayor o menor medida a créditos hipotecarios. Ampliaremos sin embargo nuestro horizonte, e incluiremos en el análisis a los sectores medios, entendiéndolo por tales a los núcleos familiares que se ubican en los deciles 4,5 y 6 de la distribución de ingresos. El motivo de este ensanchamiento de la perspectiva es básicamente que en alguna medida las capas medias, al igual que los sectores populares, se han estado organizando *a nivel territorial* para afrontar su problema habitacional más urgente que es evitar la pérdida

de la vivienda que adquirieron hace alrededor de una década atrás (e incluso más). Este desafío, los ha llevado a plantear la necesidad y a desarrollar un frente de acción junto con los sectores populares demandando ante el Estado la solución definitiva a sus problemas de incapacidad de pago de los dividendos mensuales. Dada esta "causa común", nacida de las mismas circunstancias, resulta imposible abocarnos al estudio de los deudores hipotecarios estableciendo una separación en este caso artificial entre los más pobres y los sectores medios (35).

El origen del problema de los deudores hipotecarios, entendiendo por tal la incapacidad de pago de los dividendos mensuales con la consiguiente amenaza de remate y lanzamiento de sus viviendas, se remonta nítidamente a la fase recesiva que comenzó a vivir la economía chilena a mediados de 1981. Cuatro factores se conjugaron para provocar un fenómeno desconocido en Chile como el altísimo porcentaje de morosidad que se observa

- 
- (35) Los allegados y/o sin casa también pertenecen a los grupos de ingresos medios; no obstante, éstos no se han organizado como los deudores hipotecarios. Es una realidad que se encuentra "escondida" en la casa de familiares (normalmente los padres o hermanos (as)), y que debido a su dispersión y a la vergüenza que conlleva su reconocimiento aparece ausente como demanda social. En cambio, los deudores hipotecarios (y de servicios) comparten su vida diaria en las villas y poblaciones, le adeudan a un mismo acreedor, y sufren en conjunto los problemas del territorio y la comuna donde habitan. En muchos casos, se conocen entre sí por años antes de vivir en el mismo lugar, por cuanto forman parte de cooperativas para la vivienda, algunas de las cuales tuvieron su origen en el lugar de trabajo. Ninguno de estos elementos de identidad está presente en los allegados y/o sin casa de los sectores medios, lo cual, obviamente, impide la organización en función de intentar conseguir una vivienda propia. Se busca la solución habitacional de manera individual, e incluso se resiste la idea de ajustar sus aspiraciones a su realidad económica adquiriendo una vivienda más modesta, lo que se considera discordante con la autopercepción de cuál es su status social. Ogrodnik (1984), estima que el 42% de las familias allegadas en el Gran Santiago pertenecía a los estratos medios.

en los créditos hipotecarios y las reiterativas informaciones de prensa de desalojos de familias que no lograron evitar caer en la falencia económica.

En primer lugar, nos encontramos con las altas tasas de interés real a que fueron concedidos los créditos hipotecarios durante la época del "boom". En efecto, la tasa anual prevaleciente superaba en muchos casos el 12% (la que cobraba el propio SERVIU), traduciéndose en dividendos mucho más altos que comprometían un porcentaje demasiado elevado del ingreso familiar. A modo de ilustración podemos comparar con la tasa que se cobró en 1983 a los compradores de viviendas para los sectores medios-altos y altos que fue del 8%. Los cuatro puntos porcentuales adicionales de diferencia se traducen en un dividendo un 22% más alto en un crédito a 12 años plazo (26). Si suponemos que la familia destinaría con el crédito más barato un 25% de su ingreso familiar al pago de la cuota mensual, las tasas de interés real cobradas mayoritariamente en el período 1979-81 significaron el compromiso de destinar un 30% al pago del dividendo mensual. En un contexto de gran permisividad del sistema financiero, de una oferta amplia de créditos hipotecarios y de consumo, no fue difícil para las familias cruzar la frontera de un sano manejo de la cartera por parte de los bancos, quienes en teoría debían exigir a los deudores que no comprometieran más allá de un cuarto de su ingreso en la cancelación del dividendo. Se partió en consecuencia de una situación que llevaba aparejada una alta fragilidad o, para decirlo en el lenguaje financiero, con una cartera altamente riesgosa.

---

(36) Si el plazo del crédito fuese de 15 años, una tasa de interés real anual de 12% en vez de 8% implica un dividendo un 26% más alto; es decir, a medida que se prolonga el plazo aumenta la diferencia porcentual entre el valor de los dividendos a cancelar en cada caso.

Un segundo factor muy relacionado con el anterior fue que las letras hipotecarias emitidas por los bancos no se vendían a su valor par sino que con un 20 y hasta 30% de castigo, pérdida que debía ser asumida por el deudor contratando un segundo crédito complementario otorgado por el mismo banco por el cual se le cobraba alrededor de un 18% de interés real anual. Para un deudor cualquiera el asumir esta pérdida le significaba aumentar su nivel de endeudamiento en un 25% y el dividendo en un porcentaje aún más alto puesto que el crédito complementario se le cargaba una tasa de interés más alta que al crédito hipotecario original. El motivo por el cual se producía esta diferencia entre el valor par de las letras hipotecarias y su cotización en el mercado era producto del propio ambiente de optimismo económico reinante; este se traducía en una alta rentabilidad de los instrumentos financieros alternativos (depósitos a corto plazo, acciones, bonos, fondos mutuos, etc), los cuales rendían una rentabilidad muy superior al 12% de las letras hipotecarias. Naturalmente, estas eran compradas por los inversionistas siempre y cuando su menor precio compensara la diferencia relativa de rentabilidad entre las distintas alternativas de inversión financiera. Los bancos entonces procedieron a agregar al dividendo original una cuota mensual por el crédito complementario, normalmente otorgado al mismo plazo que el mutuo hipotecario. De esta forma, se volvieron a traspasar los límites que exigiría un manejo cuidadoso de la cartera hipotecaria por parte de los bancos. En síntesis, tanto deudores como acreedores "apostaron" al éxito del modelo económico neoliberal, con expectativas de crecimiento futuro, mayores salarios, más y mejores empleos: como dice Galbraith muchos creyeron "que la gente común estaba destinada a ser rica".

Los deudores de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP), sucesora de SINAP, y del SERVIU, en cambio, afrontaron básicamente el problema de las altas tasas de interés y de el tercer factor que desencadenó el problema de deudores hipotecarios: la Unidad de

Fomento. Mientras la economía crecía y los salarios reales aumentaban desde 1978 hasta 1981, la existencia de la U.F. no preocupó demasiado a los deudores, por cuanto esta unidad monetaria se reajustaba de acuerdo con la inflación (IPC) y las remuneraciones nominales subían más que los precios. En otras palabras, el poder adquisitivo de las remuneraciones aumentaba y recuperaba paulatinamente su nivel luego de la gran pérdida sufrida entre 1973 y 1976. Esta situación se comenzó a revertir dramáticamente a partir de 1982 en que por una parte se desindexaron las remuneraciones; es decir, se terminó con el piso de 100% de reajuste por inflación en el reducido porcentaje de trabajadores que podían negociar colectivamente y, por otra, el gobierno comenzó a contener el Sueldo Mínimo legal, reajustándolo muy por debajo de las variaciones del IPC. Los deudores hipotecarios con compromisos en U.F. pertenecientes a todo el espectro socioeconómico, pero principalmente los de ingresos medios y bajos, cuyos acreedores eran el SERVIU, la ANAP y el Sistema Bancario, vieron disminuir sus ingresos reales (véase las cols. (1), (2) y (3) del Cuadro #5), en tanto que sus dividendos continuaban indexados mediante la U.F. Si ya habían partido de una situación inicial en que comprometieron una porción significativa de su ingreso, la caída de las remuneraciones reales a partir de finales de 1982 les dio el *coup de grace*. La alternativa era continuar pagando el dividendo y reducir abruptamente otros gastos o, declararse en mora y liberar aquella parte del presupuesto destinada a la vivienda y continuar afrontando los gastos de alimentación, salud, transporte y servicios de utilidad pública, todos ítems no prescindibles. Debido a que el dividendo es un gasto indivisible que representa una alta proporción del Ingreso familiar total, esta segunda opción se imponía inexorablemente sobre las familias aún a costa de arriesgarse a un desalojo por incumplimiento en las obligaciones hipotecarias. Resumidamente, esta fue la historia de aquellos que lograron mantener su empleo durante la recesión que sobrevino en 1981. No obstante, una realidad más dramática la vivieron miles de familias que

además de los tres factores antes mencionados, sufrieron a nuestro juicio el más grave problema producto de la crisis: la cesantía. Esto nos lleva a tratar el último factor desencadenante de la elevada morosidad y sus secuelas.

Al iniciarse la recesión a mediados de 1981, el desempleo afectaba a un 16,4% de la fuerza de trabajo, equivalente en números absolutos a 623,1 mil personas (véase las cols. (4) y (5) del Cuadro #5). Dos años más tarde, la tasa de desocupación había aumentado a casi un 35% involucrando a 1.410,1 mil personas; es decir, los desempleados habían aumentado en 787,1 mil en sólo dos años. En términos de la cantidad de familias afectadas, podemos conservadoramente concluir que a lo menos un 30% estaba enfrentando en 1983 el problema de la cesantía de sus miembros activos: una cifra cercana a los 770 mil hogares. Para éstos no se trataba de "optar" entre declararse morosos o reducir otros componentes del gasto. Sencillamente se dejó de cancelar el dividendo y se hizo lo humanamente posible para sobrevivir. El elevadísimo nivel de desocupación se mantuvo hasta 1987. Estas familias acumularon deudas hipotecarias que se fueron agregando mes a mes al saldo insoluto con aplicación de nuevos intereses y multas, dejándolos en una situación imposible de normalizar, aun cuando hubiesen después de un prolongado período reinsertarse en la fuerza de trabajo ocupada. Ni los niveles de remuneraciones ni menos el monto de la deuda de arrastre les permitía ponerse al día y recomenzar a pagar los créditos con que habían adquirido sus viviendas.

La magnitud que llegó alcanzar la morosidad habitacional se presenta en el Cuadro #6. Es claro que existe una relación inversa entre el porcentaje de morosidad y el nivel de ingreso y la calidad de la vivienda que tienen los deudores hipotecarios. Los morosos del SERVIU, mayoritariamente asignatarios de viviendas básicas y sociales y de casetas sanitarias, son los más afectados. Este resultado no nos debería extrañar si consideramos que los más

**CUADRO # 6**  
**DEUDORES HIPOTECARIOS**

Institución Acreedora	Nº de Familias deudoras (1er. semestre 1986) (1)	Nº de Familias morosas (marzo 1987) (2)	Porcentaje de morosidad (3)
SISTEMA			
BANCARIO a/	115.954	16.399	14,1
– Del Estado	51.723	7.417	14,3
– Privado	64.231	8.982	14,0
ASOCIACION NAC. DE AHORRO y PRESTAMO (ANAP)	90.388	16.409	18,2
CAJAS DE PREVISION	150.000	n.d.	-
SERVIU	327.625	166.473	50,8
TOTAL	683.967	199.281	37,3 b/

**Fuentes:** Economía y Negocios, *El Mercurio*, Junio de 1985, pág. 11.  
*Hechos Urbanos* Nº 52, Abril de 1986, pág. 4.  
 Revista Apsi, 294, *Economía*, Marzo de 1989, pág. 2.

a/ Las cifras corresponden a Septiembre de 1988.

b/ Se excluyeron del total de la col.(1) los 150.000 deudores de las Cajas de Previsión por no existir información sobre morosidad. Es probable que el número no sea muy sustantivo por cuanto sus dividendos están expresados en Unidades Reajustables (U.R.) las que varían de acuerdo al IPC o al Índice de Remuneraciones del INE (el que suba menos). Si suponemos que todos los deudores en U.R. se encuentran al día el porcentaje global de morosos desciende al 29,1%. Esta constituye por tanto la cota mínima.

pobres son los más afectados por las recesiones y que son aquellos que pueden destinar un porcentaje más bajo de su ingreso familiar a cancelar una cuota mensual por su vivienda. El dividendo se transforma en un "bien sunuario" cuando apenas se obtienen algunos pesos para comer y movilizarse. Por más que el gobierno haya efectuado llamados a renegociar y entregado subsidios (veáse más adelante para mayores detalles), la mitad de los deudores del SERVIU se encontraban en mora en 1987. El porcentaje disminuye a algo menos de un quinto en el caso de los deudores de la ANAP, organismo que

opera esencialmente con los sectores de ingresos medios con una cartera de créditos actualmente denominados U.F. y en proceso de traspaso a la banca privada. Finalmente, tenemos el Sistema Bancario, que podemos dividir en dos grandes grupos: a) los 51.723 deudores del Banco del Estado que representan un 45% del total con una deuda promedio de 180 U.F. en Septiembre de 1988 y, b) un total de 64.231 deudores hipotecarios de los bancos privados cuya deuda media es de 728 U.F. en la misma fecha. Los préstamos hipotecarios en cartera vencida bordean en ambos casos el 15%. No obstante, es necesario señalar que dentro del sistema bancario privado, los morosos son precisamente los deudores de ingresos relativos más bajos a juzgar por el hecho de que sus compromisos son menores. En efecto, los préstamos hipotecarios al día son en promedio de 760 U.F. comparados con 532 U.F. de los en cartera vencida. Asimismo, los cinco bancos con colocaciones hipotecarias más altas (más de 1.500 U.F. por deudor) presentan una morosidad muy baja, tanto en porcentaje del total de deudores atrasados (0,6%) como en relación a su cartera hipotecaria global (2,5%) (37).

Resulta evidente de la información recién entregada que la morosidad es una realidad que afecta a los grupos de ingresos medios y en mucho mayor medida a los sectores populares. Por tanto, si se quiere enfrentar la cuestión de las deudas hipotecarias, debe intervenir de manera selectiva, con políticas sociales diferenciadas por

---

(37) A su vez, estos cinco bancos concentran un 12,5% del valor total de créditos hipotecarios del sistema. Todas las cifras entregadas provienen de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (véase *Revista Apsi*, Economía #42, Marzo de 1989, pág. 2).

estrato de ingreso. Los más ricos, aun cuando estén endeudados en U.F., no son precisamente aquellos que han dejado de cancelar sus dividendos y sería altamente inequitativo aplicar medidas de solución indiscriminadas que se traducirían en un alto costo para el Estado, subsidiando precisamente a los deudores más grandes que no han caído en mora, principalmente por que la recesión y la reajustabilidad de la U.F. no los afectó como al resto de la población. Los antecedentes disponibles indican que si se trata de apoyar e intentar darle una solución al problema de los deudores habitacionales, se debe poner un límite que no supere las 500-550 U.F. de deuda, reduciendo de esta manera el número de beneficiados y principalmente el monto de recursos involucrados, focalizando la ayuda en los sectores medios y populares.

Como veremos a continuación, el actual régimen ha implementado una serie de medidas destinadas a ayudar a las familias que adeudan su vivienda, pero aquéllas no siempre se han llevado a cabo en el momento adecuado y han carecido de selectividad. Otra característica de las políticas aplicadas en este campo ha sido el de "chutear" la deuda alargando los plazos, trasladando hacia el futuro un problema que debiera ser enfrentado y resuelto sin imponer una mayor carga en el tiempo a las familias deudoras. Ha constituido sin duda la contrapartida interna de lo que se ha hecho con la deuda externa: postergar y comprometer a la generación futura en compromisos que son impagables.

El gobierno reconoció recién a mediados de 1983 el drama de los deudores hipotecarios, cuando ya la recesión llevaba casi dos años y, como vimos anteriormente los ingresos reales de la población ya habían disminuído de manera significativa y el desempleo aumentado a niveles altísimos. En junio de 1983 se ofreció la primera ayuda a todos los deudores hipotecarios, sin distinción por monto de los compromisos pendientes ni acreedor. La ayuda

consistió en la rebaja del dividendo en un 40% entre Julio de 1983 y Junio de 1984. Este porcentaje disminuiría en un 10% año a año hasta volver al dividendo original a partir de Julio de 1987. La parte no pagada del dividendo se diferiría acumulándose en U.F., aplicándosele una tasa de interés real anual del 8%. En la práctica lo que se planteó fue una ampliación del plazo de pago de las deudas por cuanto se determinó que el saldo insoluto que resultase a fines de Junio de 1987 debería traducirse en dividendos iguales al que correspondía pagar a partir de Julio del mismo año. Para un deudor que comenzó a pagar dividendos en el *peak* del "boom", esta facilidad significaba aumentar el plazo de pago en alrededor de un 50% (en general 6 años por cuanto los plazos originales eran de 12). Sin duda, esta medida significó una ayuda importante para los deudores hipotecarios, al menos para los que no habían perdido sus empleos con la recesión. El alivio, sin embargo, no fue tan grande como aparece a primera vista, por cuanto el dividendo representaba para muchos más o menos la cuarta parte del presupuesto familiar; por tanto, el menor desembolso significaba un 10% menos de gasto total mensual. No obstante, las remuneraciones reales habían caído entre un 11 y 28% en 1983 con respecto a 1981, según se considere el Índice de Remuneraciones del INE o el poder adquisitivo del Sueldo Mínimo legal (véase el Cuadro #5). Así, incluso para quienes conservaron su empleo con ingresos menores, la facilidad resultaba muchas veces insuficiente y tardía dado que el "ajuste de cinturón" se venía produciendo desde bastante antes.

El segundo apoyo a los deudores vino en Junio de 1984, cuando se vencía el primer año y debían a partir de Julio comenzar a pagar el 70% del dividendo original. El gobierno prorrogó por un año más la rebaja del 40%, se estableció que ésta disminuiría en un 1,8% en el año siguiente y posteriormente 3% anual hasta llegar al 85% del dividendo original. A su vez se rebajó la tasa de interés aplicada a la parte no pagada del dividendo a un 4% para todos los que adeudaran menos de 6.000 U.F. Para los

deudores que estuvieran por sobre dicha cantidad la tasa bajaría a un 6%. Fue este un atisbo de selectividad, pero con un tope tan alto que su efecto redistributivo era prácticamente nulo. Esta prórroga y nueva modalidad de diferir el pago de las deudas hipotecarias fue un claro reconocimiento de que no era posible aumentar en 10 puntos porcentuales los dividendos. Los ingresos reales no habían mejorado e incluso más, continuaban reduciéndose para los que ganaban el Sueldo Mínimo, situación que se generaliza en 1985 donde vuelven a caer las remuneraciones reales de acuerdo al índice del INE.

Cuando la recuperación en los niveles de empleo era aún insuficiente, el gobierno decide otorgar un subsidio directo, con un criterio por primera vez claramente redistributivo, a diferencia de las facilidades anteriores que afectaban a todos por igual. En el mes de Enero de 1985 se dictaminó una bonificación al dividendo mensual para todos los deudores hipotecarios, excepto los de las Cajas de Previsión. El subsidio consistió en la baja de 0,5 U.F. del dividendo entre Febrero y Diciembre de 1985, disminuyendo a 0,35 U.F. en 1986 y a 0,2 U.F. durante 1987. Para poder acceder a esta bonificación se impusieron dos condiciones: a) la deuda original no podía ser mayor que 1.200 U.F. y, b) sólo era aplicable a los que estuvieran al día en sus pagos. Como todo subsidio de monto fijo, significó un alivio mayor para los deudores más pequeños siempre y cuando no estuvieran morosos. A su vez, se excluyó a los grandes para quienes el subsidio no significaba gran cosa, pero obviamente se pudo contar con más recursos para los con compromisos menores a 1.200 U.F. Sin duda, este fue un avance en relación a las medidas previas, en términos de una mejor focalización del apoyo estatal, mas dejó mucho que desear para quienes habían acumulado deudas significativas en relación a sus ingresos después de un largo tiempo de morosidad. La exclusión de los deudores de las Cajas de Previsión de este beneficio parece radicar en que sus compromisos que se denominan en Unidades Reajustables (U.R), las que

varían de acuerdo al Índice de Remuneraciones o el Índice de Precios al Consumidor calculados por el INE. La norma legal establece que la U.R. se reajusta de acuerdo al que aumente menos, protegiendo de esta manera a los deudores frente a eventuales reducciones de sus remuneraciones reales.

Quisimos destacar este aspecto, por cuanto esta era la forma en que fue concebida la U.F. durante la administración de Frei, y ha sido precisamente una de las más importantes reivindicaciones de los deudores hipotecarios. En el Cuadro #7 aparecen las tres principales unidades de cuenta que operan en el sector vivienda. Es claro a primera vista que la U.R. es la que subió menos en los años 1981-88, y especialmente durante 1983-85, el período más crítico de la crisis. Por su parte, las Cuotas de Ahorro (C.A.), también subieron menos que la U.F., pero más que la U.R.. Debemos destacar que el 60% de los deudores del SERVIU tienen sus dividendos indexados en C.A., las que de manera excepcional subieron menos que el IPC en los años 1983-85. Esta constituyó una ayuda más a los deudores más pequeños, a pesar de lo cual su morosidad era extremadamente elevada. Medidas adicionales se impulsaron en 1986 cuando se llamó al sistema bancario a repactar las deudas hipotecarias estableciendo un nuevo mutuo a una tasa de interés más comisión menor a la original (9%), pero esta medida fue limitada en cuanto a su alcance pues favorecía a una parte de los deudores y, en la práctica, sólo a aquellos con tasas originales muy por encima del 12%. La nueva hipoteca implicaba gastos notariales y una nueva pérdida en la venta de las letras hipotecarias que tornaba marginales los beneficios para buena parte de los deudores del Sistema Bancario. Se estima que sólo el 5% se acogió a esta reprogramación denominada "pre-pago", por cuanto implicaba contraer un nuevo crédito para cancelar el anterior (38).

---

(38) Aylwin (1987), págs. 28 y 40.

## CUADRO # 7

### UNIDADES DE CUENTA DEL SECTOR VIVIENDA : 1981 - 88 (pesos de cada año y variaciones porcentuales)

Años	Cuota de Ahorro (C.A.)		Unidad Reajutable (U.R.)		Unidad de Fomento (U.F.)	
	Promedio anual (\$)	Variación Porcentual	Promedio anual (\$)	Variación Porcentual	Promedio anual (\$)	Variación Porcentual
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1981	49,03		15,66		1.181,63	
1982	53,65	9,4	16,66	6,4	1.279,32	8,3
1983	61,92	15,4	17,89	7,4	1.625,17	27,0
1984	68,69	10,9	20,38	13,9	1.947,18	19,8
1985	84,56	23,1	24,96	22,5	2.539,47	30,4
1986	105,17	24,4	30,17	20,9	3.064,62	20,7
1987	127,70	21,4	35,37	17,2	3.649,79	19,1
1988	151,56	18,7	41,20	16,5	4.236,58	16,1
Variación porcentual acumulada 1981-88		209,0		163,2		258,6

**Fuente:** Banco Central, *Boletín Mensual*, varios números.

El conjunto de medidas de ayuda a los deudores hipotecarios significó un paliativo que impidió una moratoria generalizada, con los consecuentes efectos negativos para el sistema financiero como un todo y la economía en general, pero no resolvió las causas de fondo que están detrás del problema de la gran mayoría de los deudores hipotecarios: bajos e inestables niveles de ingresos desprotegidos de la inflación ( y la U.F. en consecuencia) al no existir una reajustabilidad de las remuneraciones que

considere como un *piso base* el aumento del IPC (como se había logrado en el país desde mediados de los sesenta, y se restableció en 1979 en el propio Plan Laboral del régimen para posteriormente derogar esta cláusula en 1982), medida que debe también ser aplicada al Sueldo Mínimo legal.

El el Cuadro #8 queda claramente establecido que aun con todas las facilidades otorgadas por el gobierno, en 1988 los dividendos habían disminuído menos que el Sueldo Mínimo legal según se puede observar en las cols. (2) y (3) del Cuadro #5. Para los más pobres continúa por tanto pendiente una solución que a nuestro juicio debe ir orientada en el restablecimiento de su capacidad de pago, y en una política salarial acorde con el aumento de los precios que permita a los deudores no atrassarse en sus pagos mensuales de su dividendo, y finalmente en una política macroeconómica coherente que concilie una baja inflación con redistribución del ingreso. En nuestra opinión la solución no radica en la derogación de la U.F., que constituye un mecanismo eficiente de fomento de ahorro y de impulso al sector de la construcción, sino en que se traslade el costo que significa resolver el problema de los deudores a los que viven básicamente de altas utilidades e ingresos. En resumen, se trata de que a través de una política económica e impositiva claramente redistributiva se apoye a los que realmente lo necesitan. Hay que revertir lo que ha sido la ecuación básica durante los 16 años de dictadura militar: la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas. Es imprescindible socializar las utilidades privadas e ingresos altos (con impuestos progresivos) y minimizar las pérdidas sociales atacando sus tres principales orígenes: alto desempleo abierto, extendida subocupación y bajos niveles de remuneraciones reales.

## CUADRO # 8

### DIVIDENDO PROMEDIO MENSUAL ANTES Y DESPUES DE PROGRAMACIONES 1983 - 85 (Unidades de Fomento)

Año	Vivienda Básica (1)	Vivienda Social (3)	SHV (2)	Deudor "Medio" (4)
1981	0,590	2,630	0,880	5,260
1982	0,590	2,630	0,880	5,260
1983	0,472	2,105	0,704	4,208
1984	0,354	1,580	0,578	3,156
1985	0,099*	1,147	0,074	2,745
1986	0,024	1,315	0,207	2,980
1987	0,191	1,540	0,384	3,287
1988	0,409	1,820	0,610	3,645
Var. %- 88/81	30,800	-30,800	-30,800	-30,800

**Fuentes:** Elaboración nuestra en base a Cuadro #4 y a los beneficios estatales otorgados a a partir de Julio 1983, Julio 1984 y Febrero de 1985.

Col.(4): Corresponde a la situación hipotética de un deudor "típico" cuyo crédito original sería de 400 U.F., contratado a 12 años a un 12% de interés real anual para obtener una vivienda de 680 U.F. de subsidio estatal y 100 U.F. de ahorro previo propio. El apoyo estatal de 180 U.F. promedio por beneficiario lo hemos obtenido a partir de la información correspondiente a los Subsidios habitacionales efectivamente pagados durante el período 1978 - 86 (1o, 2o, 3o, 6o, 7o, 8o, 11o y 12o llamados). Como ya hemos señalado anteriormente, esta ayuda gubernamental favoreció principalmente al 70 % de mayores ingresos de la población y, dentro de estos principalmente al 40% más rico (véase Arellano (1985), op.cit., cuadro 10, cols.(4) a (7), pg. 259, y Castañeda y Quiroz (1986), op.cit., Cuadros Nro. 5 y Nro. 6, pgs. 194 y 195, respectivamente).

\*Este valor negativo se debe al subsidio de 0,5 U.F. vigente durante Febrero-Diciembre 1985.

#### *1.4.2) Los deudores de servicios de utilidad pública*

Aquejados por las mismas causas que los deudores hipotecarios, miles de familias se han visto afectadas por la incapacidad de pago de sus cuentas de luz y de agua. No obstante, se presenta una diferencia comparada

con la situación de los que adeudan dividendos. Se trata en este caso casi exclusivamente de núcleos familiares pertenecientes a los sectores populares. La razón básica que explica esta diferencia es que las tarifas que cobran las empresas de servicios de utilidad pública es pareja, diferenciando por la cantidad consumida y no por barrio o comuna.

Normalmente se cobra un monto fijo más una tarifa por la cantidad consumida mensualmente, más algunas diferenciaciones según horarios y días de la semana. Los criterios de selectividad tienen más que ver con necesidades de financiamiento propias de las empresas que con la capacidad de pago de los usuarios. Naturalmente, dado que los sectores más pobres tienen niveles de ingresos menores, el valor de las cuentas representa normalmente una proporción más alta de su ingreso. Asimismo, el monto mensual para los sectores medios y altos no significa una carga tan pesada en relación a su presupuesto, lo cual, aparte de contadas excepciones, les permite pagar a tiempo sus cuentas de luz y agua.

Finalmente, se puede corroborar que los sectores populares son los que sufren este problema, tomando de manera indirecta el caso del gas. En general, los barrios populares no cuentan con conexiones de gas de cañería; usualmente, cuando el presupuesto lo permite, se utiliza gas licuado en balones. Por su parte, no se observa una alta morosidad de los usuarios de gas de cañería, precisamente porque esta conexión la poseen los grupos de ingresos medios y altos. Por otra, los sectores de menores ingresos, sencillamente sustituyen el gas licuado por otros combustibles más baratos para cocinar y calefaccionarse (leña, carbón, aserrín, etc.). Como los balones no se pueden quedar debiendo, el problema de no contar con gas no se devela a través de una morosidad detectada por las empresas del rubro.

En síntesis, los deudores atrasados de servicios de utilidad pública se centra esencialmente en los grupos más pobres de la población y el problema ha tendido a acentuarse notoriamente a partir de la crisis que se inició en 1981, pero es necesario tener presente que ya revestía cierta gravedad desde antes de la recesión. Esta última vino a agravar una realidad existente con antelación al período del "boom".

La información disponible para la Región Metropolitana publicada por la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) indica que a fines de 1980 existían 155,9 mil usuarios atrasados y 14,8 mil con convenios suscritos luego de haber caído en mora. Un año más tarde la situación había mejorado, disminuyendo tanto los morosos como los usuarios de agua con convenios en un 20%. A partir de esa fecha; es decir, Diciembre de 1981, la tendencia se revierte y los deudores atrasados aumentan año a año hasta llegar a 208,4 mil a fines de 1987. Por su parte los convenios también se incrementan notablemente llegando a 52,5 mil. Esto nos da un total de 261 mil familias con dificultades para poder cancelar y por tanto contar con el suministro de un elemento tan vital como el agua potable. Si consideramos sólo a los morosos que serían los que tarde o temprano se les suspende el suministro, llegamos a que a lo menos un 18% de los hogares de la Región Metropolitana tenían cortada el agua. Suponiendo que estas familias pertenecen al 30% más pobre, concluimos que cerca de un 55% de los grupos de menores ingresos enfrentaba el problema del suministro suspendido de agua potable. A juzgar por la información de los meses de atraso, el número de deudores según el lapso que no habían cancelado sus cuentas, y los montos adeudados, resulta evidente de la información de EMOS que a medida que se está más tiempo atrasado, menor es el promedio mensual que se adeuda, indicando por tanto que quienes llevan más tiempo sin pagar, tienen un consumo más bajo. Por otra parte, el promedio de las deudas atrasadas era de \$3.712, en moneda de Diciembre de

1987, mientras que el de los convenios ascendía a \$3.421 (39). Estos datos indican claramente que se trata de sectores de muy escasos recursos que no están en condiciones de ni siquiera cancelar estos niveles tan bajos de deuda. También es indicativo de lo que afirmamos que sólo un 20% ha recurrido a los convenios, los cuales implican reconocer la deuda pendiente y acordar un plan de pagos mensuales al cual se agrega la cuenta normal. Desgraciadamente, no contamos con información para todo el país, pero es altamente llamativo que el porcentaje de morosos de agua en los sectores populares de la Región Metropolitana sea similar al de los deudores hipotecarios del SERVIU que presentamos en el Cuadro #6. Es más que probable que se trate en muchos casos de las mismas familias por cuanto su nivel de ingreso no les permite costearse una canasta básica de alimentos (40). Son precisamente los sectores que universalmente se les denomina indigentes.

Algo muy similar ocurre con los deudores de electricidad. Aun cuando a este respecto la información disponible es muy escasa, sabemos que en el punto álgido de la crisis en 1983, la principal empresa proveedora de energía eléctrica en la Región Metropolitana (CHILECTRA) dio a conocer cifras donde se confirmaba una vez más la gran magnitud de un nuevo problema que ya se sumaba al de los deudores hipotecarios y de agua. De acuerdo con CHILECTRA, habían en 1983 más de 100 mil morosos, muchos de los cuales se hallaban con el suministro cortado y estaban ilegalmente "colgados" a la red de energía

---

(39) Toda la información base que se ha proporcionado sobre los deudores de EMOS proviene de Hurtado (1989), Cuadros 20, 21 y 22.

(40) Una canasta básica de alimentos para una familia de 5 personas costaba en Septiembre de 1987 \$17.655 (véase Ruiz-Tagle (1987) Cuadro #1, pág. 490). Este valor superaba con creces el Sueldo Mínimo y el nivel de ingreso familiar del 30% más pobre.

eléctrica (41). Considerando que en el año 1983 existían más o menos 1.025,6 mil familias en la Región Metropolitana, una estimación gruesa indica que alrededor del 10% de los hogares se encontraba atrasado en sus pagos, o cerca de un tercio de los sectores populares, si suponemos que el problema se centraba básicamente en el 30% más pobre. Frente a esta situación, la reacción de las empresas de energía eléctrica han actuado de manera similar a la de EMOS, ofreciendo convenios de pago. A diferencia de los deudores de agua, las deudas atrasadas deben ser mucho más elevadas, por cuanto normalmente las cuentas de luz son tres o cuatro veces más altas. Parece poco probable entonces que muchos deudores hayan podido regularizar sus pagos. Por el contrario, dada la alternativa de "colgarse", lo que cabría esperar es que existe una masiva morosidad en la actualidad. Incluso, los hogares recurren a esta forma "barata" de energía para cocinar y calefaccionarse, a pesar de los riesgos implicados, por cuanto contribuye al presupuesto familiar ahorrando otros combustibles (gas licuado, parafina, leña, carbón, etc.). Una vez más, surge la limitación de los ingresos como causa de fondo de un problema que también deberá ser abordado por un futuro gobierno, buscando soluciones eficientes y equitativas que pongan término al peligro permanente que significa el tener que estar continuamente recurriendo al "cuelgue" y "descuelgue" de la red, ante la actitud de persecución más que de un intento serio de resolver el problema atacando sus raíces y no sus manifestaciones, orientación que ha primado durante el período del gobierno militar.

---

(41) Véase Foxley y Raczynski (1984), pág. 164.

## II. LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA: MARCO GENERAL

### II.1) Un marco de análisis para entender el proceso desarrollado por las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV)

#### II.1.1) *El proceso secuencial ideal descrito en su estado "puro"*

Inicialmente, al comenzar la investigación sobre las OPV, habíamos asumido como *hipótesis de trabajo* que existiría un proceso secuencial en términos de los objetivos que se van planteando las OPV. Suponíamos que se partía de una realidad muy precaria en que se carecía de prácticamente "todo" en materia habitacional. En esta etapa "originaria", los afectados estarían conformados por familias allegadas y arrendatarias, quienes ocuparían un espacio reducido, ya sea al interior de la vivienda principal de otra familia o en un sitio habitando en una vivienda de emergencia (mediagua o mejora). En esta situación los núcleos familiares se pondrían como primera meta la obtención de un sitio urbanizado donde instalarse con una solución habitacional precaria, resolviendo al menos el problema del hacinamiento en que normalmente se encuentran las familias allegadas y arrendatarias de los sectores populares. Una vez cumplido este primer objetivo, las OPV se plantearían avanzar hacia una solución habitacional más completa, que incluyera la instalación de servicios higiénicos, cocina y la vivienda propiamente tal. Idealmente, se intentaría la construcción de una casa de material sólido (albañilería reforzada), terminada a cabalidad (tabiquería interior, cielo, piso, closets, etc.), y con las dimensiones adecuadas a fin de evitar el hacinamiento (a lo menos unos 10 m<sup>2</sup> por persona). Ambas etapas, consecución de un sitio urbanizado, y posterior levantamiento

de la vivienda, exigirían que las familias contaran con los ahorros necesarios que les permita la adquisición del terreno urbanizado, la compra de materiales de construcción y artefactos sanitarios, y la contratación de mano de obra especializada para realizar aquellas labores constructivas que los propios miembros del grupo familiar no pueden aportar por falta de conocimiento y experiencia. Una vez cumplidas estas primeras dos fases, las OPV intentarían la implementación de obras de adelanto, tales como la contribución a la pavimentación de calles y veredas y, en algunos casos, al tendido de alumbrado público hacia las calles interiores desde los tendidos matrices de las arterias principales; finalmente, estarían las labores de habilitación de espacios de recreación, formación y capacitación (parques, plazas con juegos infantiles, recintos o espacios para las prácticas deportivas, locales de reunión, bibliotecas, etc.). En esta etapa más avanzada, se requeriría naturalmente la intervención de las Municipalidades, por cuanto se trata de bienes públicos que no serían bajo ninguna circunstancia costeados por las familias (más allá de su aporte de trabajo).

Este proceso secuencial basado en la ayuda mutua, el que podría durar *entre cuatro y seis años*, debería ir por supuesto acompañado durante todo su desarrollo de un nivel de ingreso suficiente y estable que le permita a las familias no sólo ahorrar, sino además poder mantenerse al día con sus compromisos de servicios de utilidad pública. Bajo estas condiciones utópicas, sería posible imaginar a los sectores populares resolviendo paulatinamente su problema habitacional, hasta alcanzar la meta de contar con una casa propia de buena calidad situada en un espacio o hábitat adecuado. Constituiría, por denominarlo de algún modo, "la materialización del gran sueño" de un núcleo familiar de escasos recursos.

Sin embargo, la realidad que viven la mayoría de los hogares populares es muy distinta. No cuentan con los niveles de ingreso ni su estabilidad que demanda un

proceso como el descrito anteriormente y aun en aquellos casos en que se logra mantener la ocupación y las remuneraciones, éstas no alcanzan como para ahorrar lo necesario para transformarse al menos en propietarios de un sitio. Aparecería en consecuencia que hemos "inventado una realidad" y que por tanto el proceso secuencial que hemos descrito no pasa de ser un ejercicio teórico. Visto desde una perspectiva limitada efectivamente lo es, pero quisimos presentar "el mejor de los mundos" a fin de tener en mente un proceso ideal que se enfrenta en la práctica con lo que hemos llamado factores facilitadores y limitantes que ayudan y dificultan la concreción de este proyecto secuencial para obtener una vivienda y un hábitat adecuados. Veremos a continuación cada uno de ellos por separado.

### *II.1.2) Factores facilitadores*

Un primer factor facilitador esencial es el carácter territorial de las OPV; es decir, la identidad que nace potencialmente entre familias que viven en una misma población, campamento o villa durante un tiempo prolongado. Es en la cotidianeidad de un espacio físico común donde se comparten dificultades y esperanzas. Resulta imposible imaginar la formación de instancias colectivas en torno a la problemática de la vivienda y el hábitat por núcleos familiares aislados y dispersos. Además de ser un importante factor facilitador la naturaleza territorial aparece nítidamente como una condición necesaria para poner en marcha el proceso secuencial.

Un segundo factor clave para el éxito del desarrollo del proceso es la existencia de dirigentes de OPV preparados, perseverantes y ambiciosos que son capaces de mantener cohesionadas a las familias que componen los grupos, y de plantearse constantemente nuevos objetivos a medida que se van logrando las metas planteadas previamente. Uno de los elementos que encontramos presen-

tes en las OPV fue precisamente este capital humano insustituible tanto en dirigentes sin una visión (o preocupación) política marcada ("en cualquier gobierno tendríamos que hacer lo mismo"), como en otros que visualizan la necesidad de un cambio político mayor ("la vuelta a la democracia"), para facilitar la labor que están desarrollando en la actualidad. Son tantas y tan variadas las actividades a desarrollar durante un lapso tan prolongado, que cuesta imaginar un desarrollo exitoso del proceso sin la presencia de dirigentes calificados. No parece esta sin embargo constituir una gran limitación, sino por el contrario una gran ayuda que se debe tener en cuenta para futuros planes de provisión de soluciones habitacionales para los sectores populares.

Un tercer factor es la existencia de Instituciones de Apoyo especializadas en el tema de la vivienda popular que están en condiciones de prestar una permanente asesoría a las OPV en diversas materias específicas a la problemática que enfrentan. Estas se refieren a técnicas constructivas, trámites legales, constitución de cooperativas, mejores caminos a seguir para conseguir apoyo estatal, orientación en las formas de relación con los Municipios, etc.. Es difícil encontrar una experiencia exitosa sin este complemento esencial a los grupos. Más que limitaciones de tipo profesional, las Instituciones de Apoyo a la vivienda popular se ven restringidas en la ayuda que pueden prestar por cuanto no poseen los recursos financieros para apoyar directamente a los grupos y, cuando éstos existen, son muy limitados en relación a las necesidades. Aún así, las Instituciones de Apoyo han sido factores facilitadores centrales en el proceso de obtención de una vivienda de numerosas familias populares.

En cuarto lugar tenemos la presencia de agentes financieros y empresas constructoras orientadas hacia la construcción de casas para los sectores de menores ingresos, las que aportan créditos hipotecarios más "blandos" y se especializan en tecnologías más baratas. En

conjunción con las Instituciones de Apoyo que contribuyen a la labor de formar grupos de ahorro o precooperativos, se combinan esfuerzos de distinta naturaleza que permiten sortear muchas veces con éxito las innumerables dificultades que significa obtener una vivienda popular adecuada y acorde con el nivel de ingreso de los beneficiarios.

Un quinto factor facilitador de primordial importancia es sin duda la ayuda estatal en sus diversas modalidades. El subsidio habitacional, a pesar de su orientación individualista ha permitido a algunos grupos de ahorro precooperativos complementar de manera importante sus propios esfuerzos para aunar los recursos económicos necesarios. La organización de las familias opera como base para optar al subsidio habitacional, juntando el puntaje necesario a través de mecanismos solidarios en que las familias "se prestan puntos" con el objeto de que todas tengan la misma opción de ganarse el subsidio otorgado por el MINVU. La importancia del apoyo estatal es vital por cuanto llega a representar incluso más de la mitad del valor de las viviendas. Una segunda forma de ayuda gubernamental es la instalación de casetas sanitarias en los sitios de las familias que accedieron a ellos ya sea mediante "operaciones sitio" o "tomas" durante el período 1964-73. En este caso la caseta constituye un incentivo y un complemento esencial para que la familia se construya una vivienda. Aquí también juegan un papel importante las Instituciones de Apoyo a la vivienda popular que proponen técnicas nuevas, baratas y diseños susceptibles de admitir ampliaciones en el futuro. Finalmente, se presentan algunos casos en que los Municipios proporcionan facilidades de transporte (camiones municipales) para que las familias de las OPV puedan trasladar material de construcción necesario para levantar las viviendas (ripio, paja, tablonés de madera, deshechos de empresas productoras de tapas de bebidas, etc).

Un último factor facilitador está constituido naturalmente por la voluntad e iniciativa de los miembros de las familias de las OPV. Ellas constituyen el pilar a partir de la cual es posible plantearse la meta de la vivienda propia. Tanto su aporte económico sistemático, por escaso que sea, más su contribución en trabajo, y en algunos casos experiencia en el rubro construcción, conforman elementos centrales en el logro de los objetivos planteados en las distintas fases del proceso secuencial necesario para resolver el problema habitacional.

### *II.1.3) Factores limitantes: motivos básicos del "filtro" que se produce en el proceso*

La primera gran limitación que se produce es la incapacidad de la mayoría de las familias allegadas y arrendatarias de poder siquiera contar con un mínimo de ingreso que les permita cruzar la barrera desde el grupo u organización de allegados a los comités de ahorro o pre-cooperativos. Para pertenecer y permanecer en estos últimos, se requiere al menos ser capaz de ahorrar 1 U.F. mensual durante 3 a 4 años para tener alguna opción de ubicarse en los lugares más altos de los listados de prelación del MINVU y obtener el Subsidio Habitacional Tradicional, complemento indispensable e insustituible para que estas familias obtengan una vivienda. Este requerimiento de ahorro, junto a la inestabilidad laboral y de ingresos, opera en la práctica como un sistema natural de "filtro", donde sólo aquellos que cuentan con el mínimo de recursos pueden pasar de una fase a la siguiente. Así, son los allegados y arrendatarios con niveles de ingreso más altos los que pasan a integrarse a programas populares de ahorro para la vivienda. Muchos, en realidad los más, quedan en el camino. Por esto es que la OPV de allegados y/o sin casa son mucho más masivas. Las de ahorro o pre-cooperativas, en cambio, son pequeñas en cuanto a la cantidad de familias y poco numerosas. Los allegados que no logran pasar a los grupos de ahorro no tienen más

alternativa que presionar al Estado, el cual tendría que proveerles de algún tipo de soluciones. Esto nos lleva al segundo factor limitante en el proceso secuencial descrito previamente.

Como dijimos en el primer Capítulo de este trabajo, en la concepción básica del gobierno, está la de proporcionar una vivienda "mínima, sana y digna". Por tanto, se resiste y limita la cobertura de los programas que signifiquen la entrega, con un mayor o menor porcentaje de subsidio, de casetas sanitarias con terreno o lotes con servicios. ■ MINVU prioriza la entrega de viviendas básicas con las características, ventajas y problemas ya mencionados. En cuanto a las casetas sanitarias, su provisión ha sido limitada y en muchos casos a familias que ya poseían un terreno propio conseguido a través de las "operaciones sitio" y las "tomas" previas a este régimen. El argumento básico del MINVU para justificar su posición dice relación con el hecho de que el lote urbanizado con servicios tiene un costo demasiado alto y no significa una solución aceptable. El ex- Ministro de Vivienda y Urbanismo argumenta al respecto:

"En una propuesta para la construcción de 8 mil viviendas en la Región Metropolitana estamos obteniendo soluciones cuyo costo oscila entre las 140 y las 155 U.F.. Si se considera que la caseta cuesta entre 110 y 120 U.F., la diferencia es muy poca y se entrega una solución completa" (42).

La verdad es que en esta apreciación se reducen artificialmente los costos de las viviendas básicas con un ejemplo aislado a juzgar por la propia información del MINVU; esta indica que en la actualidad su costo promedio a nivel nacional es de 180 U.F. (43). Por otra parte,

---

(42) Declaraciones de Miguel Angel Poduje en 1986 a la Revista *Qué Pasa*, op. cit., pág. 34.

(43) Véase MINVU, *Memoria Anual*, 1986 y 1987.

habría una sobreestimación del valor de los lotes con servicios por cuanto de acuerdo a Mac Donald: "Se ha logrado bajar mucho los costos y salen por 96 U.F. aproximadamente" (44). En síntesis podemos concluir que las casetas sanitarias con terreno valen en la actualidad más o menos la mitad que una vivienda básica, la que posee una serie de inconvenientes ya mencionados con anterioridad.

De esta forma, la falta de interés y el deshechar soluciones más baratas de más amplia cobertura le impide a la mayoría de las familias allegadas y/o sin casa de los sectores de bajos ingresos acceder a un terreno propio, única base a partir de la cual se puede pensar en continuar el proceso secuencial. Este factor limitante podría ser removido con un plan de vivienda que cambie su orientación actual o, en la medida que se cuente con más recursos, abrir un programa especial de lotes con servicios acompañado de un plan de ahorro mínimo, no más allá de 0,5 U.F. mensual por familia, para no hacer recaer todo el peso en el presupuesto fiscal (45). A partir de esta sería posible imaginar la continuación hacia la construcción de una vivienda más definitiva. El propio alcalde de Conchalí en 1986 confirma que la instalación de casetas en los numerosos campamentos de la comuna puso en marcha un proceso de mejoramiento de las viviendas con resultados muy satisfactorios: "Lo novedoso de esta experiencia fue la incorporación masiva de los pobladores a la solución. Fueron pocos, los que no hicieron nada para mejorar su vivienda" (46). En definitiva, la cuestión de fondo no está en proporcionar o no una vivienda "mínima, sa-

---

(44) Declaración a esta arquitecto especialista en vivienda popular a Revista *Qué Pasa*, op. cit., pág. 33.

(45) Este plan de ahorro popular podría estructurarse de la siguiente forma: a) tres años de ahorro previo propio de 0,5 U.F. al mes acumulando el beneficiario alrededor de 20 U.F. como aporte inicial y, b) un crédito del SERVIU o del Banco del Estado de 75 U.F. a 15 años sin intereses, lo que significaría un dividendo mensual de 0,48 U.F.

(46) Declaraciones de Fernando Alvarez (arquitecto) a Revista *Qué Pasa*, op. cit., pág. 33.

na y digna", sino en facilitar un proceso que conjugando participación y orientaciones técnicas puede llevar a muchos mejores resultados.

Esto nos lleva finalmente al tercer punto o factor limitante clave del desarrollo del proceso secuencial: la confianza de los eventuales beneficiarios en el sistema de ahorro y financiamiento para la vivienda. Fue altamente novedoso el escuchar de parte de miembros de las OPV que ellos no se habían integrado previamente a la organización (en este caso un Comité de Ahorro) por que desconfiaban del sistema financiero o de cualquier institución que les demandase colocar sus exiguos pero únicos ahorros en una cuenta personal o colectiva. El colapso de La Familia, de financieras, la intervención de la banca, etc., había tenido un gran impacto generando temor a perder lo ahorrado. Surge así un elemento clave si pensamos que las familias deben contribuir de acuerdo con sus posibilidades a financiarse su solución habitacional: un Estado regulador efectivo del Sistema Financiero y avalador del esfuerzo de los sectores populares. Desgraciadamente, la carencia de un programa amplio de asignación de lotes con servicios junto a las crisis que han afectado a los agentes financieros han desincentivado el ahorro popular, imposibilitando la concreción de la demanda más sentida de los allegados y arrendatarios de los grupos más pobres: un sitio urbanizado donde iniciar el proceso de obtención de una vivienda y un hábitat mínimamente satisfactorio. En el mismo ámbito, se sitúa el problema del endeudamiento en U.F. para adquirir una vivienda. Mientras los dividendos continúen indexados a la inflación y no a la evolución de las remuneraciones, persistirá un factor de freno difícil de superar. Resulta necesario por tanto retomar el espíritu original con que fue creada la U.F. si deseamos incentivar y desarrollar el sistema de ahorro y crédito habitacional.

Constatamos en consecuencia que algunos de los factores limitantes pueden ser removidos. Los mejores ni-

veles de ingreso y su estabilidad es otra condición necesaria, pero obviamente tomará más tiempo su resolución en el futuro cercano. Queda demostrada la factibilidad de hacer realidad el proceso secuencial antes esbozado (como veremos con más detalle en los Capítulos siguientes) al constatar el camino *efectivamente recorrido* por algunas familias integrantes de OPV, las que tras 5 años han finalmente accedido a una vivienda de mucho mejor calidad y mayor tamaño que las asignadas por el MINVU. En las experiencias estudiadas, estuvieron presentes tanto factores facilitadores como de "filtro"; no obstante, aquéllos fueron los que finalmente convirtieron en realidad el "sueño de la casa propia" a una cantidad importante de familias de bajos ingresos.

## II.2) Una tipología de las Organizaciones Populares de Vivienda

La naturaleza de las OPV en términos de los objetivos que persiguen muestra una gran heterogeneidad; no obstante, es posible en una primera aproximación distintiva separar las de carácter *reivindicativo*, y las que realizan prioritariamente actividades de *autoayuda*. Esta distinción metodológica se ha efectuado identificando básicamente la *actividad principal* de cada tipo de OPV, lo cual no significa que en algún momento determinado la organización incorpore dentro de su agenda labores que permitirían ubicarla dentro de uno u otro campo de acción. Teniendo ambos elementos en consideración, pasamos a continuación a presentar detalladamente en qué consisten los distintos tipos de respuestas colectivas en materia habitacional.

Dentro de las OPV reivindicativas se encuentran las organizaciones de deudores habitacionales (Hipotecarios y de Servicios de utilidad pública), y los grupos o Comités de Allegados y/o Sin Casa. Especial mención merece el problema de los Deudores Hipotecarios, por

cuanto éste convoca no sólo a los sectores populares, sino también a importantes segmentos de las capas medias, que a partir de la crisis económica 81-82 han experimentado una caída de sus ingresos reales mientras sus dividendos se han seguido reajustando de acuerdo a la inflación (U.F.). Estos sectores de la población también se han organizado en los últimos tres años en torno a una problemática nueva para ellos: *el peligro de perder la vivienda propia*.

No obstante las diferencias socio económicas, todas las organizaciones reivindicativas mencionadas con anterioridad, tienen en común que, ya sea poseyendo una vivienda o careciendo de ésta, demandan ante el Estado y/o Sistema Financiero soluciones concretas a los problemas que enfrentan sus miembros.

- II.2.1.1) En el caso de los Deudores Hipotecarios se persiguen principalmente tres objetivos: a) obtener que el monto del dividendo se ajuste al nivel de ingreso del deudor (no más allá del 20-25%) y su indexación a la evolución de las remuneraciones. b) Impedir que los costos financieros de los créditos hipotecarios (intereses, comisiones, etc.) coloquen a las familias en una posición de explotación usuraria por parte de las instituciones prestatarias; se plantea al respecto el recálculo del saldo insoluto considerando un 5% real de costo financiero y el pago de dividendos manteniendo esta tasa sobre el monto adeudado recalculado, descontando el desembolso excesivo incorporado a los dividendos pasados. c) Evitar la ejecución judicial de aquellos que no pueden cancelar sus dividendos (remate de la vivienda). Los Deudores Hipotecarios organizados son por tanto sectores medios y populares que *ya han obtenido una vivienda* y que a través de un accionar común intentan conservarla; para ello, luchan por conseguir la cancelación de

un dividendo acorde con sus niveles de ingreso sin poner en peligro la subsistencia familiar y, muy especialmente, de satisfacer sus necesidades alimenticias.

- II.2.1.2) Por su parte, los Deudores de Servicios están constituidos por aquellas familias que no pueden cancelar sus cuentas de luz y/o agua. Son grupos de muy bajos ingresos que tratan de renegociar sus adeudos en condiciones convenientes y evitar el corte de los suministros. Las dificultades para cancelar los servicios se presentan a menudo conjuntamente con la imposibilidad de pagar la vivienda en que se habita (cuando esta es arrendada o se cancelan dividendos). En el caso de los deudores de energía eléctrica que no logran regularizar su situación luego de unos meses de atraso, se acumulan deudas de montos difíciles de afrontar y muchas familias que ya no cuentan con el suministro normal optan por conectarse irregularmente a la red de alumbrado público, a pesar de los riesgos que ello implica. Cuando se trata de un corte de agua no existe una solución alternativa tan "fácil". Se debe recurrir a los vecinos, que no siempre lo permiten o imponen un costo, o la familia debe trasladarse hacia los grifos más cercanos. Son parte de estas familias las que ante la imposibilidad de resolver sus adeudos de servicios después de la crisis, deciden actuar en conjunto y presionar a las empresas a través de los Municipios para darle una solución a los problemas que los aquejan. Los afectados consideran que las condiciones de los convenios de re-pactación ofrecidos por las empresas de servicios de utilidad pública no son suficientes dada la precaria situación económica en que se encuentran.

II.2.1.3) Los Allegados y/o Sin Casa constituyen el tercer tipo de organización popular reivindicativa en el plano habitacional. Estos están conformados básicamente por dos tipos de núcleos familiares. Aquellos que viven o comparten la *vivienda principal* de otra familia y cuentan para su uso exclusivo sólo con una o dos habitaciones, generalmente muy pequeñas. Normalmente estos núcleos familiares cocinan en conjunto con los dueños de casa y comparten el baño. Gran parte de los allegados son hijos (as) o hermanos (as) del núcleo principal, han constituido una familia y no han logrado, por restricciones económicas, independizarse de sus familias directas. A veces contribuyen de variadas formas al presupuesto del hogar, pero es muy común que no efectúen ningún aporte.

El otro tipo de allegados son los núcleos familiares, o simplemente desconocidos o amigos, que se instalan *en el sitio de otra vivienda*, generalmente con una mediagua o mejora de tamaño reducido. Es común que estas familias no cuenten con un baño de uso exclusivo o sólo con un pozo séptico, y en algunas oportunidades se ven obligados también, por insuficiencia económica, a cocinar en conjunto con el núcleo familiar de la casa principal del sitio que ocupan gratuitamente o a veces arriendan (también se presentan casos en que el aporte consiste en el pago de la luz y/o agua). Al igual que los allegados en la vivienda, los allegados en el sitio son en su mayoría, hijos (as) o hermanos (as) de los jefes de hogar de la casa principal. Se trata en su mayoría de parejas jóvenes, con uno o dos hijos y cuyo plazo de permanencia como allegados se prolonga en general por varios años (en el Capítulo III, de este trabajo se presentan en

detalle las características socio-económicas de los allegados).

La principal reivindicación de ambos tipos de allegados es la obtención *de un sitio urbanizado propio* donde poder instalarse con una vivienda aunque sea precaria, la cual podría ser eventualmente ampliada y mejorada con el transcurso del tiempo. La demanda de estos grupos se dirige al Estado, y más específicamente hacia los Municipios del territorio que habitan. Se encuentran con la barrera de que la política de vivienda social del actual gobierno favorece la entrega de soluciones "definitivas" que, no siendo ideales por su pequeño tamaño y deficiente calidad, implican un mayor costo por unidad; en consecuencia, los ya restringidos recursos se agotan antes de que la gran mayoría de los allegados pueda resolver aunque sea en una primera fase su problema habitacional. La dimensión alcanzada por este problema es tan grande, que no aparece en el horizonte una solución realista en el corto y mediano plazo para el amplio espectro de afectados, a menos que se alteren radicalmente las prioridades en materia de vivienda popular.

El problema es aún más acentuado en la Región Metropolitana, y particularmente en las poblaciones populares, lo cual ha alentado intermitentemente las tomas de terrenos en diferentes puntos de la capital a pesar del temor a la represión policial que se ha desatado contra los "invasores". A pesar de ello, se han conformado los grupos o Comités de Allegados y/o Sin Casa como una forma de organización netamente popular. Los sectores medios, que como mencionamos previamente, también presentan el problema de allegamiento, no han constituido co-

mo en el caso de los deudores hipotecarios organizaciones para demandar una solución habitacional propia. Se han refugiado en la búsqueda de alternativas individuales sin que sus necesidades insatisfechas se expresen socialmente. La tradición organizativa en los sectores populares, se ha traducido en cambio en una de las más sentidas reivindicaciones manifestada y explicitada como demanda social. No es fortuito que el general Pinochet haya anunciado en medio de su campaña plesbicitaria de 1988 de que se pondría en marcha un programa especial para familias allegadas. Era la primera vez que se reconocía públicamente desde las esferas oficiales la urgencia de darle solución a un problema que los Comités de Allegados y/o Sin Casa habían venido manifestando por varios años.

### 11.2.2) *Las OPV de Autoayuda*

Las organizaciones populares de vivienda de autoayuda incluyen a los grupos de Autoconstrucción y Reconstrucción, a los de Ahorro o Precooperativas y a los Comités de Adelanto; se caracterizan por la implementación de *soluciones directas* sumando los recursos materiales y humanos de los miembros de la propia organización. No obstante este acopio de recursos resulta en la mayoría de los casos insuficiente para poder dar satisfacción a las necesidades que estas organizaciones se plantean resolver. La asesoría y asistencia técnica y capacitación de Instituciones de Apoyo, y los recursos estatales son recursos complementarios determinantes de los logros que puedan alcanzar estos grupos. Se trata por tanto de una autosuficiencia condicionada y dependiente del tipo de relación que se establece con los agentes externos. En materia de vivienda es aún más difícil escapar a este dilema autosuficiencia-dependencia, por cuanto la vivienda es un bien cuyo costo total supera con creces al que

puede ser asumido por los miembros de las organizaciones. Al contrario, éstos pueden asumir una fracción relativamente pequeña a costa de un esfuerzo muy significativo.

II.2.2.1) En el caso de los grupos o Comités de Autoconstrucción y Reconstrucción lo que se plantea básicamente es el mejoramiento y/o ampliación de la vivienda, la construcción de una casa a partir de la tenencia de un sitio que se está actualmente habitando con una mediagua o mejora, o la reparación y/o reconstrucción de la vivienda dañada por el terremoto de 1985. En ambos casos se utilizan tecnologías "nuevas" desarrolladas por Instituciones de Apoyo especializadas en vivienda popular y que implican un costo relativo mucho menor a las soluciones tradicionales, pues estas tecnologías recurren tanto al reciclaje de productos como al uso de materiales que puedan ser recolectados prácticamente sin costo por la propia comunidad organizada. La ayuda mutua se manifiesta a través del aporte de trabajo conjunto en la primera fase de construcción de la vivienda y en la administración de los bancos de materiales y herramientas. Estas formas colectivas de afrontar la solución de las carencias habitacionales encierran un gran potencial de difusión de las experiencias en la medida en que se identifiquen con claridad los factores más relevantes que permitieron obtener buenos resultados. Asimismo, actúan como un gran incentivo para que el mismo grupo se plantee nuevas metas u objetivos.

II.2.2.2) Los Comités de Ahorro o Precooperativos están constituidos por familias de allegados y algunos arrendatarios. Estos no poseen una vivienda propia y tratan de obtenerla a través de la cons-

titución de un fondo común que posibilite la postulación al SHT que otorga el MINVU. Conjugando ambos recursos más un crédito hipotecario que cubra la diferencia entre el valor de la vivienda y los recursos acumulados previamente, estas familias conforman una cooperativa que les permitirá finalmente acceder a una vivienda. Es necesario hacer notar que el lapso transcurrido entre la formación de los grupos y la ocupación misma de la vivienda es de alrededor de 4 años; esto implica la necesidad de una gran perseverancia de las familias, la posibilidad de contar con los ingresos estables para ahorrar sistemáticamente para la vivienda y la confianza de que la labor en conjunto permitirá finalmente obtener el subsidio habitacional en una primera etapa y el crédito hipotecario en su fase terminal. No es de extrañar que muchas familias vayan quedando en el camino (deserciones), y que el tamaño de los grupos sea altamente variable hasta llegar a la etapa de constitución de la cooperativa propiamente tal. Una vez instalados en las viviendas los grupos deben continuar operando, primero para terminar las viviendas y luego para llevar a cabo *obras de adelanto* en el sector donde habitan (contribución al tendido de redes de alcantarillado y energía eléctrica, pavimentación de calles y veredas, construcción de espacios de recreación, regularización de títulos de dominio, escrituración de propiedades, etc.). Muchas de estas acciones requieren que las labores de adelanto se negocien a nivel municipal y en este sentido se combinan actividades reivindicativas y de autoayuda, superponiéndose o teniendo mayor relevancia unas u otras en determinados momentos en el tiempo.

En esta fase que podemos determinar como "terminal", las OPV de autoayuda realizan activi-

dades que se enmarcan dentro del trabajo específico de los llamados Comités de Adelanto. Junto con su variedad en términos de tareas, esta etapa de las OPV se caracteriza por su potencial de continuidad en el tiempo, en la medida que siempre habrá e irán surgiendo labores de mejoramiento del hábitat en que se desenvuelven las familias que ocupan un determinado territorio. Los Comités de Adelanto pueden (en consecuencia) transformarse en un espacio de participación y gestión democrático a nivel local de carácter permanente.

### III. ANTECEDENTES BASICOS DE LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA Y DE SUS FAMILIAS INTEGRANTES

#### III.1) Características principales del universo de OPV

En un contexto caracterizado por marcadas restricciones en la labor gubernamental en materia de vivienda popular, de una caída en el nivel de remuneraciones reales de la gran mayoría de quienes permanecen ocupados, y de severas limitaciones en la capacidad de obtener empleo e ingresos estables por encima del mínimo necesario para sobrevivir, numerosas familias populares han optado por formar y/o incorporarse en la Región Metropolitana a organizaciones de carácter territorial para enfrentar la problemática de la vivienda y el hábitat urbano.

En primer lugar constatamos la existencia en 1986 de 273 OPV, las que de acuerdo a nuestra distinción entre reivindicativas y de autoayuda se distribuían como se indica en el Cuadro # 9.

La importancia de las OPV dentro del mundo popular organizado es no sólo cualitativa, dado que abordan la solución de una necesidad tan crucial como es el de contar con una vivienda donde habitar y desarrollar a partir de ésta el conjunto de actividades asociadas a la vida familiar, sino que además en aquellas participan *casi la mitad de los miembros activos* de todas las organizaciones populares de sobrevivencia y *más de tres quintos de los beneficiados* (47). La vivienda continúa siendo, sin duda, un tema crucial que preocupa a los sectores populares y los convoca a intentar soluciones independientemente de la mayor o menor acogida que pue-

---

(47) Hardy (1988), op. cit., Cuadro 36, pág. 128.

**CUADRO #9**  
**ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA: 1986**  
**(número y porcentajes)**

Tipo de OPV	Nº de Organizaciones (1)	% del total (2)
1. REIVINDICATIVAS	128	46,9
Deudores Hipotecarios	111	40,7
Deudores de Servicios	4	1,5
Allegados y/o Sin Casa	13	4,8
Promedio de familias en organizaciones reivindicativas	184	-
2. AUTOAYUDA	145	53,1
Autoconstrucción y Reconstrucción	117	42,8
Ahorro o Precooperativos	22	8,0
Comités de Adelanto	6	2,2
Promedio de familias en organizaciones de autoayuda	24	-
3. TOTAL (1 + 2)	273	100,0

Fuente: Hardy (1988), op.cit., Cuadro #18, pág. 69.

dan tener en el aparato estatal. Las OPV tienen un carácter masivo cuando se trata de materias de carácter reivindicativo (128 familias como promedio por organización), y menos numerosas en los casos en que se organizan en torno a la autoayuda que por la propia naturaleza de las necesidades que se intenta resolver y la escasez de recursos no permiten organizaciones demasiado numerosas (24 familias promedio por grupo). Es importante consignar que ambos tipos de OPV congregaban en 1986 en total a 22.832 familias y a 115.090 beneficiarios (48).

En relación a la antigüedad de las OPV podemos afirmar que se trata de un esfuerzo de trabajo en común relativamente nuevo. Al levantar el último catastro de organizaciones populares de sobrevivencia en 1986, se constató que *más de un noventa* por ciento de las OPV tenían dos años o menos de existencia y que *más de dos tercios* un año o menos, muy inferior a las organizaciones de sobrevivencia en general (49). La masificación de las OPV se explica fundamentalmente a partir de dos circunstancias bien definidas: a) el terremoto de marzo de 1985 que da nacimiento a una serie de iniciativas de reconstrucción y autoconstrucción colectivas apoyadas por la Iglesia Católica e Instituciones de Apoyo especializadas en materia habitacional y, b) la formación a nivel de la Región Metropolitana (y otras regiones del país) de la Federación de Deudores Habitacionales de Chile (FEDHACH) (50). Con anterioridad a 1985, las OPV eran poco numerosas, aun cuando representaban alrededor de *un décimo* de las organizaciones populares de sobrevivencia; en 1986, llegan a *un quinto* en términos del número de organizaciones y, como señalamos anteriormente, su carácter masivo, especialmente de las que operan en el plano reivindicativo, las convertía en la más significativa organiza-

---

(48) Hardy (1988), op. cit., Cuadros 17 y 18, págs. 68 y 69.

(49) Hardy 1988, op. cit., Cuadro 4, págs. 254-5.

(50) En los siguientes dos Capítulos se describen en detalle los orígenes, planteamientos, logros y problemas de esta organización social.

ción popular de sobrevivencia en cuanto al número de familias participantes y al total de beneficiados por la organización.

Estos dos hitos que determinan en buena medida la gran expansión de las OPV a partir de 1985 queda claramente graficado al estudiar su distribución territorial. Como se observa en el Cuadro #9 la gran mayoría de las OPV están constituidas por Deudores Hipotecarios y grupos de Autoconstrucción y Reconstrucción (111 y 117, respectivamente, de un total de 273 OPV). Estas se concentran en cuatro zonas de acuerdo a la territorialización de la Vicaría de la Solidaridad: Norte, Oeste Oriente y Rural Costa. En términos comunales, las OPV se encuentran concentradas en Melipilla, La Florida, Pudahuel, Puente Alto, Maipú, Conchalí, Renca y Quinta Normal (51). Los proyectos de reconstrucción se centraron en las zonas Rural Costa (específicamente Melipilla que resultó muy dañada por el terremoto), Oeste (Pudahuel y Quinta Normal) y Norte (Renca y Conchalí); por su parte, los Deudores Hipotecarios se organizaron fundamentalmente en la Zona Oriente (La Florida y Puente Alto) y Oeste (Pudahuel y Maipú). Si bien con anterioridad al terremoto de marzo de 1985 y de la fundación de la FEDHACH a fines del mismo año existía un trabajo territorial en torno a los problemas relacionados con la vivienda y el hábitat urbano (recordemos, por ejemplo, las tomas masivas de terrenos en 1983 en la zona sur de Santiago que dieron lugar a los Campamentos Raúl Silva Henríquez y Juan Francisco Fresno, con más de ocho mil familias participantes), es innegable que este germen fructifica empujado por una catástrofe natural y la coordinación de iniciativas comunales aisladas que le van otorgando un perfil más preciso a la labor de los sectores populares en materia habitacional y, muy especialmente, en conjunción con el logro de un mayor espacio de participación política a nivel nacional,

---

(51) Hardy (1988), op. cit., pág 96 y Cuadro 6, págs. 258-9.

una apertura hacia la opinión pública a través de los medios de comunicación que ha servido para fortalecer las organizaciones y dinamizar su accionar.

Finalmente, antes de estudiar las condiciones de vida de las familias de los distintos tipos de OPV, resulta de sumo interés el verificar que a diferencia de la gran mayoría de organizaciones populares de sobrevivencia que han ido naciendo durante el prolongado período de la dictadura militar en que la participación femenina es dominante, en el caso de las OPV se observa una participación mucho más equilibrada entre hombres y mujeres. En el 72% de las OPV ambos sexos participan igualmente; en un 17% encontramos sólo mujeres y en el restante 11% sólo hombres. En las otras organizaciones populares de subsistencia el predominio femenino es abrumador: en un 64% hay sólo mujeres; en un 8% hay mayoría femenina y en un 22% existe una participación compartida de ambos sexos. El 6% restante corresponde a organizaciones de puros hombres o donde éstos constituyen mayoría(52). Este fenómeno que se observa en las OPV refleja que la problemática de la vivienda y el hábitat urbano continúa siendo un espacio de participación masculina al cual se ha integrado actualmente la mujer a trabajar conjuntamente. Es por tanto un ámbito de trabajo enriquecedor en dos sentidos: una experiencia de ejercicio democrático desde la base y de rompimiento de las barreras que por tanto tiempo han tipificado los roles de hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad. Lo anterior queda claramente reflejado por el hecho de que del total de 827 dirigentes con que contaban las OPV en 1986, un 58% eran mujeres y el restante 42% de dirigentes eran hombres (53). Así, la integración de las mujeres no ha sido una agregación pasiva al trabajo de los varones en las OPV, sino que se han integrado ocupando roles activos que traen aparejadas responsabilidades, desafíos y la ne-

---

(52) Hardy (1988), op. cit., Cuadro 16, pág. 272.

(53) Hardy (1988), op. cit., Cuadros 22 y 23, págs. 280-1.

cesidad de un permanente desarrollo de la iniciativa y la creatividad.

### **III.2) Condiciones de vida de los núcleos familiares y miembros de las OPV**

Hasta ahora hemos presentado sumariamente en qué consisten las demandas y el trabajo de las OPV y los antecedentes sobre su universo en la Región Metropolitana. Antes de analizar en los próximos tres Capítulos en profundidad a través de estudios de casos el origen e historia de las OPV, su dinámica de funcionamiento y con qué recursos cuentan para desarrollar sus actividades, nos parece indispensable para completar el cuadro global sobre las OPV conocer las principales condiciones de vida de los núcleos familiares que forman parte de estas organizaciones populares. Ello nos permitirá visualizar con mayor claridad el contexto socioeconómico en que viven, y como éste resulta determinante para explicar el por qué se toma la opción de romper el aislamiento y participar en la búsqueda de soluciones colectivas. No pretendemos ni mucho menos sugerir una relación mecánica (o causa-efecto) entre ambos factores, sino ilustrar cómo la realidad económica-social es un factor relevante en la decisión de las familias de integrarse a las OPV.

#### *III.2.1) Estadísticas Vitales de las familias y miembros de las OPV*

El tamaño de las familias de las OPV asciende a 4,9 personas por hogar, cifra que supera tanto al promedio del país en general como de la Región Metropolitana en particular donde se estima que las familias están compuestas por un rango que fluctúa entre 4,2-4,5 personas. Dentro de las OPV, en las familias el número de personas por hogar varía entre 4,1 y 5,2 (véase el Cuadro #10). La diferencia con los valores mencionados a nivel nacional y

en la Región Metropolitana se explica básicamente por la presencia de otras personas en el hogar distintas a las de la familia nuclear (padres más hijos solteros sin pareja). En todas las OPV observamos la presencia de familias extendidas, siendo por razones obvias más acentuado este fenómeno en el caso de las organizaciones de Allegados y/o Sin Casa. Sin embargo, no todas las familias de las OPV incorporan otras personas en el hogar; este fenómeno está presente en 1/5 de ellas, y en algunos casos no se trata necesariamente de allegados. Como se observa en la fila 3 del Cuadro #10, el número de otras personas en el hogar cambia sustancialmente cuando consideramos sólo a aquellas familias donde se presenta el fenómeno de la presencia de individuos ajenos al núcleo básico.

**CUADRO #10**  
**ESTADISTICAS VITALES PRINCIPALES DE LAS**  
**FAMILIAS DE LAS OPV**  
**(números de personas y de años)**

	Deudores Hipotec.	Deudores Servicios	Allegados y/o Sin Casa	Auto- constr.	Ahorro	TOTAL
	(n=54)	(n=53)	(n=56)	(n=24)	(n=6)	(n=193)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1. Total personas en el hogar	4,9	5,0	4,6	5,2	4,1	4,9
2. Total personas en la familia nuclear a/	4,4	4,7	3,8	5,0	3,8	4,4
3. Otras personas en el hogar	0,5 (2,1)b/	0,3 (2,3)b/	0,8 (2,9)b/	0,2 (1,0)b/	0,3 (2,0)b/	0,5 (2,3)b/
4. Número total de hijos	2,7	3,5	1,9	3,1	2,0	2,7
5. Edad jefe de hogar hombre	41,0	44,0	30,0	40,0	36,0	38,0
6. Edad jefa de hogar mujer	40,0	40,0	27,0	38,0	32,0	35,0

**Fuente:** Encuesta PET

- a. Corresponde a los Jefes de Hogar más los hijos solteros  
 b. Calculado sólo sobre el total de hogares donde existen otras personas.

Asimismo, existen casos en que se trata de la presencia del padre y/o la madre solo(s), situación que no siempre se puede asociar a lo que normalmente entendemos por allegados. En todo caso, este fenómeno es el menos frecuente, pues gran parte de los otros miembros de la familia corresponde a núcleos familiares distintos que comparten la vivienda con la familia principal. Se trata normalmente de parientes, ya sea de hermano(s) y/o hermana(s) con pareja e hijo(s), de hijo(s) y/o hija(s) con pareja e hijo(s) y de otros pariente(s). También está presente el caso de amigo(s) con hijo(s) (para detalles véase el Cuadro #11). Son estos últimos cuatro tipos de familia extendida "no tradicional" los que reflejan la presencia de allegados en los sectores populares (aparte por supuesto de las propias organizaciones de aquéllos) y también en las capas medias como es el caso de los Deudores Hipotecarios de La Florida.

**CUADRO #11**  
**RELACION DE OTRAS PERSONAS EN EL HOGAR EN**  
**OPV DISTINTAS A LAS DE ALLEGADOS**  
**(porcentajes)**

Relación de parentesco	Distribución porcentual (1)	Porcentaje de hogares con otras personas (2)
1. Padre y/o madre solo(s)	8,0	1,5
2. Hermano(s) y/o hermana(s) con pareja e hijos	24,0	4,4
3. Hijo(s) y/o hija(s) con pareja e hijos	32,0	5,8
4. Otro(s) pariente(s)	32,0	5,8
5. Amigo(a) con hijo(a)	4,0	0,7
6. TOTAL	100,0	18,2

Fuente: Encuesta PET

En relación al número de hijos observamos una situación que, en general, no se distancia de lo que ocurre con las familias del país en su globalidad donde es común en la actualidad la presencia de 2 o 3 hijos. Las excepciones la constituyen en este caso las familias de los Deudores de Servicios con 3,5 hijos en promedio. La explicación de ello podría deberse, aparte de problemas muestrales, a que se trata de las familias de más bajos ingresos dentro de las OPV estudiadas. Estas normalmente tienen una mayor número de hijos y a que la edad de los jefes de hogar es la más alta registrada (42 años promedio). El otro valor que se escapa a la norma está representado por los allegados donde el número de hijos es inferior a dos. En este caso las explicaciones parecen mucho más claras y definitivas. Primero se trata de parejas más jóvenes. Además, llevan viviendo un prolongado período sin contar con un espacio habitable medianamente satisfactorio. En estas circunstancias parece operar un mecanismo "natural" de control de la natalidad. Los allegados estarían representando una realidad que contradice la creencia muy extendida, y la evidencia empírica, de que las familias más pobres son a la vez las más numerosas. El reverendo Malthus no podría estar más satisfecho de observar cómo en el Chile de los fines del siglo XX los pobres que viven allegados habrían sido capaces de practicar su tan recomendada "moral restraint", y habrían dejado por tanto de aumentar la población y por ende habrían mejorado sus perspectivas de salario y empleo futuros.

Con respecto a los niveles de escolaridad de los jefes de hogar de las OPV constatamos que esta es por norma bastante baja. El 60% de los jefes de hogar hombres y el 65% de las jefas de hogar no tiene escolaridad o solamente poseen una educación primaria o básica completa o incompleta (véase para mayores detalles el Cuadro #12). El caso de los Allegados es especialmente dramático, más aún si se considera que en general tienen menos de 30 años. En una situación diferente se encuentran los Deudores Hipotecarios donde de los jefes de ho-

gar más del 70% tiene educación media o secundaria, técnica o comercial, o superior o universitaria completa o incompleta. En el caso de las jefas de hogar de estas organizaciones el porcentaje bordea el 55%. Constatamos que es en el único tipo de OPV en que encontramos profesionales universitarios, una vez más pertenecientes a sectores medios que habitan en la comuna de La Florida. El alto porcentaje de jefes de hogar sin escolaridad en los Deudores de Servicios coincide con una mayor edad junto a muy bajos niveles de ingreso (véase más adelante el Cuadro #15) y la presencia en este grupo de población de emigrantes de zonas rurales.

Estos bajos niveles de escolaridad contrastan notoriamente con lo que ocurre con los hijos de estos mismos jefes de hogar. En su gran mayoría, sus hijos entre 6 y 14 años están dedicados exclusivamente a educarse (véase el Cuadro #13). Esta realidad se altera a partir de los 15 años. De esta edad en adelante constatamos algunos casos en que se ha abandonado la educación formal y se ha ingresado al mundo laboral y también situaciones en que se combina el estudio con alguna ocupación. Finalmente, y siempre dentro de los hijos mayores de 14 años, observamos un porcentaje de casi un tercio de hijos tanto varones como mujeres que ni estudian ni trabajan. Aquí se refleja un fenómeno presente en la sociedad chilena de los últimos 16 años: el altísimo desempleo juvenil existente en los sectores populares.

### *III.2.2) Empleo, Ingresos, y nivel y composición del Gasto de las familias de las OPV*

El tipo de ocupación de los jefes de hogar de las familias de las OPV y los niveles de ingreso muestran en general una correspondencia con la escolaridad que ellos poseen. Mirados en conjunto, considerando tanto varones como mujeres de todas las OPV, vemos que la mitad de la fuerza de trabajo se hallaba en alguna de las siguien-

**CUADRO #12**  
**ESCOLARIDAD DE LOS JEFES DE HOGAR DE LAS OPV**  
**(porcentajes)**

	Deudores Hipotecarios		Deudores Servicios		Allegados y/o Sin Casa		Autoconstrucción		Ahorro		TOTAL	
	Hombre (n = 48) (1)	Mujer (n = 51) (2)	Hombre (n = 43) (3)	Mujer (n = 41) (4)	Hombre (n = 53) (5)	Mujer (n = 50) (6)	Hombre (n = 23) (7)	Mujer (n = 24) (8)	Hombre (n = 5) (9)	Mujer (n = 6) (10)	Hombre (n = 172) (11)	Mujer (n = 172) (12)
1. Sin escolaridad	0,0	0,0	32,6	22,0	0,0	2,0	4,3	0,0	0,0	0,0	8,7	5,8
2. Primaria o Básica incompleta o completa	29,2	45,1	65,1	68,3	81,1	82,0	73,9	62,5	20,0	66,7	59,9	64,5
3. Secundaria o media, técnica o comercial, incompleta o completa	64,6	49,0	2,3	9,8	18,9	16,0	21,7	37,5	80,0	33,3	29,7	24,9
4. Superior o universitaria	6,3	5,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	1,7
5. TOTAL a/	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

**Fuente:** Encuesta PET

a. La suma de los parciales no siempre es igual a 100% debido a las aproximaciones.

**CUADRO 13**  
**ESCOLARIDAD Y EMPLEO DE LOS HIJOS DE 6 A 14 Y 15 A 24 AÑOS**  
**MIEMBROS DE LAS FAMILIAS DE OPV**  
**(porcentajes)**

	6 a 14 años			15 a 24 años			6 a 24 años		
	<u>Hombres</u> (n = 100) (1)	<u>Mujeres</u> (n = 92) (2)	<u>TOTAL</u> (n = 192) (3)	<u>Hombres</u> (n = 69) (4)	<u>Mujeres</u> (n = 62) (5)	<u>TOTAL</u> (n = 131) (6)	<u>Hombres</u> (n = 169) (7)	<u>Mujeres</u> (n = 154) (8)	<u>TOTAL</u> (n = 323) (9)
1. Sólo estudia	97,0	98,9	97,9	50,7	62,9	56,5	78,1	84,4	81,1
2. Sólo trabaja	1,0	0,0	0,5	11,6	1,6	6,9	5,3	0,7	3,1
3. Estudia y trabaja	0,0	0,0	0,0	7,2	3,2	5,3	3,0	1,3	2,2
4. Ni estudia ni trab.	2,0	1,1	1,6	30,5	32,3	31,3	13,6	13,6	13,6
5. TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta PET

tes situaciones laborales: a) desocupada, b) trabajan en los Programas Especiales de Empleo (PEE), c) como vendedores ambulantes y afines y, d) empleados en los servicios domésticos y personales. El grupo mayoritario lo constituyen los obreros y operarios del sector formal de la economía y, una pequeña proporción se desempeña en el comercio establecido y otro tanto ocurre con profesionales, técnicos y empleados administrativos (véase el Cuadro #14).

**CUADRO #14**  
**FUERZA DE TRABAJO Y OCUPACION EN LAS OPV**  
**(porcentajes)**

	<u>Hombres</u> (n = 167) (1)	<u>Mujeres</u> (n = 47) (2)	<u>TOTAL</u> (n = 214) (3)
1. Desocupados	4,2	4,3	4,2
2. Programas Especiales de Empleo	12,6	0,0	9,8
3. Vendedores Ambulantes y Afines	8,4	2,1	7,0
4. Comercio establecido	4,2	6,4	4,7
5. Servicios Domésticos y Personales	22,7	46,8	28,0
6. Trabajadores y Operarios Sector Formal	44,9	21,3	39,7
7. Profesionales, Técnicos y Empleados	3,0	19,1	6,6
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Encuesta PET

Constatamos en primer término que el desempleo abierto era relativamente poco significativo. Los jefes de hogar están obligados, dado que son además padres de familia, a trabajar en cualquier actividad. De allí que no sea sorprendente que una buena parte se encontrase en los PEE, en el comercio ambulante y en los servicios; estos dos últimos son sectores económicos con pocas barreras a la entrada.

Este cuadro global no aparece tan dramático a primera vista si tenemos en mente que estamos hablando de los sectores populares. No obstante, al desagregar por tipo de OPV verificamos que estas cifras "esconden" una realidad mucho más heterogénea. En el caso de los jefes de hogar de los Deudores Hipotecarios, tanto varones como mujeres, la gran mayoría trabaja como obreros y operarios en el sector formal o como profesionales, técnicos y empleados administrativos (alrededor de un 60%); asimismo, no encontramos casos de desocupación abierta y sólo 1 varón en los PEE. Por el contrario, en el caso de las familias de los Deudores de Servicios y el Comité de Allegados, predominan ampliamente las situaciones de desocupación, PEE, vendedores ambulantes y trabajadores en los servicios domésticos y personales: a lo menos 2/3 de la fuerza de trabajo se hallaba en alguna de estas cuatro "ocupaciones"; esta situación es válida para ambos sexos. En los Grupos de Autoconstrucción y Comités de Ahorro observamos una situación intermedia, predominando la ocupación como obrero(a) u operario(a) en el sector formal.

En síntesis, podemos concluir, grosso modo, que los niveles de escolaridad bajos anotados anteriormente, tienen como contrapartida empleos "informales". A su vez, quienes han ingresado a la educación media o superior, se desempeñaban y como obreros(as) u operarios(as) en el sector formal, o en labores profesionales, técnicas y administrativas, dependiendo de cuán alto haya sido su nivel de educación formal.

Los niveles de ingreso familiar y de los jefes de hogar reflejan con claridad esta heterogeneidad al interior de las OPV. Los "más ricos" son los Deudores Hipotecarios, seguidos por los Comités de Ahorro. En una situación intermedia se encuentran los Grupos de Autoconstrucción y finalmente, muy por debajo, los Comités de Allegados y los Deudores de Servicios (véase el Cuadro #15). Cabe destacar que el número de personas que trabajan y aportan económicamente al hogar fluctúa entre 1,3 y 1,8 y que no tiene una relación directa con una mayor pobreza; o dicho de otra manera, no se observa que en los sectores más empobrecidos una mayor participación en la fuerza de trabajo. El caso de los Allegados y/o Sin Casa es al respecto muy ilustrativo por cuanto al tratarse de parejas jóvenes con hijos pequeños es muy difícil que haya la contribución de un segundo ingreso al hogar. En efecto, sólo un 15% de las jefas de hogar de las familias allegadas se declaró activa. Este fenómeno tiende a repetirse con mayor o menor intensidad en las otras familias de las OPV a pesar de que los hijos son mayores (escolares). Un último punto que cabe señalar con respecto al ingreso familiar y de los jefes de hogar es la gran diferencial que se observa entre hombres y mujeres adultos. Paradójicamente, la excepción se presenta allí donde ambos están peor remunerados; es decir, cuando el mercado los "igual" hacia abajo con ingresos en torno al Sueldo Mínimo Legal (\$8.434 al momento de la encuesta).

La disparidad que observamos en los niveles de ingreso entre las familias de las distintas OPV se manifiesta también cuando analizamos las cifras por el lado del uso que hace de dichos ingresos: el gasto en consumo. No obstante, apreciamos a este respecto una situación un tanto inusual. Mientras los niveles de gasto están muy cercanos a los de ingreso y por tanto son también muy dispares por tipo de OPV, *la composición* del gasto tiende a ser mucho más homogénea. En general, las familias de las OPV destinan entre un 60 y 70% de su presupuesto familiar a la alimentación y entre un 16 y 26% a movilización.

## CUADRO #15

### INGRESO FAMILIAR MENSUAL Y PERSONAS QUE APORTAN ECONOMICAMENTE EN LAS FAMILIAS DE LAS OPV (\$ de Septiembre de 1987, número de personas y porcentaje)

Tipo de OPV	Nº personas que aportan (1)	Ing. fam. mensual (2)	Ingreso jefe hogar hombre (3)	Ingreso jefa hogar mujer (4)	Rel. Ingreso mujer/hombre (%) (5)
1. Deudores Hipotecarios	1,40	29.316	23.536	16.275	69,1
2. Deudores de Servicios	1,50	12.806	9.363	9.063	96,8
3. Allegados y/o Sin Casa	1,30	13.403	12.029	6.554	54,5
4. Autoconstrucción	1,80	22.063	15.678	10.444	66,6
5. Ahorro	1,50	26.407	20.378	14.139	69,4
TOTAL	1,45	19.493	15.260	12.261	80,3

Fuente: Encuesta PET

El restante 20% es absorbido por los gastos en salud, servicios de utilidad pública y dividendo o arriendo. El ahorro no está presente incluso en los casos de mayores ingresos y por el contrario se adeudan dividendos y servicios de utilidad pública. Es por ello que en el Cuadro #16 aparecen estos ítems con una ponderación muy baja en el presupuesto (es decir, a los morosos se les imputó un gasto igual a \$0).

Los atrasos en el pago de la vivienda y de las cuentas de luz es una realidad bastante generalizada en las familias de las OPV, y particularmente marcada precisamente en aquellas organizaciones cuyo principal objetivo es intentar resolver estos problemas de morosidad que implican el corte de los suministros y el presumible remate

**CUADRO #16**

**NIVEL Y COMPOSICION DEL GASTO MENSUAL POR TIPO DE OPV**

**(\$ de septiembre de 1987 y porcentajes)**

	Deudores hipoteca- rios (1)	Deudores servicios (2)	Allegados y/o Sin Casa (3)	Re-auto construc. (4)	Ahorro o Pre- cooperativo (5)	TOTAL (6)
<b>1. DIVIDENDO O ARRIENDO</b>						
- Valor	2.253,0	7,0	323,0	0,0	2.275,0	841,0
- %	7,4	0,1	2,5	0,0	6,0	4,3
<b>2. SERVICIO DE UTILIDAD PUBLICA</b>						
- Valor	2.206,0	653,0	1.198,0	1.202,0	1.083,0	1.334,0
- %	7,2	4,5	9,5	6,9	3,8	6,9
<b>3. SALUD</b>						
- Valor	2.624,0	484,0	325,0	1.830,0	1.773,0	1.160,0
- %	8,6	3,4	2,6	10,6	6,2	6,0
<b>4. ALIMENTACION</b>						
- Valor	18.183,0	9.445,0	8.736,0	10.383,0	17.439,0	12.253,0
- %	58,7	65,6	69,4	60,1	61,0	63,4
<b>5. MOVILIZACION</b>						
- Valor	5.215,0	3.804,0	2.013,0	3.868,0	6.000,0	3.747,0
- %	17,1	26,4	16,0	22,4	21,0	19,4
<b>6. TOTAL</b>						
- Valor	30.481,0	14.393,0	12.595,0	17.283,0	28.570,0	19.335,0
- %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta PET

de la vivienda por el no pago de los dividendos. Como queda de manifiesto en el Cuadro #17 casi el 80% de las familias de las OPV están atrasadas en el pago de la vivienda, porcentaje que se eleva aún más en el caso particular de los Deudores Hipotecarios.

En cuanto a la luz casi la mitad de los hogares no está al día ni tiene convenio y, específicamente dentro de los Deudores de Servicios (quienes le adeudan a CHILEC-

## CUADRO #17

### ESTADO DE SITUACION DE LAS DEUDAS HIPOTECARIAS Y DE SERVICIOS DE UTILIDAD PUBLICA EN LAS OPV (número y porcentajes)

	Deudores Hipotecarios (1)	Deudores de Servicios (2)	Allegados y/o sin casa (3)	Auto- construc- ción (4)	Ahorro (5)	TOTAL	
						Número (6)	% (7)
<b>1. SITIO</b>							
Al día	2	1	4	2	2	11	26,2
Atrasado	8	8	5	3	4	28	66,7
Convenio	1	0	1	1	0	3	7,1
TOTAL	11	9	10	6	6	42	100,0
<b>2. VIVIENDA</b>							
Al día	4	1	3	5	2	15	16,1
Atrasado	44	15	6	5	4	74	79,6
Convenio	4	0	0	0	0	4	4,3
TOTAL	52	16	9	10	6	93	100,0
<b>3. LUZ</b>							
Al día	31	1	16	10	4	62	40,8
Atrasado	9	49	10	3	2	73	48,0
Convenio	10	2	5	0	0	17	11,2
TOTAL	50	52	31	13	6	152	100,0
<b>4. AGUA</b>							
Al día	32	33	21	7	6	99	65,1
Atrasado	8	10	6	3	0	27	17,8
Convenio	10	8	7	1	0	26	17,1
TOTAL	50	51	34	11	6	152	100,0

Fuente: Encuesta PET

TRA) la moratoria es prácticamente total. Estas familias han dejado de pagar sencillamente porque sino deberían dejar de comer y/o movilizarse a sus trabajos. Evidentemente optan por no cancelar sus dividendos y cuentas de servicios más onerosas (luz).

La situación de los Deudores Hipotecarios es muy ilustrativa de cómo ni siquiera las familias con ingresos relativos más altos pueden escapar a este dilema. En efecto, incluso los sectores medios de La Florida y medio-bajos de Maipú han logrado sortear la barrera que les ha significado una evolución muy rezagada de sus ingresos en relación a la de los dividendos en U.F.. Los pocos que continúan pagando, no más de 15%, elevan el porcentaje promedio de gasto en dividendo hasta un 7,4%, cifra muy por debajo del 20 y hasta 30% del ingreso que comprometieron originalmente en sus dividendos (véase el Cuadro #18). A su vez, las cifras obtenidas en la encuesta indican que el *dividendo original* fluctuaba entre un 65% (Cerro Navia) y un 145% (Maipú) del ingreso familiar en 1987, con una media para todas las familias de 86%. Aun considerando las reprogramaciones de 1985-87, *el dividendo efectivamente cancelado* alcanzaba valores en un rango de 37% a 91%, siendo el promedio un 53% del ingreso al momento de recopilar los datos en el tercer trimestre de 1987. Tanto en La Florida como en Maipú algunas familias continúan pagando, pero la gran mayoría están morosas, fenómeno que se generaliza en las comunas de Cerro Navia y Pudahuel donde habitan los más pobres dentro de los Deudores Hipotecarios. En la "mejor" de las situaciones, es decir en La Florida, se destina alrededor de un 55% del gasto total a alimentación, lo que constituye un indicador muy claro del empobrecimiento de los sectores tradicionalmente denominados "medios".

Estas cifras sobre niveles de gasto y su composición no aparecen en absoluto extrañas si recordamos que en Septiembre de 1987 una canasta básica de alimentos para una familia tipo de 5 personas costaba \$17.655. En

## CUADRO #18

### NIVEL Y COMPOSICION DEL GASTO MENSUAL DE LOS DEUDORES HIPOTECARIOS POR COMUNA ( \$ de Septiembre de 1987 y porcentajes )

COMUNA	<u>Cerro Navia</u>	<u>La Florida</u>	<u>Maipú</u>	<u>Pudahuel</u>	<u>TOTAL</u>
	(n = 10)	(n = 22)	(n = 16)	(n = 6)	(n = 54)
ITEM DE GASTO	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1. DIVIDENDO					
- Valor	250,0	4.101,0	1.809,0	0,0	1.253,0
- %	1,6	9,7	6,4	0,0	7,4
2. SERVICIOS DE UT. PUBLICA					
- Valor	1.337,0	2871,0	2.084,0	1.652,0	2.206,0
- %	8,4	6,8	7,3	8,7	7,2
3. SALUD					
- Valor	613,0	4.157,0	2.322,0	1.543,0	2.624,0
- %	3,8	9,8	8,2	8,2	8,6
4. ALIMENTACION					
- Valor	10.628,0	23.084,0	18.362,0	12.357,0	18.183,0
- %	66,6	54,6	64,6	65,4	59,7
5. MOVILIZACION					
- Valor	3.129,0	8.061,0	3.841,0	3.345,0	5.215,0
- %	19,6	19,1	13,5	17,7	17,1
6. TOTAL					
- Valor	15.957,0	42.274,0	28.418,0	18.897,0	30.481,0
- %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta PET.

realidad, los únicos que efectivamente destinaban dicho monto a alimentación eran los miembros de los Deudores Hipotecarios y los de Comités de Ahorro (y dentro de los primeros sólo los de La Florida y Maipú), precisamente aquellas familias con ingresos más altos dentro de las OPV. En todos los demás casos, estaba por tanto presente el problema de la subalimentación, indicador universalmente aceptado como uno de los más claros signos de pobreza absoluta.

### *III.2.3) Locación y condiciones de la vivienda de las familias de las OPV*

En su inmensa mayoría las familias de las OPV estudiadas habitaban en Poblaciones o Villas de sus respectivas comunas. Un porcentaje muy pequeño, pertenecientes a un Comité de Allegados y un Grupo de Autoconstrucción vivían en campamentos. Esta realidad responde a que en la actualidad los últimos años este tipo de asentamientos han tendido a desaparecer con los programas de radicación y erradicación, y pasan a constituir (o denominarse) Poblaciones. Así lo asumen los propios involucrados independientemente de la calidad de la solución habitacional que posean. Al ir un poco más allá de esta distinción un tanto formal, descubrimos que el tipo de vivienda y el principal material de que están construídas refleja mucho más fielmente cuál es la verdadera realidad habitacional de las familias miembros de las OPV. Como se aprecia en el Cuadro #19 más de la mitad viven en una Casa y 2/5 en una Mediagua o Mejora. Cuando miramos el material con el cual están levantadas estas viviendas constatamos que menos del 40% son de ladrillo y/o concreto y el 60% restante en su mayoría mediaguas o mejoras de madera.

El panorama que emerge entonces al tomar los tres factores en consideración es bastante menos alenta-

## CUADRO #19

### LUGAR DE RESIDENCIA, TIPO Y MATERIAL DE LA VIVIENDA DE LAS FAMILIAS DE OPV

	Deudores Hipotecarios (1)	Deudores Servicios (2)	Allegados y/o Sin Casa (3)	Auto-construc. (4)	Ahorro (5)	TOTAL	
						Número (6)	% (7)
<b>1. LUGAR DE RESIDENCIA</b>							
- Pobl. o Villa	54	51	53	13	6	177	92,7
- Campamento	0	1	2	7	0	10	5,2
- Parcela	0	0	1	3	0	4	2,1
<b>TOTAL:</b>	<b>54</b>	<b>52</b>	<b>56</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>191</b>	<b>100</b>
<b>2. TIPO DE VIVIENDA</b>							
- Casa	53	13	9	20	6	101	53,4
- Departamento	1	0	1	1	0	3	1,6
- Mediagua o Mejora	0	37	40	2	0	79	41,8
- Otra	0	0	6	0	0	6	3,2
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>56</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>189</b>	<b>100</b>
<b>3. MATERIAL DE LA VIVIENDA</b>							
- Lad. o concr.	54	0	1	13	6	74	38,7
- Madera	0	52	53	8	0	113	59,2
- Adobe	0	0	1	0	0	1	0,5
- Otro	0	0	1	2	0	3	1,6
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>52</b>	<b>56</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>191</b>	<b>100</b>

Fuente: Encuesta PET

dor que la sola separación por locación. Adicionalmente, queda de manifiesto una vez más al desagregar por tipo de OPV la tremenda heterogeneidad en que viven las familias que se han integrado a estas distintas formas de asociación para abordar la temática de la vivienda y el hábitat. Resulta evidente al observar estos datos que son los Deudores Hipotecarios y los Comités de Ahorro los que poseen una mejor solución habitacional. Los Allegados y/o Sin Casa y los Deudores de Servicio, en cambio, viven mayoritariamente en Mediaguas o Mejoras, obviamente de madera, y en casas de dicho material pero de mejor calidad. Finalmente, los Grupos de Autoconstrucción muestran una realidad intermedia, viviendo gran parte en casas ya sea de ladrillo y/o concreto, o de madera.

Podemos, no obstante, profundizar un poco más en la calidad de las soluciones habitacionales de las familias de las OPV al estudiar la superficie de las viviendas, el número de piezas, y calcular a partir de estas dos variables, y del número de personas en el hogar, el espacio disponible por habitante. Los Cuadros #20 y 21 proveen dicha información.

**CUADRO #20**  
**SUPERFICIE DE LAS VIVIENDAS DE LAS FAMILIAS**  
**DE LAS OPV (m<sup>2</sup>)**

Tamaño en M <sup>2</sup>	Deudores Hipoteca- rios (1)	Deudores Servicios (2)	Allegados Sin Casa (3)	Auto- cons- trucción (4)	Ahorro (5)	TOTAL (6)
0 - 24	1	11	32	1	0	45
25 - 35	13	0	1	6	0	20
36 - 50	15	12	1	7	6	41
51 - 70	23	0	0	9	0	32
+ 70	1	1	0	0	0	2
TOTAL	53	24	34	23	6	140

Fuente: Encuesta PET

## CUADRO #21

### DISPONIBILIDAD DE ESPACIO HABITABLE EN LA VIVIENDA DE LAS PERSONAS DE LAS OPV

	Deudores Hipotecarios (1)	Deudores de Servi- cios (2)	Allegados y/o Sin Casa (3)	Auto- construc- ción (4)	Ahorro (5)	TOTAL (6)
1. Nº de piezas (sin baño y cocina)	2,9	2,5	1,7	3,2	4,3	2,6
2. Superficie media vivienda (m <sup>2</sup> )	46,9	30,6	13,4	43,3	46,0	35,4
3. Nº de personas por pieza	1,9	2,2	3,2	1,9	1,0	2,3
4. m <sup>2</sup> por persona	10,3	6,2	3,4	9,1	11,4	7,8

Fuente: Encuesta PET

Primero tenemos la superficie de las viviendas en m<sup>2</sup> agrupadas en 5 rangos. El primero corresponde a viviendas de hasta 24 m<sup>2</sup>; esta cota máxima corresponde al tamaño de las viviendas *básicas* asignadas por la actual administración a las familias erradicadas en el período 1979-84; en este rango se encuentran familias de los Deudores de Servicios y Allegados, habitando en su mayoría en Mediaguas de 18 m<sup>2</sup> (3x6). El valor máximo del segundo tramo corresponde a la superficie promedio que tienen las viviendas que actualmente entrega el MINVU; sus habitantes son Deudores Hipotecarios de Cerro Navia y Pudahuel, y miembros de Grupos de Autoconstrucción de Maipú. El tercer tramo incluye viviendas hasta 50 m<sup>2</sup>; hemos elegido este punto de corte por cuanto corresponde al tamaño promedio de las viviendas que asignó el Sector Público a familias de ingresos medios y bajos en el período 1960-72 (54); en este rango encontramos a familias de todo el espectro de las OPV, habitando tanto en vi-

(54) Arellano (1985), op.cit., Cuadro 4, pág. 239.

viendas de ladrillo y/o concreto o de madera. El penúltimo tramo incorpora soluciones habitacionales cuya cota superior es de  $70 \text{ m}^2$ ; este último valor corresponde a lo que se considera internacionalmente como lo mínimo necesario para una familia de 5 personas ( $14 \text{ m}^2$  por habitante). En este tramo se encuentran los Deudores Hipotecarios de La Florida y algo menos de la mitad de las familias de los Grupos de Autoconstrucción. Finalmente, tenemos las viviendas con más de  $70 \text{ m}^2$  que pueden considerarse como plenamente satisfactorias ya que cumplirían tanto con los requisitos mínimos de disponibilidad de espacio como de calidad de los materiales de construcción. Desafortunadamente, sólo dos familias de un total de 140 vivían en dichas condiciones.

Al analizar los datos vemos que lo predominante es la falta de espacio por habitante, tanto en términos de  $\text{m}^2$  por persona en la vivienda y del número de personas por pieza (sin contar baño y cocina). Como se refleja claramente en las filas 3 y 4 del Cuadro #21, el hacinamiento es una característica dominante en las familias de las OPV. En todas ellas se está por debajo de los  $14 \text{ m}^2$  por persona indicado por la Organización Mundial de la Salud para que se pueda llevar adelante una convivencia familiar satisfactoria.

El otro parámetro utilizado, número de personas por pieza, que de acuerdo a recomendaciones de instituciones internacionales debería como mínimo ser de 1,4, también demuestra la existencia de hacinamiento. La única excepción corresponde al Comité de Ahorro de Cerro Navia, experiencia que revisaremos en los Capítulos subsecuentes y que constituye sin duda un gran logro. En el extremo opuesto se hallan los Allegados y/o Sin Casa, viviendo una situación sencillamente dramática bajo todo punto de vista. Viven en Mediaguas o en Casas de madera de otra familia principal también de tamaño reducido. Ocupan un espacio de  $3,4 \text{ m}^2$  por persona y hay 3,2 habitantes por pieza. Asimismo, estos núcleos familiares lle-

van en promedio 4 años y medio en calidad de allegados y más del 40% sufre esta situación por más de 5 años. Cuando se trata de allegados en el sitio más de la mitad no cuenta con cocina de uso exclusivo y alrededor del 90% ocupa el baño de la casa principal. Por su parte, los allegados en la casa principal además de tener que compartir cocina y baño, sólo tienen a su disposición una pieza de uso exclusivo. Es interesante constatar que los núcleos familiares allegados en su mayoría no han emprendido ninguna iniciativa para tratar de obtener una vivienda. Lo anterior no se debe naturalmente a que no lo deseen, sino principalmente a que no tienen ninguna capacidad económica para optar a algún tipo de subsidio estatal. Menos de un 10% ha postulado al SHT, otro tanto se ha inscrito en el SERVIU y un 20% ha efectuado trámites sin lograr conseguir nada.

Finalmente, es evidente que el problema del extremo hacinamiento combinado con la falta de alternativas viables para estas familias, les ha hecho bajar notoriamente su nivel de aspiraciones habitacionales. En efecto, algo menos de una cuarta aspira sólo a un sitio urbanizado y casi un 55% agrega a lo anterior sólo una Mediagua o Mejora. El 23% restante manifestó desear una Casa o Departamento. Verificamos por tanto nuestro planteamiento efectuado a través del presente trabajo, en el sentido de que el drama de los allegados (uno de los más graves problemas habitacionales en la actualidad, posición que es compartida por los mismos afectados), es la puesta en marcha de un plan masivo y de largo aliento de asignación de lotes urbanizados con servicios acompañados de programas de vivienda progresiva que permitan con asesoría técnica y apoyo crediticio aumentar tanto el espacio como la calidad de las soluciones habitacionales de los sectores populares.

### III.2.4) *Infraestructura y Servicios de Utilidad Pública*

Un último aspecto que tiene gran importancia en las condiciones y la calidad de vida de las familias es el acceso que éstas tienen a la infraestructura vial y a los servicios de utilidad pública. En relación a estos aspectos, que tienen que ver con el hábitat propiamente tal más que con la vivienda, una evaluación global de la situación que viven las familias de las OPV nos proporciona un cuadro más alentador. En general, los miembros de OPV cuentan con alcantarillado y agua potable al interior de sus viviendas, con alumbrado público y retiro de basura con una periodicidad adecuada (al menos dos veces a la semana). Esta realidad es común a todos los hogares de las OPV, no existiendo a este respecto la heterogeneidad que encontramos en los otros indicadores vistos en los tres Acápites previos de esta Sección. Las deficiencias se observan en dos variables: pavimentación de calle y existencia de veredas. La mitad de las familias encuestadas de las OPV no cuentan con estos elementos de infraestructura vial y en el caso de las veredas, cuando cuentan con ellas, éstas se encuentran en mal estado de conservación (para detalles véase el Cuadro #22).

Esta situación deficitaria, afecta predominantemente a los Deudores de Servicios y a los Allegados y/o Sin Casa aunque no de manera exclusiva. Podríamos decir que existe al respecto una heterogeneidad relativa dentro de las OPV. El abocarse a la solución de estas carencias, corresponde esencialmente a lo que debería hacer un Comité de Adelanto en conjunción con la Municipalidad (o alternativamente las Juntas de Vecinos). El costo económico de pavimentar calles y construir veredas es sin duda elevado, siendo muy difícil que las familias puedan afrontarlo por sí mismas. Es por tanto un tema que debe incluirse en la agenda de reivindicaciones ciudadanas una vez que se abran los espacios democráticos a ni-

vel comunal y que los Municipios respondan y estén dispuestos a la búsqueda de soluciones en conjunto con los afectados.

En resumen, se requiere, al igual que para avanzar en la solución de los múltiples problemas que hemos señalado, una actitud de diálogo, con miras a encontrar caminos de solución mutuamente satisfactorios que consideren tanto las restricciones de recursos como las necesidades de los ciudadanos, desterrando las actitudes paternalistas, autoritarias e incluso persecutorias que han primado en el período 1974-88 por parte de los Alcaldes nombrados "a dedo" por la autoridad central.

## CUADRO # 22

### DISPONIBILIDAD DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE UTILIDAD PUBLICA EN LAS OPV (Número y porcentaje)

	Deudo- res Hipote- carios (1)	Deudo- res Servi- cios (2)	Allega- dos y/o Sin Casa (3)	Auto- construc- ción (4)	Total Número (5)	Ahorro (6)	% (7)
<b>1. CALIDAD DEL BAÑO</b>							
Alc. en viv.	53	16	28	10	6	113	59,5
Caseta sanit. con alcant.	0	37	16	1	0	54	28,4
Pozo negro	0	0	9	13	0	22	11,6
Otra	0	0	1	0	0	1	0,5
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>190</b>	<b>100,0</b>
<b>2. ACCESO AGUA POTABLE</b>							
Dentro de la vivienda	52	44	26	13	6	141	74,6
Llave en el sitio	0	5	18	4	0	27	14,3
Cortada	1	4	3	0	0	8	4,2
No tiene	0	0	8	5	0	13	6,9
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>53</b>	<b>55</b>	<b>22</b>	<b>6</b>	<b>189</b>	<b>100,0</b>
<b>3. PAVIMENTACION CALLE</b>							
Sí	42	4	18	13	5	80	42,6
No	11	46	35	11	1	104	55,3
Sí, en mal estado	0	1	3	0	0	4	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>51</b>	<b>54</b>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>188</b>	<b>100,0</b>
<b>4. VEREDAS</b>							
Sí	23	5	13	5	5	51	27,9
No	26	15	29	18	1	89	48,6
Sí, en mal estado	0	31	12	0	0	43	23,5
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>51</b>	<b>54</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>183</b>	<b>100,0</b>
<b>5. ALUMBRADO PUBLICO</b>							
Sí	53	50	54	10	2	189	89,4
No	1	0	2	13	1	17	9,0
Sí, en mal estado	0	0	0	0	3	3	1,6
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>56</b>	<b>23</b>	<b>6</b>	<b>189</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Encuesta PET

#### IV. ORIGENES E HISTORIA DE LAS OPV ESTUDIADAS

La organización de los sectores populares en torno a la problemática de la vivienda y el hábitat no es algo nuevo en Chile ni en América Latina. Desde hace varias décadas que forma parte de la agenda de los grupos más pobres y particularmente en nuestro país se remonta a la década de 1950, a partir de una "toma" que dio posteriormente nacimiento a la población José María Caro. Con altos y bajos, las organizaciones populares para la vivienda tuvieron su expresión a través del movimiento poblacional, afincado en los distintos territorios donde se concentraban los grupos más pobres. Durante el gobierno de Frei se llevó adelante un proceso masivo de "operaciones sitio", y desde los últimos años de dicho período presidencial hasta el término de la administración de Allende, las "tomas" de terrenos principalmente en las zonas periféricas de la ciudad de Santiago fueron el cauce natural de manifestación de una deficiencia endémica de la economía chilena: la incapacidad de construir viviendas a un ritmo suficiente para cubrir el crecimiento demográfico y la depreciación del parque habitacional existente (aparte de los déficits heredados por cada gobierno).

El régimen militar "congeló" estas válvulas de escape de los períodos previos durante los primeros seis años con el simple expediente de la represión a los "usurpadores" de la propiedad privada y pública, además de impedir por la fuerza todo intento de organización popular a nivel territorial, cualquiera fuese su naturaleza y objetivos. Ha ésto se agregó la bajísima construcción de viviendas para los sectores populares, lo que explica el altísimo incremento del déficit habitacional y el explosivo crecimiento de las familias allegadas y/o sin casa, como vimos en el Capítulo I.

Muy incipientemente a partir de 1979 comenzaron los primeros intentos de recomponer el movimiento poblacional donde la temática de la vivienda y el hábitat

tenían un papel destacado. Con el apoyo de la Iglesia Católica empezaron a formarse algunas OPV y posteriormente intentos de coordinación intercomunal a fin de levantar las reivindicaciones de los sectores populares de las poblaciones y campamentos de la Región Metropolitana. Hubo antes de 1983 algunos intentos aislados de "tomas" de terreno, formación de grupos de Deudores de Servicios y de Autoconstrucción. No obstante, su cobertura era muy limitada y ciertamente no constituía un movimiento orgánico sólido. Fue sin embargo, el germen de lo que aún hasta nuestros días constituye el movimiento de pobladores organizados.

En el ámbito específico de la vivienda un hito muy importante lo constituyó la masiva "toma" de terrenos en la comuna de La Granja en Octubre de 1983, acción en que participaron más de 8.700 familias y que, dada su magnitud, no pudo "solucionarse" con el desalojo violento como había ocurrido con todos los intentos previos (55). Entre 1982 y principios de 1985 las OPV en la Región Metropolitana eran poco numerosas y como vimos en el Capítulo anterior, representaban menos del 10% del total de organizaciones populares territoriales, alcanzando a un total de 81 en esta última fecha (56).

Un cambio fundamental se produjo durante el año 1985, en que combinaron dos factores no directamente relacionados: a) el terremoto de Marzo de 1985 y, b) la formación a fines de ese año de la Federación de Deudores Habitacionales de Chile (FEDHACH). Ambos le dieron otra dinámica y extensión a las OPV, pasando a constituir un actor de mayor peso y otorgándole más presencia a los problemas habitacionales incubados tras 12 años de dictadura. El desarrollo a que dio lugar este conjunto de factores es el propósito de este Capítulo, a través del rela-

---

(55) Para mayores detalles, veáse WILSON (1984), op.cit.

(56) Hardy (1987), op.cit., Cuadro 2, pág. 252.

to de estudios de casos representativos que ilustran la nueva realidad que comenzaron a vivir las OPV a partir de dichos acontecimientos.

#### **IV.1) El nacimiento y desarrollo de las OPV reivindicativas**

##### *IV.1.1) El caso de un comité de allegados y de deudores de servicios*

En la comuna de Maipú en el sector Cerrillos a pocas cuadras del polémico vertedero Lo Errázuriz, funciona una Coordinadora Poblacional cuya base territorial la constituyen familias de la población Las Torres y del campamento Presidente de Chile (desde que se instalaron casetas sanitarias la Municipalidad le cambió el nombre por el de "villa"). El nacimiento de esta coordinadora se remonta al año 1986. En su origen está la conjunción de varias iniciativas aisladas previas. Existía en la zona un taller laboral ("Gabriela") de mujeres fundado por 20 socias, quienes tenían conciencia de la difícil situación que vivían los pobladores del sector. Aparte, había también un grupo de jóvenes muralistas, los cuales se pusieron en contacto con el taller laboral y con una persona de la Comisión de Derechos Humanos de Maipú. Inicialmente, la idea era formar un Comité de Derechos Humanos (CDH) en el sector, pero la iniciativa no prosperó porque había temor de que fuese calificado de "político". De estos intentos de formar un CDH surgió la idea de formar la Coordinadora Poblacional. A ésta se agregó una olla común y así quedó finalmente constituida esta Coordinadora en su primera etapa. Hasta ese instante, no había surgido todavía el tema de la vivienda, aun cuando se tenía claro la gravedad que revestía. Ayudó a que este tomara cuerpo un hecho puntual, como fue el intento de la Municipalidad de quitarle el sitio en el campamento Presidentes de Chile a una

persona que vivía sola (un zapatero viudo de no más de cuarenta años), quien agobiado por este problema decidió acercarse a la Coordinadora y trabajar en el ámbito poblacional. Al poco tiempo, dada su entrega, capacidad y perseverancia, se convierte en su presidente y muy pronto, a instancias de la Coordinadora, nacen los grupos de Allegados y de Deudores de Servicios. Aunándose con las otras organizaciones, fortalecen la Coordinadora e introducen una temática nueva de mucha importancia, por cuanto el fenómeno de los allegados es masivo tanto en la población Las Torres como en el campamento Presidentes de Chile; asimismo, los deudores atrasados de luz eran numerosísimos y no se visualizaban posibilidades de arreglo con CHILECTRA (los suministros estaban cortados y las familias se hallaban "colgadas").

Vemos con claridad que se presenta en este caso una inducción de parte de los dirigentes de las Coordinadoras de organizaciones que recojan efectivamente los problemas que afectan a muchas familias y que la atomización torna imposible su resolución aislada. Por otra parte, constatamos en esta Coordinadora Poblacional que cuando se trata de "pobres dentro de los pobres" y todas las necesidades vitales están insatisfechas, la realidad que se vive se traduce en una gran versatilidad de los grupos que pasan aparentemente sin orden de una problemática a otra. Lo que al principio nos pareció una falta de claridad de objetivos resultó ser reflexionando después de haber conversado con los dirigentes y algunos de los miembros de las distintas organizaciones, la única estrategia posible de sobrevivencia. Es por ello que cada tipo de organización dentro de la Coordinadora discute y se plantea caminos posibles de solución a los problemas más específicos de los distintos grupos de base. Pero las dificultades económicas son tan agudas que ni siquiera a veces la labor exitosa de los dirigentes ayuda a las familias. En el caso de los deudores de CHILECTRA, por ejemplo aquéllos lograron intermediadamente a través de la Municipalidad un convenio de pago de los compromisos pen-

dientes en CHILECTRA. El acuerdo aparecía como bastante satisfactorio a juicio de los dirigentes; sin embargo, los mismos deudores rechazaron el acuerdo y prefirieron continuar "colgados" antes de comprometerse en un plan de pago que no estaban seguros si podían finalmente cumplir. Así, lo que en un primer momento creían los dirigentes era un logro concreto que les daba legitimidad, terminó en una frustración. A pesar de ello, continuaron en sus tareas habituales.

En relación a los allegados, también se acercaron a la Municipalidad solicitando la asignación de terrenos estatales baldíos en el mismo sector de Cerrillos. La respuesta de las autoridades comunales fue una rotunda negativa y posteriormente la tierra fue vendida a particulares. Como toda organización reivindicativa, estos Comités de Allegados y/o Sin Casa y los Deudores de Servicios, están sujetos a ciclos dependiendo de la situación política general y de las coyunturas particulares que están viviendo. En los casos estudiados, la participación de las familias es mucho mayor cuando se viven los momentos cúlmines de las negociaciones. Una vez concluidas éstas, cualquiera sean los resultados, el esfuerzo común se diluye y sólo permanecen los dirigentes y algunos miembros más activos. Como mencionamos, la gran precariedad significa una versatilidad enorme lo cual explica que muy pronto se "está en otra": ayudando en la olla común, organizando chocolatadas para los niños, tratando de formar clubes deportivos para rescatar a los jóvenes de la drogadicción y/o el alcohol, buscando charlas y cursos de capacitación para dirigentes y miembros, cómo responder ante las ofertas Municipales y de algunos partidos políticos proclives al régimen antes del plebiscito de Octubre de 1988.

Podemos sintetizar esta experiencia diciendo que no se trata de organizaciones de Allegados y/o Sin Casa y Deudores de Servicios "puros", sino más bien de un conjunto de familias que enfrenta múltiples problemas ur-

gentes de sobrevivencia lo cual los lleva a estar atentos a "todo" al mismo tiempo, privilegiando en cada coyuntura aspectos que aparecen en cada momento como los más urgentes y oportunos de encontrarle una solución. Los dirigentes de la Coordinadora son los encargados de conducir y tratar de orientar a las familias pero, como vimos en el caso de las deudas de luz, no siempre reciben el consentimiento de los miembros de los grupos de base. La resolución de sus necesidades de vivienda (o al menos un espacio propio) y de contar con un servicio de utilidad pública (electricidad), los obliga a enfrentarse con el aparato estatal a través del Municipio. En la medida que ésta no tenga una actitud abierta y comprensiva, como de hecho ha ocurrido en general en Maipú, es difícil que las organizaciones y sus dirigentes puedan exhibir logros notables. Aún así, la Coordinadora ha seguido funcionando, volcando su esfuerzo hacia diferentes actividades. Esperan que en un futuro gobierno democrático encuentren un mejor eco de sus demandas. Por el momento se trata de sobrevivir, contribuir a un triunfo electoral de la oposición (como de hecho actuaron durante el último plebiscito organizando a la gente para que se inscribiese en los registros electorales) y llegar con la mayor fuerza posible a la que se ansía sea una nueva etapa de la historia del país. No puede dejar de emocionar y remecer el haber visto en algunos momentos a hombres maduros llorar de impotencia frente a coyunturas adversas en las cuales no hallaban qué hacer y que pusieron en extrema tensión a la organización (la oferta a las familias de la olla común de \$500 y una canasta de alimentos a cambio de su nombre y firma para inscribir al Partido Nacional), manifestando "yo no quiero más", para luego reaparecer con nuevos bríos y esperanzas de ganar el plebiscito. La historia de estos dirigentes está sin duda presente y se confunde con la de la organización que lideran; son pobladores modestos que han optado por el único camino que ellos sienten válido: la entrega desinteresada y generosa al servicio de sus vecinos, familiares y amigos.

#### IV.1.2) *Los deudores habitacionales: el caso de la FEDHACH*

El origen de la morosidad hipotecaria a niveles desmesuradamente elevados nunca conocidos se remonta a 1981, tal como vimos al inicio de este trabajo. Su respuesta organizada es no obstante posterior, aun cuando existieron desde antes de 1980 intentos aislados de reunir a las familias deudoras en varias comunas, poblaciones y villas de la Región Metropolitana. Estaba por una parte el Departamento Poblacional de la Central Democrática de Trabajadores (CDT); donde había preocupación y un trabajo con deudores del SERVIU, quienes a pesar de pagar dividendos "bajos" habían entrado en una situación de incapacidad de pago y mora. Asimismo, existía una Agrupación Habitacional de Cooperativas de Maipú que aunaba numerosos deudores de la Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo (ANAP), los que también comenzaban a vivir el problema de la falta de ingresos y empleo que les permitiese mantenerse al día en sus compromisos hipotecarios, como lo habían estado haciendo hasta que se desató la crisis económica. Tras la búsqueda de una mayor fuerza negociadora se integraron en 1984 al Departamento Poblacional de la CDT.

Por otra parte, en la comuna de La Florida, donde durante el "boom" de la construcción del período 1979-81, se levantaron numerosas villas cuyas viviendas fueron adquiridas esencialmente por familias de los sectores *medios*. El financiamiento para su adquisición provino del Sistema Bancario, complementado en muchos casos por el SHT. Los primeros intentos de organización se dieron en 1982, realizándose algunas movilizaciones en cada villa en torno a problemas comunes: no cumplimiento de las empresas constructoras de ciertas especificaciones técnicas, falta de pavimentación y robos. Ya durante 1983 se plantearon con fuerza la cuestión de la U.F.. La estrategia fue la formación de Comités por villas vinculándose a las Juntas de Vecinos respectivas. Con altos y bajos man-

tuvieron esta labor en 1983 - 84, dándose cuenta a través de un proceso de análisis y discusión que no constituían realmente un movimiento orgánico y coherente, sino más bien un intento aislado que no había fructificado mayormente. En un primer momento optaron por integrarse a la Asociación de Deudores Hipotecarios de Chile (ADHICH), la cual agrupaba a todo tipo de deudores con hipotecas (camioneros, taxistas, etc.). Al poco tiempo, vieron que su problemática era muy distinta y que además muchos de estos deudores contaban con organizaciones nacionales que los agrupaban y que en realidad ADHICH "era sólo un globo" sin mayor apoyo en las bases. Decidieron, en consecuencia, en 1985 formar su propia organización a la que denominaron Asociación de Deudores Hipotecarios de La Florida (ADHILAF).

Este proceso los llevó a concluir que no existían realmente deudores hipotecarios de vivienda organizados, y por tanto se proponen la tarea de desarrollar un movimiento social masivo *con las capas medias* como su núcleo central. Según ellos, en ese momento veían que los grupos más pobres tenían otro centro de preocupaciones. No obstante, en la búsqueda de una más amplia concertación, el dirigente máximo de ADHILAF y del Departamento Poblacional de la CDT conversaron durante varias semanas y aunando criterios, compartiendo experiencias y dándole una visión más global al problema de los deudores habitacionales, (lo cual significaba el reconocimiento por parte de ADHILAF que los sectores populares también padecían del mismo problema), finalmente decidieron formar a fines de 1985 la Federación de Deudores Habitacionales de Chile (FEDHACH).

Con el uso del término *Habitacionales* quisieron dejar claramente establecido dos cosas: a) que se trataba solamente de deudores cuyas hipotecas eran las viviendas y, b) que además del problema de los dividendos existía y debían afrontar el problema de las deudas de servicios (agua, luz y teléfono). Estas precisiones fueron de

mucha importancia por cuanto lograron conciliar los objetivos y experiencias que traían acumuladas las dos organizaciones matrices.

En efecto, los dividendos impagos también era un problema de los más pobres (cuyo acreedor era el SER-VIU) y, en segundo término, no era posible en la visión de los dirigentes formar un frente común con algunos sectores productivos, también endeudados en U.F., por cuanto estos pertenecían a otro nivel socioeconómico, poseían sus propias organizaciones gremiales y tenían una postura frente al modelo económico bastante permisiva, cuestión en la cual discrepaban con la FEDHACH, la cual desde su fundación, e incluso en sus organizaciones de origen, veían en la U.F. un "símbolo odioso" de la inequidad del modelo económico al que rechazaban de plano.

Por el relato que hemos realizado de los orígenes de la FEDHACH, resulta evidente que no se trata de una organización "químicamente pura" en su conformación socioeconómica y por tanto *no constituye*, considerada como un todo, lo que habitualmente se ha denominado una Organización Económica Popular, de acuerdo a la conceptualización y tipología desarrollada por el PET y otras Organizaciones No Gubernamentales. Sin embargo, ello no significa que algunos grupos de base no estén conformados básicamente por pobladores pertenecientes a los estratos más pobres de la población. Adicionalmente, la FEDHACH incorpora sin duda ciertas características de las OEP más tradicionales, tanto por su carácter de organización territorial como por su dinámica de funcionamiento, aunque debe tenerse en consideración que la FEDHACH escapa en buena medida a lo que normalmente hemos entendido por una organización netamente de los sectores populares. Este "ser y no ser" torna necesaria una distinción al evaluar su magnitud (tanto en términos del número total de organizaciones populares como de los participantes y beneficiarios de OEP en un determinado momento). En concreto, parece imprescindible su

identificación y presentación separada cuando se dimensiona el universo de OEP en el país y en la Región Metropolitana.

Dada esta realidad, es claro que la FEDHACH nunca ha pretendido ser una organización *de clase* (en su concepción tradicional). Más bien se plantea como una instancia de *concertación entre las capas medias y los sectores populares* en torno a una problemática específica que visualizaban directamente ligada a la esencia misma del modelo económico neoliberal: la amenaza de perder sus viviendas y de no contar con suministros esenciales de utilidad pública.

Desde su fundación el 30/12/85, la FEDHACH busca formas y canales originales de legitimidad y organización. Destacan los dirigentes en primer término el papel central que juegan los medios de comunicación, lo cual los ha llevado a un permanente esfuerzo de contar con la más amplia cobertura publicitaria. Más allá de los diarios, revistas y radios de oposición, han sido capaces de acceder a la televisión planteando sus problemas y reivindicaciones (han aparecido tanto en los noticieros de Canal 13 como en Sábados Gigantes).

Está siempre en mente el objetivo de "educar desde las bases mismas" y tratar de hacer comprender a la población el problema de las deudas habitacionales dentro de un contexto más general que lo explica: el modelo económico neoliberal. Se plantearon como una organización autónoma y no politizada (entendiendo por esto último independencia de partidos políticos). Buscaban llevar siempre adelante acciones llamativas y novedosas, tratando ya sea de ridiculizar al régimen como el caso del funeral de la U.F., el uso permanente de la ironía para caracterizar proposiciones de renegociación del gobierno o de impactar a la opinión pública, a través de acciones como peregrinaciones al cerro San Cristóbal rogando a la Virgen por sus demandas, o con manifestaciones en el Mi-

nisterio de Defensa de esposas de carabineros afectados por las deudas habitacionales.

Sus dirigentes expresan que mediante estas acciones intentaban atacar el modelo económico vigente, haciendo siempre un esfuerzo de intuir claramente *el momento oportuno, el qué hacer y el cómo llevarlo a la práctica y encauzarlo adecuadamente*. Esta preocupación constante se debe a que los deudores son muy sensibles a las soluciones parciales que pueda otorgar el gobierno y se tenía muy claro que la gente quería conservar sus viviendas y no perderlas. Además manifestaron que hay mucho temor en los sectores medios, lo cual dificultaba las movilizaciones; en general, los deudores habitacionales desean participar siempre y cuando se sientan protegidos por un grupo más numeroso. A este respecto, cuentan que uno de sus errores fue el llamado a una moratoria en Abril - Mayo de 1986, la que no obtuvo gran acogida. El impacto sobre el Sistema Bancario fue mínimo, y las consecuencias negativas fueron muy grandes para aquellos que no pagaron durante meses. Finalmente, debemos destacar que la directiva de la FEDHACH estuvo siempre dispuesta a negociar con las autoridades, incluso con peticiones al General Pinochet y a los más altos personeros del gobierno en el ámbito económico. Su ánimo no era la confrontación, lo que en general las bases rechazarían, sino que tratan de asegurar una amplia cobertura de prensa y/o contar en sus acciones con el mayor número posible de miembros de distintas villas o poblaciones. Este carácter amplio, pluralista y flexible, le permitió a la FEDHACH incorporar incluso dentro de sus filas a miembros de las Fuerzas Armadas, quienes también sufren el problema de la disparidad entre los mecanismos de reajustes de las deudas habitacionales y de sus ingresos. Constituyó sin duda un logro atípico, que pocas organizaciones sociales conseguieron durante el régimen militar. En su primer año de formación, la FEDHACH contaba con afiliados en 100 grupos de base de villas o poblaciones, teniendo incluso presencia en algunas ciuda-

des fuera de la Región Metropolitana (Lája, Melipilla, San Antonio y Talca). En ésta última, sus afiliados se concentran en las comunas de La Florida, Maipú, Puente Alto, Pudahuel y Quinta Normal.

#### **IV.2) Formación y desarrollo de las OPV de autoayuda**

##### *IV.2.1) Los grupos de autoconstrucción: la experiencia de un Construyendo Juntos en Renca*

El nacimiento de este trabajo colectivo en la Población Hirmas 2 se remonta a fines de 1986. Originalmente lo conformaron 16 mujeres adultas a partir de inquietudes que surgieron de su participación en actividades organizadas por una Institución de Apoyo (CENPROS), en una olla común y en un grupo de reflexión femenino. En definitiva quedaron en el Construyendo Juntos 10 familias; las otras 6 se retiraron al no obtener préstamos que deseaban como requisito para participar en la experiencia.

La historia de la Población Hirmas 2 se remonta a una "toma" durante el período de la Unidad Popular. Aún hace un par de años, las calles y veredas son de tierra, estrechas, pero se cuenta con alumbrado público y red de alcantarillado y agua potable. Las familias del Construyendo Juntos fueron beneficiarias del programa de radicaciones del actual gobierno, y obtuvieron una caseta sanitaria de 6 m<sup>2</sup>. Vivían hasta antes de poner en marcha la experiencia en mediaguas o mejoras, y la necesidad de una vivienda adecuada se imponía por cuanto hasta hace sólo unos meses la instalación de una caseta sanitaria era incompatible con cualquier otro programa de provisión del MINVU. Significaba sin embargo una importante ayuda e incentivo para construir una casa de mejor calidad.

El proyecto contó con apoyo técnico-profesional de Taller Norte, con un aporte financiero del World University Service (WUS), y de la campaña Trabajo para un Hermano para que los beneficiarios contasen con un monitor. Se partió con un curso sobre construcción básica de 9 sesiones durante 2 meses. En él las mujeres adquirieron los conocimientos esenciales en materia habitacional que les resultaría imprescindible para poder dar inicio a las obras. Se planeó un proceso en dos etapas hasta llegar a la vivienda definitiva.

En primer lugar, aprovechando la instalación de la caseta sanitaria, se proyectó una construcción de 20 m<sup>2</sup> sin divisiones interiores adosada a aquélla. En su segunda fase, se agregarían otros 20 m<sup>2</sup> para dos dormitorios, dejando así un estar (living - comedor independiente), con lo cual se llegaría finalmente a una vivienda de 46 m<sup>2</sup>. La tecnología utilizada era "nueva". Consistía en la utilización combinada de barro, paja, desechos de láminas de hojalata de tapas de bebidas gaseosas (utilizadas como mallas de sostén de contención de las murallas de barro), madera y mezcla (para estuco). Durante los primeros tiempos se trabajó en dos grupos para realizar las excavaciones, cimientos y sobrecimientos y el barro, todo en base a un sistema de trabajo colectivo. Ya cuando las familias entraron en la etapa de terminaciones se abandonó la "minga" y cada familia trabajó individualmente en su vivienda. El proceso completo fue acompañado por el monitor, quien era el encargado de supervisar las faenas y de resolver junto a las familias los problemas que se fueran presentando.

Al término de la primera fase de la construcción se pretendió un objetivo claro: una obra gruesa de 20 m<sup>2</sup> habitable y terminada. Posteriormente se iniciaría la construcción de los 2 dormitorios adicionales. Las participantes se sentían satisfechas de lo conseguido hasta la fecha y pensaban continuar de inmediato la segunda fase. Cabe destacar que en el intertanto las familias continuaron vi-

viendo en el mismo sitio en la mediagua o mejora que poseían.

También es interesante destacar que son sólo mujeres las miembros del Construyendo Juntos de la Población Hirmas 2. Las parejas varones participaron de manera esporádica (ayudando por ejemplo en las labores de nivelación del piso). Como las mujeres continúan a cargo de las labores domésticas, les resultaba difícil poder avanzar con celeridad en las obras. Decidieron por tanto formar una olla común en que rotaban día a día una por una en la preparación del almuerzo para las 10 familias del Construyendo Juntos. De esta forma, quedaban 9 días "libres" para trabajar levantando la vivienda y efectuando las terminaciones. En la primera fase, recibieron ayuda de grupos de trabajos voluntarios provenientes de algunos colegios.

Un elemento muy importante que impulsó a las mujeres a incorporarse a esta experiencia fue la construcción de una casa piloto. Aun así la idea fue mirada con recelo en el vecindario. Cuando la primera fase estuvo terminada, algunos vecinos comenzaron a interesarse, pero manifestaron que había que esperar un tiempo y el "primer terremoto" para ver si las casas realmente podían sostenerse en pie. Un último elemento que debemos destacar es el bajo costo de este tipo de soluciones: 1,5 U.F. el  $m^2$  imputando un costo por mano de obra. Si ésta la aporta el beneficiario se reduce a menos de 1 U.F.. Por lo tanto, si se completan las dos fases, se llega a un costo de alrededor de 60 U.F., las que naturalmente no incluyen ni el terreno, aportado por las familias, ni la caseta sanitaria instalada por el MINVU a través del programa de radicaciones. Si recordamos que el costo de un lote con servicios urbanizado de  $100 m^2$  es de más o menos 100 U.F., llegamos a que finalmente se podrían obtener soluciones habitacionales adecuadas por un total de 160 U.F.; es decir, inferiores en costo al promedio que construyen el MINVU con  $10-12 m^2$  adicionales.

La experiencia del Construyendo Juntos de la Población Hirmas 2 de Renca constituye un buen ejemplo de cómo la combinación de organización popular, ayuda estatal y el aporte técnico profesional de una Institución de Apoyo, se traduce en la práctica en el proceso secuencial descrito en el Capítulo previo de este trabajo. Es la concreción de la utopía de la casa propia para los sectores más pobres.

Veremos ahora una segunda forma de acceso a la vivienda: el caso de los denominados Grupos de Ahorro o Precooperativos.

*IV.2.2) Los Comités de Ahorro Precooperativos:  
La Villa Obispo Enrique Alvear y el Grupo  
de la Parroquia Emanuel*

Los Comités de Ahorro o Precooperativos intentan la obtención de una vivienda propia aunando recursos monetarios por espacios prolongados de tiempo, hasta que la acumulación de los ahorros les permite optar a la posibilidad de acceder a una solución habitacional. A diferencia de los Grupos de Autoconstrucción, en que normalmente se cuenta con un sitio, aquellos compran sus casas y terrenos a empresas constructoras especializadas en vivienda popular. En los dos casos estudiados, ambos comités forman parte de la Cooperativa Raúl Silva Henríquez (Cooperativa, de aquí en adelante), institución sin fines de lucro creada específicamente con el objetivo de apoyar y facilitar el acceso a una vivienda a los sectores de bajos ingresos. Ambos Comités están constituidos por familias que no poseen ni sitio ni vivienda. En los dos casos pudimos comprobar que se trata mayoritariamente de familias allegadas y algunas arrendatarias de viviendas precarias en el sitio de una casa principal de mejor calidad, o habitando en esta última ocupando una pieza y compartiendo por tanto baño y cocina. Constatamos que están constituidos básicamente por parejas jóvenes (no

más de 35 años) cuya situación de allegados y/o sin casa se prolonga por espacio que supera los 5 años.

Paradójicamente, a diferencia de las de los Grupos de Autoconstrucción, estas familias cuentan con una pequeña capacidad de ahorro, aunque ésta es tan limitada que les resulta imposible *de manera individual* reunir los dineros necesarios como para postular y obtener por separado el SHT. Ante esta disyuntiva, deciden construir en una primera fase Grupos Precooperativos de vivienda, acumulando recursos mediante la conjunción de ahorros individuales y fondos provenientes de actividades colectivas organizadas por las mismas familias de los grupos (bazares, peñas, onces, completadas, etc.).

En el caso de la Villa Obispo Enrique Alvear de la comuna de Cerro Navia, se trató de un Programa de 70 familias que en sus orígenes pertenecían a Grupos de Ahorro más pequeños de distintas comunas de la Región Metropolitana (Conchalí, La Reina, Maipú, Renca y San Bernardo). Estos Comités originarios se remontan a los años 1980-83, los que por separado ahorraban 0,5 U.F. por familia al mes hasta que conseguían un total de 15 U.F.. Cumplido este requisito exigido por la Cooperativa, los Grupos se fusionaron pasando a conformar lo que se denomina un Programa (en este caso Villa Obispo Enrique Alvear), con lo cual postulan como cooperativa al SHT. Ellos lo hicieron en Julio de 1985, obtuvieron un apoyo estatal de 165 U.F. por familia en Septiembre del mismo año y la construcción se inició en Diciembre siguiente. Queremos destacar dos aspectos relacionados con la obtención del SHT. Por una parte, no todas las familias consiguen el mismo nivel de ahorro, aun cuando lleguen al mínimo de 15 U.F.. Para saldar las diferencias y no arriesgar a que alguna familia sea incapaz de obtener el puntaje requerido, o si existen diferencias en el tamaño de las familias y en el número de cargas, opera un mecanismo interno de redistribución solidaria de los fondos, permitiendo de esta manera empatar los puntajes y, por tanto,

la posibilidad de ganar el apoyo del Estado. Por otra, el monto de los ahorros reunidos era aún insuficiente para alcanzar el puntaje mínimo necesario para ganar el SHT. Para resolver este escollo, las familias del Programa Villa Obispo Enrique Alvear obtuvieron un crédito "blando" de la misma empresa constructora, la que a su vez opera en conjunción con el Banco del Desarrollo. Durante el tiempo que transcurrió entre la postulación al subsidio y la obtención del crédito hipotecario definitivo (entre Marzo y Octubre de 1987), necesario para saldar la diferencia entre los ahorros más el SHT y el valor total de la vivienda, las familias debieron cancelar sólo los costos financieros del crédito otorgado por la empresa constructora (es decir, sin amortización del principal). Una vez conseguido el crédito hipotecario de largo plazo (12 a 20 años), cancelaron de una vez la deuda y quedaron entonces cancelando un dividendo mensual de 0,92-1,96 U.F. por créditos de entre 90 y 100 U.F.

La Villa Obispo Enrique Alvear se encuentra ubicada en medio de campamentos en la comuna de Cerro Navia. Destacan nítidamente sus 70 casas de 46 m<sup>2</sup> en 115 m<sup>2</sup> de terreno. Son de material sólido (ladrillo princesa en los muros exteriores), con manzarda en el segundo piso, cocina independiente, living-comedor de un tamaño moderado y 3 dormitorios. El valor comercial de la vivienda es estimada por uno de sus dirigentes en 400 U.F., pero en la práctica les ha costado a sus beneficiarios 330 U.F. (sin descontar por supuesto el SHT de 165 U.F.). Fueron en promedio, cuatro años de esfuerzo, esperanza e incertidumbre, mas finalmente estas 70 familias con niveles de ingresos medios-bajos accedieron a viviendas cuya calidad y tamaño está muy por encima de lo que cualquiera podría haber obtenido individualmente. Una vez más, vemos cómo conjugando los esfuerzos de la población organizada, la asesoría de una Institución de Apoyo, los recursos de empresas constructoras y agentes financieros orientados a trabajar con los sectores de menores recur-

sos, y el aporte estatal, es posible concretar "el sueño de la casa propia".

Por su parte, el Comité de Ahorro Precooperativo de la Parroquia Emanuel de Conchalí se constituyó en Junio de 1986 y se encuentra en consecuencia en una etapa muy anterior comparada con la de Cerro Navia. En una época previa existió en el sector (Rosende-Recoleta) un Comité de Allegados y Damnificados por el sismo de marzo de 1985. Cuando nació el Comité de Ahorro Precooperativo propiamente tal lo conformaban 25 familias. Al ingresar a la Cooperativa se redujo a sólo 4 familias debido a las restricciones económicas de la mayoría (requisitos de ahorro mensual). Pasando un tiempo, con algunas salidas y nuevas entradas, quedó establecido por un total de 9 familias.

Al constituirse tenían cierta desconfianza en ingresar a la Cooperativa, no porque hubiesen tenido una mala experiencia con ella, sino debido a que tenían gran desconfianza en el sistema financiero en general. Temían que sus únicos ahorros se esfumaran en una iniciativa que trae aparejadas numerosas incertidumbres (completar el puntaje para ganar el SHT, lugar de construcción de las viviendas, consecución del crédito hipotecario y, finalmente el temor de no seguir contando en el futuro con empleo e ingresos estables).

Al igual como lo eran en el caso de Cerro Navia, estas familias de Conchalí son casi todas allegadas o arrendatarias de o en viviendas ajenas sufriendo el problema del hacinamiento y la falta de independencia; son casi todas familias jóvenes y con niveles de ingreso reducidos, pero suficientes para ahorrar pequeños montos para intentar obtener una vivienda. Los jefes de hogar (varias mujeres solas) manifestaron en ese momento contar con un trabajo estable. Aspiran a ser capaces de reunir en el transcurso de más o menos 2 años los ahorros que les permitirían reunir los 174 puntos que les asegura ganar el

SHT. Una meta ambiciosa a la luz de las otras experiencias estudiadas. Aun cuando es probable que deberán esperar más de lo deseado, constituye sin duda un Grupo cohesionado y con gran capacidad de iniciativa. Hasta el momento en que nos relataron su experiencia estaban acumulando los ahorros como Comité Precooperativo y pensaban pasar a formar parte de un Programa de la Cooperativa apenas cumplieran los requisitos mínimos de ahorro, los que han aumentado a 1 o 1,33 U.F. al mes hasta completar 24 U.F.. Junto con reunir los fondos, el problema básico que enfrentan es cómo lograr que las viviendas a que esperan acceder sean construídas en la comuna de Conchalí. Manifiestan un definido deseo de no moverse de su lugar de origen. Esto es un punto muy importante en su relación con la Cooperativa que trata de conciliar los intereses de familias provenientes de distintas comunas de la Región Metropolitana.

Pudimos constatar que este problema de la locación de los nuevos conjuntos habitacionales también estuvo presente en la conformación del Programa Villa Obispo Enrique Alvear, aunque con una diferencia importante. En el mismo período, estaban en marcha Programas en la comuna de La Florida, y la mayoría de los integrantes de los Grupos de Ahorro de la Cooperativa deseaban pasar a integrarse (y por ende a irse a vivir) a los Programas de La Florida. Se expresa de esta forma una clara aspiración de ascenso social, yéndose a habitar en comunas consideradas "mejores". No fue fácil que muchas familias aceptaran irse a vivir a Cerro Navia en medio de campamentos, comuna que evidentemente es de las más pobres de la Región Metropolitana. Vemos por tanto que se presentan dos fenómenos conflictivos al constituir los Programas de la Cooperativa. Las familias prefieren continuar en sus lugares de origen, o bien moverse hacia comunas que se visualizan como ascendentes en términos de estratificación social. Es una comprobación de que al interior de los sectores populares existe también una marcada aspiración de diferenciación hacia arriba, ya sea trasladándose a vivir

en comunas más ricas o teniendo una mejor vivienda dentro del territorio donde actualmente habitan (57).

#### *IV.2.3) El Comité de Adelanto de la Remodelación Palmilla Oriente N°2*

En la populosa comuna de Conchalí al noroeste de la capital se produjo en 1970 la "toma" de un predio. Las familias participantes eran proclives a un Regidor de la comuna.

Durante el gobierno de la Unidad Popular se transformó en lo que en la época se denominaba "campamento en tránsito" y pasó a llamarse Ampliación Población Conchalí Sector N° 2. Permanecieron en dicha situación por espacio de tres lustros hasta que en Mayo de 1986 se forma el Comité de Adelanto conformado por 32 familias originales más 18 allegadas. El Grupo se organiza a partir de la voluntad de su presidenta debido a una confusión acerca del status legal de las familias por cuanto los sitios no estaban asignados individualmente. Se les amenazaba con el remate por el no pago de contribuciones. Pero al mismo tiempo no aparecía ni en Impuestos Internos ni en el Conservador de Bienes Raíces el loteo que se había llevado a cabo en 1971. La Tesorería General de la República remataba por el no pago de contribuciones por el total del predio. La deuda acumulada alcanzaba a \$600.000.

Transcurridos tantos años, los pobladores se construyeron sus viviendas de material sólido y madera en la mayoría de los casos. Hasta 1984 sólo contaban con pozos negros. En este año se tendió la red de alcantarillado pero tan sólo a nivel de arranques y cámara para cada

---

(57) En relación a la dicotomía segregación-integración que está presente en el mundo poblacional, véase Campero (1987), especialmente págs. 243-252.

familia. Al no estar la instalación completa la mayoría de las familias continuaban con pozos negros.

Enfrentadas a la amenaza del remate recurrieron a la ayuda y asesoría legal de Acción Vecinal y Comunitaria (AVEC). Consiguieron un par de meses luego de su formación detener el remate (es decir, en Julio de 1986) y la condonación de la deuda por parte de Impuestos Internos para los años 1983-85. Estaba aún pendiente en juicio la cancelación del año 1982 y lograron quedar exentos a partir de 1986. Al iniciar las gestiones se encontraron con que había un solo rol para todo el predio, lo cual se traducía en la no exención. Consiguieron que se cambiara esta situación y hoy cada familia tiene su rol propio. Tuvieron que realizar múltiples actividades para reunir fondos y cancelar los \$600.000 (porotadas, completadas, onces, etc.). También recibieron apoyo de la Vicaría Norte para juntar recursos.

Una vez resuelta la cuestión del remate y la regularización de los títulos de dominio individual, dieron una batalla para lograr contar con baños. Acudieron a la Municipalidad y se discutieron con las autoridades algunas posibles soluciones: a) los arranques domiciliarios, b) los excusados y, c) casetas sanitarias. Esta última es sin duda la mejor alternativa por cuanto resuelve de una vez las tres necesidades, pero se presentaba en esa época el problema de que los beneficiarios de las casetas sanitarias no podían postular a ningún otro subsidio estatal en materia habitacional. La gran mayoría estaba por las casetas sanitarias por cuanto su nivel de ingreso no les permite ahorrar y postular al SHT (con la excepción de 2 familias). Optaron en consecuencia por las casetas "antes que nada". Quedaron en definitiva en calidad de radicados.

Aun cuando su relación con la directiva de la Unidad Vecinal N<sup>o</sup> 23 no era mala, se presentaba una tensión porque ésta quería que se hicieran socios. Los dirigentes manifestaron su posición clara de mantenerse inde-

pendientes debido a que "la Junta de Vecinos nunca ha hecho nada por las "ampliaciones"." En síntesis, se resistían a ser cooptados por organizaciones o dirigentes manejados por la Municipalidad, pero no tenían ningún inconveniente en negociar con ella directamente en búsqueda de soluciones a sus problemas. Notaban una mayor flexibilidad y preocupación de la Municipalidad de Conchalí en el período pre-plebiscitario, la que aportó recursos y posibilidades de solución a algunos problemas. Las dirigentes se quejaron de falta de motivación de los vecinos de más allá de los deseos de resolver la cuestión del remate y las casetas. Dado que se avanzó claramente en ambos aspectos, no tenían muy claras sus perspectivas futuras.

Este caso estudiado constituye un ejemplo bien definido de una organización popular *reactiva* frente a coyunturas concretas críticas (la amenaza del remate) o a la posibilidad de recibir ayuda estatal que afecta directamente su situación (la instalación de las casetas). Más allá de eso, las dirigentes lo expresaron claramente: "No sabemos qué hacer". Subyace tras esta situación una realidad que está presente detrás de todas las OPV: algunas carencias en el funcionamiento de su estructura organizacional y el carácter del liderazgo. Este es el tema del próximo Capítulo.

## V. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y LIDERAZGO EN LAS OPV

En este Capítulo intentaremos analizar cómo es la estructura organizativa de las OPV, cuál es su dinámica de funcionamiento y el papel que juegan los líderes, tanto al interior de las propias organizaciones como en sus relaciones con agentes externos (Estado, Instituciones de Apoyo y otras entidades del mundo social y político). Los estudios de casos nos demostraron que existe una gran heterogeneidad en la forma en que se organizan los distintos tipos de OPV. Lo mismo ocurre con su dinámica organizativa y el rol que cumple el liderazgo. Es necesario, por tanto, aunque sea brevemente, estudiar cada uno de los tipos de OPV por separado, al igual que lo hicimos en el Capítulo anterior en relación a su origen e historia. Esto no significa que no se presenten algunas características universales. No obstante, nos parece más adecuado presentar primero las particularidades para luego, al final de este Capítulo, recoger los que nos parecen son ciertos elementos comunes y que por tanto permiten adelantar ciertas conclusiones más generales.

### V.1) La Coordinadora Poblacional Sergio Wilson de Cerrillos - Maipú

Como señaláramos en la Sub-sección IV.1.1 existe en la comuna de Maipú, sector Cerrillos, una Coordinadora Poblacional que agrupa a diferentes organizaciones populares, un Taller Productivo integrado por mujeres, un Grupo Juvenil de Muralistas, una Olla Común, un Comité de Allegados y uno de Deudores de CHILECTRA. Cada uno de estos grupos tiene un *encargado*, el que a su vez forma parte de la directiva de la Coordinadora. Esta cuenta con una directiva tradicional donde se presenta la conocida fórmula-Presidente -Secretario -Tesorero, además de los cinco dirigentes representantes de los grupos de

base. Lo distintivo de esta experiencia en términos organizacionales es que a pesar de este modo de estructuración preestablecido, no hay en la práctica una división clara del trabajo y de funciones; es decir, no existe una especialización en las tareas por tipo de Organización Popular de Supervivencia. El motivo fundamental que explica esta situación es que se trata de un conjunto de familias que viven una realidad caracterizada por una exclusión y pobreza integral, donde prácticamente todas las necesidades vitales se encuentran insatisfechas. Constituyen por tanto, grupos que funcionan paralelamente tanto en el plano reivindicativo como en el de autoayuda.

Al estudiar esta experiencia resulta por lo tanto imposible distinguir un esquema organizacional de acuerdo con las pautas tradicionales. La dinámica de funcionamiento está por tanto definida esencialmente en función de problemas puntuales que van surgiendo cotidianamente y que los dirigentes de la Coordinadora van tratando de resolver día a día. Es por lo tanto imposible encontrar un plan de trabajo estructurado, y menos aún una perspectiva de mediano y largo plazo en el trabajo de los grupos de base que forman la Coordinadora. Lo anterior es especialmente cierto en los Comités de Allegados y de Deudores de CHILECTRA (a través de los cuales llegamos a conocer esta experiencia), por tratarse de organizaciones de carácter netamente reivindicativos, donde la principal actividad es la de intentar negociar con el Municipio posibles soluciones a sus problemas inmediatos: cortes de suministro y obtención de un sitio. Pero en las condiciones que viven las familias de la población Las Torres y el Campamento Presidentes de Chile (territorio base de estas organizaciones) se plantean siempre junto a los problemas de la falta de vivienda y el corte de la energía eléctrica, las deficiencias en materia alimentaria, los problemas de falta de trabajo estable e ingresos suficientes, la deficiente atención de salud en el consultorio del sector, etc.. Incluso cuando los dirigentes han conseguido negociar algún tipo de convenio, como en el caso de las deudas con CHI-

LECTRA, las familias las han rechazado por cuanto no están en condiciones económicas de suscribir dichos acuerdos.

Este panorama que podría sugerir a primera vista una falta de claridad de objetivos, métodos de trabajo y mecanismos de control de tareas, es más bien indicativo de que es imposible proyectarse en el tiempo cuando se carece de las más mínimas condiciones de reproducción. La estrategia de sobrevivencia más adecuada pareciera ser entonces "ocuparse de todo al mismo tiempo" por cuanto cualquier alivio en un área de la satisfacción de las necesidades básicas "libera" tiempo y energías para encauzar los esfuerzos en el intento de resolver las restantes necesidades insatisfechas. La periodicidad de las reuniones es altamente fluctuante y normalmente sin pautas o tablas prefijadas de temas a abordar. Al realizar las entrevistas a los dirigentes de la Coordinadora pudimos constatar que el intento de establecer cierto orden en los tópicos que nos interesaba conocer traía a la arena de discusión un sin número de problemas que enfrentan las distintas organizaciones que conforman la Coordinadora, y que se entremezclaban sus diversas dificultades y carencias, tornando muy difícil establecer "nuestra lógica" de investigación a través de una pauta de entrevista preestructurada. La conclusión más relevante que pudimos obtener fue que cuando la pobreza y la exclusión se hallan presentes en todos los ámbitos de la vida cotidiana de las familias que optan por integrarse a las Organizaciones Populares de Sobrevivencia, se impone la necesidad de una gran flexibilidad en la definición de objetivos, en el establecimiento de sus prioridades, en los mecanismos destinados a intentar encontrarle una solución, y en el rol que cumplen los líderes de las organizaciones.

El liderazgo asumí en estas circunstancias características muy particulares. Nos encontramos al mismo tiempo con líderes típicamente de representación, en la medida que deben preocuparse de tareas propiamente

reivindicativas que implican ejercer un poder de presión (en este caso frente al Municipio) y llevar adelante las negociaciones; y gestionarlos, en tanto el funcionamiento cotidiano de algunas de las organizaciones Populares de Sobrevivencia de la Coordinadora les demanda tareas diarias propias de las organizaciones populares de autoayuda. Las de representación se enmarcan dentro de la tradición histórica del movimiento poblacional chileno, en cambio, las gestonarias se pueden asociar a una forma relativamente más inédita y particular de los años de gobierno militar. Los mismos líderes manifiestan expresamente sus dificultades para enfrentar este doble rol, demandando capacitación precisamente en esta área: ¿cómo gestionar organizaciones donde se combinan múltiples necesidades y objetivos?. Expresan con claridad la utilidad que representa para ellos contar con cursos en materias específicas (contabilidad, administración, control de inventarios, etc.), pero ponen el énfasis en capacitación para formar "buenos dirigentes" que sean capaces de manejar adecuadamente la ecuación representación - gestión dado el contexto en que desarrollan sus actividades. Este balance lo consideran necesario tanto en sus relaciones con el aparato del Estado como con las Instituciones de Apoyo.

Destaca también en la Coordinadora una preocupación por la contingencia política nacional, lo cual impone sobre dirigentes tareas adicionales, (por ejemplo, movilización de los mayores de 18 años para inscribirse en los registros electorales), pero al mismo tiempo les significa una mayor dificultad en su relación con la autoridad local (el Alcalde), las Juntas de Vecinos designadas, e incluso con el aparato represivo. Ante este conjunto de tareas, el problema de los Comités de Allegados y de Deudores de CHILECTRA queda ensombrecido tras la gama de dificultades y desafíos a enfrentar. Aún así, está presente como una reivindicación importante que el propio liderazgo ha hecho resaltar asumiendo adicionalmente las nuevas tareas que trae aparejado. Mas aún, parece ser una clara

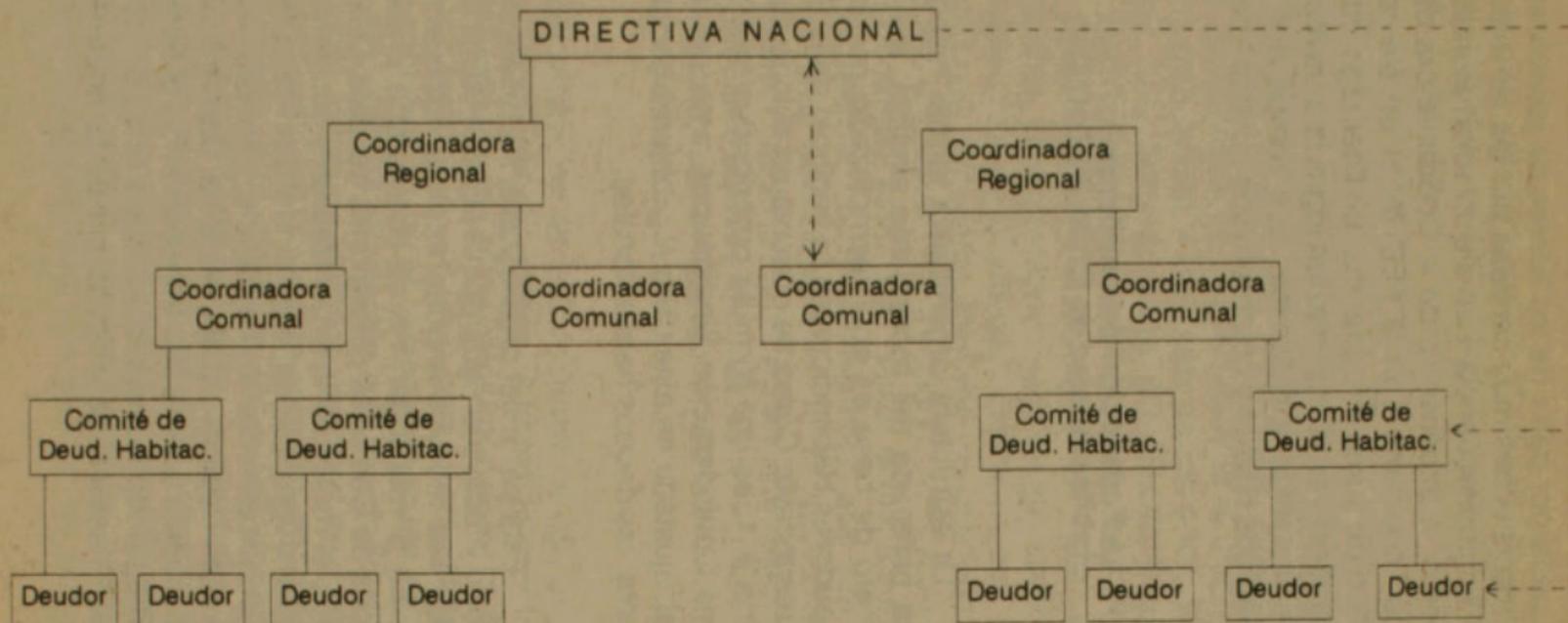
búsqueda por parte de los líderes de identificar necesidades insatisfechas muy sentidas por las familias y de organizar en consecuencia a una población atomizada. A este respecto, la experiencia de la Coordinadora de Cerrillos - Maipú comparte con la FEDHACH un elemento característico de suma importancia: un liderazgo cuya base de sustentación es la legitimación lograda a través de una entrega sostenida y dinámica, que rompe con esquemas ideológicos rígidos y compromisos político - partidistas.

## V.2) **La Federación de Deudores Habitacionales de Chile (FEDHACH)**

La estructura organizativa formal responde a una lógica heredada del movimiento sindical, aun cuando el sindicato de base es aquí reemplazado por los Comités de Deudores Habitacionales (o vecinos) de la Población o Villa respectiva. Como se observa en el lado izquierdo del Gráfico # 1, es una fórmula organizativa muy similar a la de una Confederación Sindical por rama de carácter nacional, ajustada en este caso al problema concreto que se enfrenta: las deudas habitacionales.

Esta parte del organigrama no refleja sin embargo *el modo efectivo* en que opera la FEDHACH. Existen al menos tres motivos importantes que explican esta situación. En primer lugar, no se cuenta con presencia en la mayoría de Comunas ni Regiones del país. Desde su nacimiento, el motor de la organización y su radio de influencia se encuentra en la Región Metropolitana (y dentro de ésta principalmente en La Florida y Maipú), más algunos grupos en Regiones (Laja, Melipilla, San Antonio y Talca). En la medida que ha ido transcurriendo el tiempo, se han ido integrando nuevas localidades. Este proceso de integración nacional se dificulta sin duda enormemente por

GRAFICO # 1  
ORGANIGRAMA DE LA FEDHACH



restricciones económicas, las que impiden muchas veces el mantenimiento de un flujo adecuado de comunicación y traslado de dirigentes desde y hacia las distintas Regiones.

En segundo término, la FEDHACH carece de un nivel intermedio de organización sólido y estable; es decir, no funcionan muchas veces las instancias Regionales y Comunales. A menudo, la relación es directa entre el grupo de dirigentes nacionales (quienes viven y operan en la Región Metropolitana) y los Comités de Deudores Habitacionales de base (en la Población o Villa). Incluso, es común que ni siquiera se intermedie a través de la organización de base, sino que los dirigentes nacionales establezcan directamente el nexo con el deudor (como se indica con línea punteada en el organigrama en el lado derecho). La situación descrita es predominante, aun cuando existen algunas excepciones como en La Florida y Maipú donde operan instancias que agrupan a Comités en una coordinadora de segundo nivel (Comunal) cuyos dirigentes a su vez se integran directamente a la Directiva Nacional. Los Comités de Deudores Habitacionales de base operan y funcionan en buena medida gracias al impulso y orientaciones de la FEDHACH nacional. Una razón de primera importancia para explicar esta situación es que existe mucho temor, sobre todo en los sectores medios, a expresarse y manifestar públicamente la situación que los aqueja. Es por tanto difícil organizar a las familias por Villa o Población.

Aunque la mayoría pueda estar de acuerdo con los planteamientos de la FEDHACH, y de hecho sufren el problema de las deudas habitacionales, es muy distinto tomar la decisión de actuar en conjunto, hacer público el drama que se vive y arriesgarse a la represión policial en movilizaciones callejeras. En la mayoría de los casos es en algunos momentos críticos cuando se acude a FEDHACH (por ejemplo, ante la inminencia de un remate y posterior lanzamiento). En tales circunstancias, se esta-

blece un contacto directo entre los dirigentes nacionales y el deudor afectado. En estas coyunturas también se suman los vecinos más sensibles al problema que enfrenta la familia en cuestión. No obstante, la tónica predominante es que sólo algunas familias en cada Villa o Población participan y se relacionan establemente con los dirigentes Comunales, Regionales y Nacionales. La FEDHACH contaría potencialmente, sin embargo, con una capacidad de convocatoria importante, sobre todo cuando impulsa iniciativas que "tocan" muy directamente a los deudores afectados y éstos se sienten medianamente seguros de que al participar no corren riesgos.

Un tercer y último factor que explica la distancia entre el organigrama formal y la realidad del funcionamiento interno concreto de la FEDHACH, dice relación con el carácter netamente reivindicativo de esta organización, y su gran dependencia de la situación política nacional.

En cuanto al primer elemento, los distintos niveles se han activado más o menos dependiendo de cuán adecuada sea la evaluación de los dirigentes nacionales de levantar en determinadas coyunturas un pliego de demandas frente al Estado y el Sistema Bancario, o al impulsar determinadas acciones. Se han presentado momentos en que la base de apoyo potencial percibe claramente la posibilidad de obtener algunos logros y naturalmente se despiertan expectativas, activándose los Comités de Deudores Habitacionales. Lo mismo ha ocurrido con el llamado a determinadas acciones colectivas de base. Luego ha venido el reflujo natural, cualquiera sea el resultado de las gestiones de la directiva nacional o el mayor o menor éxito de la movilización (masividad, cobertura de prensa, sensibilización de distintos sectores de la opinión pública, reacción del aparato represivo del Estado, etc.). Directamente ligado a este elemento, está presente el hecho de que los deudores habitacionales son muy sensibles a las soluciones u ofertas de reprogramaciones impulsadas por

el gobierno. Cuando ello ha ocurrido y el deudor experimenta un alivio, la tendencia ha sido naturalmente a "descolgarse" de la organización. En la medida que la solución es temporal, como de hecho ha ocurrido en la práctica porque el aumento de la U.F. pronto coloca al deudor en la misma situación previa, se incentiva nuevamente la participación. No cabe duda de que este factor contribuye enormemente a la inorganicidad de los niveles intermedios de la FEDHACH.

Finalmente, en lo que dice relación con la situación política nacional el grado de movilización, organización y participación es directa. Los períodos de mayor agitación política a nivel nacional influyen positivamente y las familias endeudadas han encontrado un mayor espacio y legitimidad para expresar su descontento y demandas habitacionales insatisfechas. Los tiempos de baja movilización social, en cambio, han significado un retroceso que los dirigentes nacionales han percibido con claridad. No todo depende de sus esfuerzos, aun cuando sus acciones son decisivas.

En consecuencia, la dinámica organizativa de la FEDHACH ha sido y continúa siendo altamente dependiente del momento político que se vive y del accionar de su directiva nacional. El liderazgo cumple roles esencialmente de representación y negociación, ejercido por dirigentes que han asumido directamente sus labores motivados por los problemas de la población. Se trata de líderes carismáticos, con habilidades y atributos propios de una dirigencia tradicional reivindicativa. Poseen una clara capacidad de presión a través de una red fluida de relaciones con los medios de comunicación y el mundo político. Naturalmente, se trataba siempre de llegar al espectro más amplio posible y romper fronteras ideológicas, pero en la práctica, los líderes de la FEDHACH se hallan vinculados estrechamente con la oposición al gobierno militar. Esta relación queda claramente establecida, por ejemplo,

en la elaboración conjunta de la FEDHACH y el Partido por la Democracia (PPD) de un proyecto de ley destinado a entregar una solución al problema de los deudores habitacionales. Asimismo, en vísperas de la elección de la Cámara de Diputados, la FEDHACH estuvo levantando a sus líderes nacionales en tres distritos (La Florida, Maipú y Talca). Dos de ellos son el presidente y el vicepresidente de FEDHACH y ambos militan en partidos políticos antidictatoriales. Lo interesante de esta experiencia es que la legitimidad de los líderes de la FEDHACH se vinculaba (al menos hasta el período preeleccionario del presente año) estrechamente con sus labores como tales y no por representar determinadas corrientes ideológicas. La relación con el mundo de la política era por tanto muy distinto a lo que fue muy tradicional en la sociedad chilena, donde no era infrecuente que los líderes de las organizaciones sociales fuesen impuestos "desde arriba". El liderazgo de la FEDHACH en cambio surgió al calor de las actividades propias de la organización y su abortado intento de levantar sus candidaturas en la o las listas opositoras fue tanto el resultado de sus labores como dirigentes sociales a nivel territorial como un intento de romper con viejos esquemas político-partidistas de representación.

### **V.3) Un construyendo juntos: organización funcional**

La estructuración orgánica del Construyendo Juntos, muestra básicamente un tipo de trabajo colectivo especialmente *funcional* a las labores que demanda la construcción o reconstrucción de una vivienda. En un primer momento, los integrantes del Construyendo Juntos necesitaban capacitación en todo lo que dice relación directa con las técnicas que se deben utilizar para levantar o reparar una vivienda. Estas instancias de reunión colectiva fueron propiciadas, alentadas y dirigidas por la Institución de Apoyo. Surgen de ellas, no obstante, algunas tareas

donde resulta imprescindible el aporte de todos los integrantes del Construyendo Juntos.

Lo primero era la elaboración de un reglamento interno que especificaba detalladamente los derechos, deberes y responsabilidades de cada uno de los miembros de la organización. De particular importancia a este respecto eran: a) cómo operar con el banco de materiales y herramientas, y b) de qué manera se implementarían las tareas colectivas en la primera etapa de construcción de las viviendas. Ambos elementos eran de primera importancia en términos organizacionales por cuanto significaban una "desindividualización" de los miembros del Construyendo Juntos. Tanto en relación al banco de materiales y herramientas como a las labores colectivas de construcción de *cada una* de las viviendas, se debían aunar los esfuerzos familiar-individuales a fin de poder resolver las exigencias que imponía la restricción de recursos. Si cada familia hubiese podido comprar por sí misma todo cuanto necesitase de materiales de construcción, todos los implementos de trabajo, y además pudiese contratar mano de obra para levantar su vivienda, el Construyendo Juntos perdería gran parte de su sentido. La única instancia grupal que quedaría serían los cursos de capacitación dictados por las Instituciones de Apoyo y, la verdad, no resulta para nada claro que éstas estarían dispuestas a darlos si terminasen exclusivamente en un trabajo individual.

En la experiencia que tuvimos la oportunidad de conocer en Renca el aporte colectivo demostró ser de suma importancia. Existía una encargada del Construyendo Juntos que estaba a cargo de la administración del banco de materiales y herramientas y de dirigir el trabajo del colectivo. Fue necesario levantar primero una casa piloto que operase como "efecto demostración" en la vecindad. Luego se imponía la necesidad de establecer las prioridades en términos de quiénes serían los primeros y los últimos en recibir el aporte del trabajo colectivo. Por definición, esta etapa requiere una gran cohesión y confianza

mutua dentro de las familias integrantes del Construyendo Juntos. Se está en muchos momentos "trabajando para otros" a la espera de que éstos lo hagan en el futuro para "mí".

Adicionalmente, como señalamos en el Capítulo precedente, en el Construyendo Juntos de la Población Hirmas #2 trabajaban esencialmente mujeres jefas de hogar, con responsabilidades familiares tradicionales. Esto las llevó a la organización de una Olla Común a fin de poder disponer de tiempo para las tareas de construcción. De esta forma, el Construyendo Juntos adquirió una dinámica organizativa mucho más rica, en que no sólo las familias laboraron unas para otras y contaban con un banco de materiales y herramientas de uso colectivo, sino que además en la etapa terminal de la construcción de la vivienda, que se definía como individual, se continuó con un trabajo colectivo orgánico el cual era estrictamente funcional a las labores propias del Construyendo Juntos: la terminación y habilitación de las viviendas. Es difícil imaginar que esta permanencia de la estructura organizacional se pudiese haber llevado adelante sin la experiencia y conocimiento previo de las integrantes del Grupo. Sin duda que los cursos de capacitación, la discusión y elaboración de un reglamento interno de funcionamiento que recogía la riqueza de los planteamientos de cada una de las interesadas, y el compartir el trabajo durante la primera fase de construcción de vivienda, contribuyó enormemente en la dinámica organizativa que se fue perfilando en el Construyendo Juntos en sus etapas posteriores.

En relación al liderazgo debemos hacer notar que esta experiencia muestra con nitidez la presencia de dirigentes de carácter netamente gestionarios. No se trata de líderes carismáticos, con algún poder de presión y capacidad de negociación. Por el contrario, la encargada del Construyendo Juntos cumplía funciones estrictamente operativas, tanto en relación a los demás miembros de la organización como a las Instituciones de Apoyo. El ta-

maño reducido del grupo, 10 familias, no daba lugar a una estructura más compleja como en otras organizaciones populares (Asamblea, Comisiones de Trabajo, Directiva). Todas las familias se reunían acorde las necesidades del trabajo grupal apoyando a la encargada en sus labores. Comprobamos entonces que la principal característica de la estructura y dinámica organizativa del Construyendo Juntos de la Población Hirmas #2 de Renca, es una funcionalidad adaptada especialmente a los requerimientos y necesidades propias del Grupo. El liderazgo era también por tanto principalmente una labor de administración de recursos colectivos (materiales, herramientas y fuerza de trabajo) y de contacto permanente con las familias integrantes y la Institución de Apoyo (con el monitor y el maestro de obras en las faenas mismas, y con los capacitadores en las primeras fases). No pudimos constatar en esta experiencia ninguna preocupación explícita del grupo que fuera más allá de sus labores específicas. No se debe interpretar sin embargo esta situación como una "desconexión" con el mundo exterior (o falta de opinión e interés). Nuestra sensación fue más bien que las integrantes optaron concientemente por no "abrirse" con respecto a como veían su experiencia inserta en la realidad del territorio que habitaban y las condiciones de pobreza que lo caracteriza. Manifestaron solamente que esperaban que otras familias del sector se integraran a un Construyendo Juntos. En este sentido, visualizaban su trabajo colectivo como un ejemplo a ser seguido por la comunidad que las rodea.

#### **V.4) La Villa Obispo Enrique Alvear: liderazgo gestor y personalizado**

En sus orígenes los Comités de Ahorro que dieron lugar finalmente al Programa Villa Obispo Enrique Alvear estaban conformadas por un número de dirigentes que fluctuaba entre 5 y 8 dependiendo del tamaño de cada Grupo matriz. Existían tanto Comités de Ahorro donde se

elegían los líderes democráticamente como casos de autodesignaciones y nominaciones de los demás dirigentes por aquéllos.

Al conformarse el Programa eligieron democráticamente una directiva de 8 personas: Presidente, Vice-presidente, Secretario, Tesorero y cuatro Directores. Se decidió que el Presidente y la Vice-Presidenta fueran los que orientaran las actividades y las gestiones de carácter externo (relaciones con AVEC, la Cooperativa, Municipalidad de Cerro Navia, SERVIU, Banco del Estado, Banco del Desarrollo, Empresa Constructora, etc.). En teoría, el resto de la directiva se debería preocupar de las tareas en la propia Villa (tareas de vigilancia frente a robos, construcción de una plaza, de veredas, nivelación y pavimentación de calles de acceso en lo inmediato, para luego intentar conseguir una Sede Social, un Policlínico y una Biblioteca; todas estas últimas iniciativas pensadas para el sector en general).

La directiva funciona periódicamente pero se presentan dos problemas que no han logrado resolver: a) un excesivo recargo de trabajo en los dos dirigentes principales y, b) las bases les brindan poco apoyo en sus actividades, en particular en lo relacionado con tareas dentro de la Villa.

Respecto del primer problema observamos, y lo reconocen los propios líderes máximos, serias dificultades para la delegación de responsabilidades al resto de los dirigentes. Estos, por su parte, expresan sus limitaciones para ejercer su autoridad y recibir y asumir responsabilidades, junto con cierta inercia producto de la confianza que tienen en el Presidente y la Vicepresidente, quienes terminan finalmente siempre por tomar en sus manos todas las tareas, a pesar de ser una labor "agotadora y desgastadora" y con impactos negativos en su vida familiar. En general, no obstante estas carencias, el grupo dirigente es compacto y el Presidente y la Vicepresidente tienen

vocación de liderazgo y no se plantean la posibilidad de un relevo. Todo parece indicar que ellos dos continuarán como los conductores de todo el grupo.

Al examinar el problema de la poca participación de las bases en las tareas colectivas, los dirigentes se quejaron en un primer momento de que se debía a "comodidad y flojera". Por otra parte, argumentaron que se podía deber a que no se tenía clara la propiedad. No obstante, al observar que aun no teniendo la seguridad de la propiedad de las viviendas (no habían en el momento de la entrevista conseguido todavía el crédito hipotecario), las familias se estaban dedicando a su terminación, no aparecía tan claro que la falta de participación colectiva fuese un signo de desinterés y dejación. El hecho de que estuviesen volcados a terminar las viviendas indica que no había un problema de dudas (o inseguridad) con respecto a la propiedad y, por otro lado, mostraba que luego de 4 años de trabajo en los Comités de Ahorro y espera hasta obtener la vivienda definitiva las familias deseaban volcarse "hacia adentro", al menos por un tiempo. Finalmente, los dirigentes compartieron la apreciación de que ésta podía ser la causa de la falta de participación luego de que se instalaron a vivir en la Villa. Agregaron además que les faltaba un local donde reunirse; de allí, la iniciativa de construir una Sede Social, y algún mecanismo expedito de comunicación con las 70 familias de la Villa (por ejemplo, un boletín periódico).

Finalmente, es necesario señalar que los miembros de la directiva manifestaron con énfasis ser apolíticos apoyando esta posición en dos argumentos centrales: a) bajo cualquier régimen político ellos deberían trabajar y esforzarse al igual que lo habían venido haciendo hasta ahora y, b) es la única forma de poder "tocar cualquier puerta que les signifique una ayuda", tratando con ello de evitar vetos ideológicos.

## V.5) A modo de conclusión sobre la estructura y dinámica organizativa, y el rol del liderazgo en las OPV

En general, no se observa un modelo organizacional definido explícitamente, y cuando éste existe no se observa una correspondencia entre el organigrama y el funcionamiento real. Es este último el que en gran medida va determinando la estructura dinámica organizativa de las OPV. En el caso de las reivindicativas (FEDHACH), la relación es en la mayoría de los casos directa entre dirigentes nacionales y de base, a pesar de tener una estructura nacional de corte tradicional sindical. A su vez, los dirigentes comunales forman parte de la directiva nacional sin pasar por instancias intermedias (regionales). En el caso de los Comités de Allegados y/o Sin Casa y de Deudores de Chilectra, se entremezclan las actividades de los distintos Grupos que pertenecen a la Coordinadora Poblacional Sergio Wilson de Cerrillos - Maipú, saliendo por tanto de su ámbito específico. Lo anterior se debe básicamente a que cuando la exclusión y la pobreza son integrales, resulta imposible, y de hecho sería artificial, separar necesidades insatisfechas en todos los ámbitos.

Los dirigentes de las OPV son básicamente de representación en las de carácter reivindicativo, y tradicionales en su estructura pero gestionarios en las de autoayuda. No obstante esta distinción, se percibe con claridad en ambos casos una gran entrega a la organización y una permanente búsqueda de identificar los problemas reales de las bases a quien pretenden orientar y encauzar en la consecución de los objetivos planteados. Impera mucho la concepción de que deben poner por encima de las divisiones ideológicas. Encontramos también una mucho mayor preocupación por la problemática política nacional y el establecimiento de una relación de las dificultades que enfrentan las familias y la política económica neoliberal en el caso de las OPV reivindicativas. En cambio, las de autoayuda se limitan mucho más a sus labores específicas y tienden a desentenderse de la realidad política general.

Finalmente, constatamos una gran flexibilidad de los dirigentes para ir emprendiendo las nuevas y diferentes tareas que va demandando el propio desarrollo de la organización, lo cual implica en múltiples oportunidades pasar de la representación a la gestión. Observamos sin embargo, en muchas oportunidades una participación más bien pasiva de las bases (excepto en los procesos constructivos y en algunas movilizaciones de FEDHACH), las cuales les resulta difícil comprometerse con las labores de la organización. A ello contribuyen tanto el temor como el agotamiento que producen largos períodos de espera hasta resolver los problemas que se intentan solucionar. Asimismo, es común la dificultad para delegar tareas, lo cual le otorga al liderazgo un carácter altamente personalizado y con dificultades de rotación. Continúa presente la existencia de líderes carismáticos, con vocación de servicio y una gran capacidad de entrega. Esta es una realidad presente en casi todas las OPV estudiadas, tanto en las reivindicativas como en las de autoayuda.

## VI. LOS RECURSOS EN LAS ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA.

### VI.1) Humanos

Aparte obviamente del insustituible aporte de los miembros base, tanto en su trabajo individual como del colectivo, un recurso de primera importancia en las OPV es el capital humano representado por los dirigentes. Aparte de algunas dotes personales naturales, encontramos niveles de escolaridad relativamente altos. Esto resulta particularmente claro en el caso de la FEDHACH donde en la directiva nacional encontramos a un abogado, un dentista, un psicólogo, y a un dirigente sindical con una vasta trayectoria. Más allá de las ventajas obvias para la organización derivadas de este alto nivel de preparación, es indudable que las capacidades profesionales e intelectuales de los dirigentes máximos de la FEDHACH les permite, o mejor dicho, está asociada a un acceso mucho más expedito a un conjunto de estamentos de la sociedad chilena que les facilita enormemente su labor. Tienen un constante y fluido acercamiento con los medios de comunicación, algunos partidos políticos y por supuesto con otras organizaciones sociales. Esta es claramente una ventaja directamente asociada con el hecho de ser parte de las capas medias pero, en la medida que la FEDHACH incorpora a los sectores populares, les otorga a estos últimos una posibilidad de hacer presentes sus demandas en materia habitacional con mejores perspectivas que por sí mismos. En una sociedad clasista y tan estratificada como la chilena, no cabe duda de que los dirigentes máximos de la FEDHACH han hecho un uso muy inteligente de su calidad de profesionales universitarios y trabajadores autodidactas con una vasta experiencia sindical para tender un puente entre su organización y el resto de la sociedad. Las agrupaciones netamente de pobladores, en cambio, que también reivindican el problema de las deudas habitacionales, ven mucho más coartadas sus

posibilidades de llegada a la opinión pública y de concertación con otros actores sociales, independientemente de sus orientaciones ideológico-partidistas.

El mismo fenómeno de una gran capacidad de los dirigentes observamos en el caso de los Comités de Ahorro o Precooperativos, asociados con alta escolaridad y/o experiencia previa en el ámbito sindical. Aún cuando no poseían educación universitaria, si habían vivido un proceso formativo extenso con educación secundaria o técnico - profesional completa, más capacitación ad-hoc en las áreas que debían desempeñarse. Tanto en el caso de la Villa Obispo Enrique Alvear como en el Comité de Ahorro de la Parroquia Emanuel de Conchalí los dirigentes máximos estaban claramente en condiciones de asumir y afrontar los desafíos que les imponía el largo proceso desde formar los grupos hasta llegar a obtener la vivienda y los adelantos en infraestructura social y comunitaria en el sector donde finalmente vivirían. Resulta muy difícil imaginar cómo podrían haber funcionado ambos grupos sin estas personas claves en la formación y desarrollo de la organización.

Por el contrario, en el caso de Coordinadora Sergio Wilson de Cerrillos - Maipú y del Construyendo Juntos de Renca, los dirigentes no poseían mucha educación formal y era muy claro que todo el esfuerzo provenía de su propia iniciativa y de una tremenda voluntad de entrega y servicio a la comunidad. En estos casos los dirigentes debían hacer un doble esfuerzo, por cuanto además de servir a su organización debían poder ser capaces de sustentar sus propios hogares, lo cual les demanda jornadas muy prolongadas de tiempo. A diferencia de FEDHACH y los Comités de Ahorro, no poseen una red de relaciones de fácil acceso con el resto de la sociedad. Deben bregar cotidianamente solicitando ayuda a las Instituciones de Apoyo y les está casi totalmente vedada la llegada a los medios de comunicación y al resto de las organizaciones sociales y políticas. Aun con todas estas limitaciones, son

capaces de representar y gestionar sus organizaciones y obtener algunos resultados concretos de la mayor importancia, dada las condiciones de extrema necesidad en que viven y se reproducen cotidianamente.

Finalmente, un recurso humano de gran significación lo encontramos en la mano de obra femenina en las labores de construcción de la experiencia del Construyendo Juntos de la Población Hirmas #2 de Renca. Estas ex amas de casa, han roto el encierro familiar y han optado por recibir capacitación y asesoría en materias que tradicionalmente se le asignaban a los varones de los sectores populares. Fue realmente impactante constatar cómo se habían alterado completamente los roles. En efecto, los hombres prácticamente no colaboraban en las tareas de construcción de las nuevas viviendas pero no podían impedir que "sus mujeres" levantaran la casa propia. El uso de tecnologías "nuevas" no resulta muy convincente para los hombres (al igual que para muchas familias vecinas que prefieren observar los resultados o continuar viviendo en mediaguas). Estas mujeres, con la asesoría de un monitor de la Institución de Apoyo y de un maestro de obras han así dado un claro ejemplo de que es posible quebrar los esquemas tradicionales de qué debe hacer quién dentro de la familia y ponerse con su fuerza e iniciativa a construir juntas la ansiada vivienda.

## VI.2) Tecnologías "nuevas" de menor costo

Este constituye sin duda un recurso fundamental para el caso de la vivienda que constituye sin duda el bien más caro que desea tener cualquier familia. Vimos en el Capítulo IV que el costo de un  $m^2$  es muy inferior gracias a las técnicas aportadas por las Instituciones de Apoyo. Hemos dicho tecnologías "nuevas", por cuanto estas incorporan el uso del barro y la paja, junto a otros materiales, ambos provenientes de la forma más tradicional de levantar una vivienda. Junto a lo anterior, la tecnología está

pensada de manera tal que sea posible la autoconstrucción, abriendo así la posibilidad de aportar la mano de obra de la familia y poder bajar adicionalmente los costos. Las Instituciones de Apoyo a la vivienda popular se han preocupado de adaptar el uso de estos materiales tradicionales utilizados en el campo a las necesidades y exigencias de la vida urbana, otorgándole en consecuencia un gran potencial de desarrollo que permite conjugar la participación de los beneficiarios con un ahorro significativo de recursos. Su mayor o menor difusión está limitada esencialmente por dos factores que tienen un gran peso en el costo total de una solución habitacional: a) el terreno y, b) la urbanización. No es de extrañar entonces que los Construyendo Juntos se hayan llevado adelante preferentemente en lugares donde las familias poseen un sitio y/o la urbanización necesaria. Cuando estos dos altos costos fijos ineludibles están de alguna forma cubiertos, la construcción de la vivienda propiamente tal se transforma en una meta posible.

### VI.3) Materiales y/o físicos

En el caso de los Deudores Hipotecarios y de Servicios se trata de familias que en general ya cuentan con una vivienda y/o sitio. Han por tanto avanzado un buen camino en el proceso de adquirir una solución habitacional. En este caso se trata de cómo mantener lo que ya se ha adquirido y contar con los suministros de utilidad pública (luz y agua) a los cuales ya la inmensa mayoría de la población urbana del país tiene la posibilidad de acceso en la actualidad. En este caso se plantea básicamente lo que podríamos denominar un problema *de flujo de ingresos* y no de *stock o capital*. Las viviendas existen y las redes de alcantarillado, agua potable y energía eléctrica están tendidas. En síntesis, la solución del problema radica no en la inversión grandiosa que significa dotar de viviendas e infraestructura a miles de personas sino en cómo reestablecer la capacidad de pago de las familias.

Para ello, resulta ineludible plantearse la cuestión de la generación de empleos e ingresos suficientes. Mientras ello no ocurra será imposible darle una solución al problema. Insistimos no obstante, que aquí ya se cuenta con los recursos fundamentales invertidos y que la población afectada posee las calificaciones laborales como para generar los ingresos requeridos.

En cuanto a los Grupos de Autoconstrucción está como un elemento esencial la posesión de un sitio y/o los servicios sanitarios. Cuando a ellos se suman los aportes de trabajo de las propias familias, la capacitación y asesoría de las Instituciones de Apoyo, y los esfuerzos colectivos para contar con un banco de materiales y herramientas, entonces el proyecto de los Construyendo Juntos se torna viable. De aquí nace en consecuencia una clara enseñanza de política social frente al problema de los allegados y/o sin casa. En la medida que el Estado estuviese dispuesto a emprender un plan masivo de asignación de terrenos con urbanización sería posible empezar a pensar en una vía de salida factible al drama de los allegados y/o sin casa. Toda otra iniciativa orientada a entregar a los sectores populares soluciones "definitivas" se topará inexorablemente con la escasez de recursos y el número de afectados aumentará anualmente. Los detalles de un plan de vivienda progresiva o por etapas pueden ser discutidos y evaluados por todos los interesados (pobladores, técnicos y gobierno), pero no se ve otra salida para dar inicio a la solución de este grave problema.

Los bancos de materiales constituyen otro de los recursos importantes con que operan los Grupos de Autoconstrucción. Estos se conforman con una combinación de donaciones, y recolección de materiales por parte de los miembros de los Construyendo Juntos. Aportan importantes elementos indispensables para la construcción de las viviendas y algunos provienen de productos que de no ser aprovechados por estas familias simplemente se perderían. Constituyen entonces un *reciclaje*

que debe ser extendido y desarrollado a fin de facilitar el traspaso desde sus lugares de deshecho hacia sus potenciales usuarios. También debemos considerar dentro de los aportes a los bancos de materiales los créditos no pecuniarios que han otorgado las Instituciones de Apoyo y agencias internacionales para el desarrollo a través de los sistemas de fondos rotatorios. Lo que aquí se busca es otorgar un crédito barato en especies (los mismos materiales que se requieren para la construcción), el cual al ser devuelto por las familias permite reproducir la experiencia. Sin dejar de constatar que muchas veces su tasa de recuperación dista mucho de llegar a lo esperado, es innegable que constituye un recurso muy útil y que debe ser considerado en cualquier plan masivo de autoconstrucción por etapas que se diseñe en el futuro.

Finalmente, en relación a los locales de reunión de los grupos estudiados constatamos que una buena parte se reúne en locales prestados, ya sea por organizaciones sindicales, organismos de iglesia o Instituciones de Apoyo. Sólo en el caso de la FEDHACH constatamos que recientemente han conseguido con un apoyo institucional habilitar un local propio con teléfono y una secretaria. El resto de las experiencias debe desarrollar sus actividades grupales en casas de miembros o en locales ajenos. A este respecto se puede ser un poco más optimistas. En la medida que se democratizan las Juntas de Vecinos es posible esperar que las organizaciones populares tengan acceso a los locales o sedes de las Unidades Vecinales de los lugares donde habitan.

#### **VI.4) Monetarios**

La norma a este respecto es que no se cuenta con fondos en dinero. En las experiencias estudiadas por lo general las familias no están en condiciones de hacer aportes monetarios a la organización. En el caso de las reivindicativas esto resulta más o menos obvio; se trata de

deudores atrasados y de allegados y/o sin casa extremadamente pobres. Las organizaciones sobreviven por el aporte y sacrificio de los dirigentes y algunos miembros más activos. Su contribución más importante es en trabajo y en costearse los gastos de movilización.

En los únicos casos en que están presentes los recursos monetarios es en los Comités de Ahorro o Precooperativos donde como señalamos se acumulan fondos durante varios años hasta alcanzar un mínimo que permite integrarse a la Cooperativa. También encontramos en este caso los créditos "blandos" otorgados por las empresas constructoras a fin de completar la cuota por familia para postular al SHT. Es paradójico que sea en las OPV donde el objetivo es la obtención de un bien tan caro como la vivienda que prácticamente no encontremos recursos pecuniarios de importancia. Claramente, esto se debe a que por ser una meta tan difícil como anhelada, se produzca una asimetría entre necesidades y recursos monetarios que torna imprescindible el apoyo gubernamental. Para cerrar este Capítulo revisemos sumariamente la contribución que éste hace en el proceso de obtención de una vivienda y el acceso a la infraestructura de servicios públicos.

#### VI.5) Estatales

- Sin lugar a dudas el Estado es el más significativo contribuyente a la concreción de los objetivos de las OPV. Más allá del discurso privatizador y de rol subsidiario que ha estado presente durante todos estos tres últimos lustros no pudimos encontrar ninguna experiencia de OPV donde estuviese ausente el Estado. No se trata aquí por tanto de si es necesaria o deseable la relación con el aparato público. Es un *hecho de la realidad* que no se puede soslayar. La gran pregunta no es por tanto si debe o no establecerse el vínculo, sino cómo hacerlo de la manera más eficiente para las OPV, tanto en términos de contri-

buir a la obtención de logros concretos como en la mantención de su autonomía.

El Estado estaba presente en todos los casos estudiados, ya sea de manera directa o indirecta. En el caso de la FEDHACH es precisamente a la autoridad política y económica a quien se le demanda una solución. Como vimos en el Capítulo I ha sido el gobierno a través del SERVIU o de la transferencia de recursos a la banca privada el que ha intentado paliar la situación de los deudores hipotecarios. Lo mismo ha ocurrido en el caso de la ANAP y las Cajas de Previsión. Las acciones del Estado han impedido una moratoria generalizada y si bien las autoridades no han accedido a negociar directamente con la FEDHACH, no cabe duda que su presión constante ha obligado al gobierno a reaccionar.

En el caso de la Coordinadora Sergio Wilson de Cerrillos - Maipú, la intermediación se ha hecho a través de la Municipalidad, la que consiguió con CHILECTRA un convenio que fue finalmente rechazado por los deudores. En el caso del Comité de Allegados ha sido de nuevo la Municipalidad la que ha debido escuchar las demandas. Si bien no accedió a las peticiones formuladas, es claro que sólo mediante su accionar será posible encontrar fórmulas de solución a la principal petición: un sitio urbanizado en la misma comuna.

El Construyendo Juntos de la Población Hirmas #2 de Renca se desarrolla a partir de la radicación con instalación de casetas sanitarias en terrenos que los pobladores ocupaban por más de una década. Ejerció sin duda un gran efecto motivador para las familias favorecidas por la ayuda estatal.

Finalmente, los Comités de Ahorro o Precooperativos no podrían operar si no estuviera la alternativa de ganarse el Subsidio Habitacional Tradicional. Los miembros

de los grupos viven pendientes de cuán cerca están del mínimo necesario para asegurar el puntaje que les permita acceder al apoyo gubernamental. Este representa alrededor de la mitad del valor de la vivienda y una vez obtenido las familias sienten que han traspasado la gran barrera. La espera previa y posterior hasta llegar a habitar la casa cobran pleno significado. El esfuerzo desplegado ha tenido sentido y la vivienda propia ha dejado de ser un sueño difícil de imaginar. Sin duda, el rol de la Cooperativa, de las empresas constructoras y del Banco del Desarrollo también han sido vitales, al igual que la labor de los dirigentes y de los propios beneficiados, pero todo el andamiaje construido se vendría al suelo si el SHT les fuese negado. De allí que desarrollen todas las iniciativas y resquicios para asegurar las condiciones imprescindibles y necesarias y no dejar el sueño a medio camino. Cuesta imaginar la frustración que sobrevendría después de un período tan prolongado de espera, esfuerzo y creatividad.

## CONCLUSIONES

Las carencias habitacionales se han acentuado notablemente durante el gobierno militar, afectando a todos los grupos socioeconómicos de la población, con la sola excepción de las familias de ingresos más elevados; no obstante, han sido los sectores populares los más perjudicados, tanto en términos absolutos como relativos. La pobreza en vivienda es hoy en día mucho más extendida que hace dos décadas, a lo cual se ha venido a sumar un problema desconocido en la realidad chilena: miles de familias de ingresos bajos y medios que viven bajo la amenaza de perder sus casas por incapacidad de pago de los compromisos hipotecarios contraídos tanto con el Estado como con el Sistema Bancario Privado. A ello se agregan otros tantos miles de hogares populares que no pueden ni siquiera cancelar sus cuentas de luz y/o agua. Aun cuando las autoridades económicas han intentado diversas modalidades de solución a estos problemas, y han hecho un esfuerzo mayor a partir de 1981 de entregarle una solución habitacional a los más pobres, la herencia negativa del primer septenio de la dictadura y la crisis económica que se desató desde mediados de 1981 y sus secuelas, nos muestran un cuadro general de marcado deterioro, por no decir dramático, tanto en términos de déficit habitacional como en materia de endeudamiento hipotecario y de servicios de utilidad pública.

Frente a esta realidad, un segmento de la población ha ido paulatinamente respondiendo en forma organizada, especialmente a partir de los años 1983-85 al calor de las movilizaciones impulsadas tanto por partidos políticos opositores como por las organizaciones sindicales y poblacionales. Aunque sin duda la problemática de la vivienda y el hábitat posee sus especificidades, es innegable que el surgimiento y desarrollo de las OPV se ha visto facilitado por el acontecer político nacional. En la medida que la oposición ha ido tras grandes esfuerzos y sacrifi-

cios ganando espacios democráticos, las OPV han tenido un mayor espacio de legitimidad para impulsar sus propias iniciativas. También contribuyó a ello el desastre telúrico de Marzo de 1985, que dio lugar a un importante número de iniciativas de reconstrucción y autoconstrucción. El fenómeno de la formación y desarrollo de las OPV es, por tanto, el resultado de un conjunto de factores que se han ido encadenando y potenciando, dándole un perfil distintivo a estas organizaciones dependiendo de las necesidades que se intenta satisfacer y de los objetivos a alcanzar.

Dentro del heterogéneo mundo de las OPV nos encontramos básicamente con dos tipos de iniciativas grupales de carácter solidario: a) reivindicativas y, b) autoayuda. Las primeras las conforman los Comités o grupos de Deudores Hipotecarios, de Servicios y de Allegados y/o Sin Casa. Las segundas, en tanto, están conformadas por las familias que se organizan en torno a la Reconstrucción y Autoconstrucción de viviendas, las Precooperativas de Ahorro para la vivienda y los Comités de Adelanto. No obstante esta distinción metodológica, es necesario señalar que en ambos casos encontramos una superposición entre acciones de reivindicación y de autoayuda. Esta "doble militancia" no es de extrañar por cuanto las necesidades habitacionales constituyen un proceso dinámico, donde el cumplimiento o el fracaso en la consecución de algunas metas, impulsa a los grupos a plantearse desafíos nuevos una vez que se han logrado los propuestos inicialmente. Cuando los objetivos originales no se cumplen, las familias organizadas buscan nuevos caminos, enfatizan y/o priorizan las necesidades de manera distinta, consiguiendo de esta forma mantener la continuidad del trabajo colectivo.

La vivienda y el hábitat constituye en consecuencia una temática multifacética desde el punto de vista de los que optan por una respuesta organizada para intentar resolver sus carencias. Por una parte, se presenta, dada la

naturaleza del objetivo de obtener una vivienda adecuada, un proceso secuencial prolongado en el tiempo. A su vez, surgen constantemente dificultades adicionales a resolver, las cuales pueden todavía circunscribirse al espacio específico en que operan y se desarrollan las OPV, o bien en el caso de "los pobres dentro de los pobres" es imposible separar la insatisfacción de sus necesidades habitacionales de otras necesidades básicas (alimentación, salud, educación y empleo estables). En estas circunstancias, la estructura y dinámica organizativa de las OPV muestran una gran flexibilidad y capacidad de adaptación ante circunstancias externas e internas altamente variables y de difícil previsión. Este proceso se ve notoriamente facilitado por la presencia de un liderazgo que combina una gran vocación de servicio y de entrega a la comunidad, con una notable creatividad y capacidad de adaptación a las distintas coyunturas que se van presentando. Contribuye en buena medida a estas características de los líderes lo profundamente arraigado que está el criterio básico que orienta su accionar: *cómo resolver las necesidades concretas* de los miembros de la organización, y de aquellos que aun no perteneciendo a ella sufren la misma problemática. Un elemento esencial que marca la forma de desenvolverse de los dirigentes de las OPV es una cosmovisión cuyo rasgo más distintivo es la claridad de que para cumplir con los objetivos de los grupos que representan es imprescindible *tender puentes* en todas las direcciones, con el fin de facilitar el desarrollo de la organización, dejando de lado compromisos ideológicos y político-partidistas. El ajustarse a este criterio es visto como una pre-condición tanto para captar adherentes que se integren a la organización (sobre todo en las OPV reivindicativas donde la militancia es mucho más masiva), como para convertirse en interlocutores válidos con diversos actores sociales y agentes externos. Ambos aspectos se visualizan como estrechamente interdependientes: apertura y convocatoria amplias, apuntando a problemas comunes realmente sentidos por la comunidad, se potencian forta-

leciendo la organización y otorgándole una mayor legitimidad a sus demandas.

En el caso de las OPV constatamos que estos criterios de acción que orientan a sus líderes constituyen una necesidad insoslayable, por cuanto en la temática de la vivienda y el hábitat no es posible prescindir de la relación con el Estado (en sus distintas instancias y niveles) y/o las Instituciones de Apoyo. Frente a esta realidad, los dirigentes de las OPV optan sin mayor cuestionamiento por "tocar todas las puertas". Se demandan y se aceptan recursos (cualquiera sea su naturaleza y fuente de origen), pero al mismo tiempo se defiende celosamente la autonomía de las organizaciones. Aun cuando se presentan algunas excepciones, pudimos comprobar que, en general, en el liderazgo de las OPV está muy embebida la noción de que en la actualidad se deben entablar relaciones y negociaciones con el Estado, a pesar de que se lo visualiza como antagónico, y a la política económica impulsada por el régimen militar como la principal causa de los problemas que agobian a la mayoría de la población. Esta relación con el aparato público es vista claramente como confrontacional, pero también existe la certeza de que es ineludible. En cuanto a las Instituciones de Apoyo, en cambio, la lógica que prima es la de mantener lazos de colaboración, intentando a la vez "sacarle el máximo de partido posible" captando el flujo de recursos que de aquellas pueda fluir y evitando (o al menos tratando) de que ello implique sujetarse a orientaciones de las Instituciones de Apoyo no compartidas por los dirigentes y miembros de la organización. En síntesis, podemos concluir que existe en general en los líderes de las OPV una percepción muy fina y ajustada de las limitaciones que enfrentan; no obstante, es a partir de ellas que diseñan sus estrategias de comportamiento, teniendo claridad que deben establecer redes y lazos que facilitan sus labores, demandando y accediendo a la ayuda que puedan obtener, pero tratando a su vez por todos los medios de evitar que el carácter y la dinámica de la organización se vea influida

por la conducta y/o presiones de agentes externos. El liderazgo de las OPV parece estar muy consciente de que sus limitaciones, avances y logros están fuertemente determinados por cuán satisfactoriamente manejen las relaciones de conflicto, confrontación y/o colaboración con organismos de los cuales dependen de una u otra manera para resolver las necesidades de los miembros de las OPV.

Miradas desde una perspectiva de mediano y largo plazo, es indudable que los distintos tipos de OPV estudiadas han obtenido logros dignos de destacar. En primer lugar, han sido capaces de sortear la marea ideológica individualista con que se ha intentado permear a la población y de resistir los intentos represivos de la dictadura. Venciendo el temor y anteponiendo valores solidarios a las presiones destinadas a la atomización, han conseguido construir organizaciones y darle continuidad en el tiempo. No se trata, sin embargo, de agruparse como una mera respuesta defensiva o, por decirlo de otra manera, aunarse con un espíritu de *ghetto*. Por el contrario, somos testigos de una respuesta organizada frente a problemas muy concretos que se intentan resolver *integradamente* y *sintiéndose parte* de la llamada "sociedad civil". En el caso de los Deudores Habitacionales y de los Allegados y/o Sin Casa, se elaboran diagnósticos de la realidad socioeconómica en que viven las familias afectadas y se elaboran propuestas concretas de solución, las cuales sirven como base para demandar ante el Estado y el Sector Privado. Parece difícil negar que aun cuando las autoridades no han respondido directamente a las peticiones y se han negado a dialogar, se han visto obligadas a reaccionar implementando políticas específicas. Las ofertas de convenios a los Deudores de Servicios y las reprogramaciones a los Deudores Hipotecarios, son ejemplos concretos de que la presión ejercida ha tenido influencia sobre las autoridades de gobierno. Constituyen sin duda reconocimientos explícitos y respuestas a los esfuerzos desplegados por las OPV reivindicatias. Si bien estas últimas conside-

ran insuficientes las medidas gubernamentales, aquéllas representan un éxito parcial que sin duda legitima su accionar.

Las OPV de autoayuda muestran también avances importantes. Con entrega, dedicación, empuje y sacrificio, muchas familias de los sectores populares han logrado obtener una vivienda que reúne las condiciones mínimas para que puedan desarrollar una mejor calidad de vida. En el recorrido hasta alcanzar "el sueño de la casa propia" no han escatimado ningún esfuerzo, complementando recursos humanos (el más abundante que poseen las OPV de autoayuda) y monetarios (por lo general muy escasos), con la ayuda del Estado y de las Instituciones de Apoyo. Esta realidad está presente tanto en las iniciativas de Auto o Reconstrucción y en los Grupos de Ahorro o Precooperativos, como en el caso de los Comités de Adelanto. Paso a paso, sorteando las dificultades de diversa naturaleza y origen, las OPV de autoayuda son un ejemplo prístino de cómo es posible a través de respuestas colectivas superar los obstáculos estructurales inherentes a la pobreza crónica, además de los efectos negativos derivados de la filosofía neoliberal que ha orientado el modelo económico de la dictadura. Si bien el número de familias que participa en estas experiencias es muy limitado comparado con la magnitud global del déficit habitacional, son ellas las que han ido abriendo el camino para lo que podríamos visualizar a futuro como el mecanismo más expedito, participativo y democrático para emprender el gran desafío de dotar a todas las familias de una vivienda y un hábitat que cumplan con ciertos estándares mínimamente satisfactorios. Las restricciones son sin duda enormes, pero al menos contamos a partir de las experiencias conocidas con ciertas indicaciones que pueden ayudar a orientar el diseño de políticas sociales en el ámbito específico de la temática habitacional.

La primera gran limitación, *que cruza todo el espectro de las OPV*, es sin duda la inestabilidad y bajo nivel

de ingresos de las familias. A lo anterior se suma el problema del desempleo y la subocupación que afecta a una porción no despreciable de los integrantes de la fuerza de trabajo de las familias de las OPV. Sin una alteración sustancial en estos dos aspectos, no parece viable ni siquiera darle inicio a la solución de las carencias habitacionales en una escala masiva. Mientras no se logre traspasar el umbral mínimo impuesto por la necesidad de alimentarse y de recursos para movilizarse hacia o en busca de los empleos, es a nuestro juicio una ilusión pretender exigir cierta capacidad de ahorro para la vivienda.

Una segunda limitación de importancia que enfrentan las OPV, especialmente los Grupos de Allegados y/o Sin Casa y los Comités de Adelanto, es la notoria reducción del presupuesto público tanto en vivienda como en obras de infraestructura urbana y en los servicios sociales. Resulta evidente del estudio de casos que el acceso a un "pedazo de tierra" urbanizada constituye un paso significativo hacia la solución de las carencias habitacionales de los sectores populares. Cuando este problema está resuelto, como es el caso de los Comités de Re o Autoconstrucción, es posible poner en marcha, sin demandas desmedidas de recursos, un proceso secuencial que se traduce finalmente en la construcción progresiva (por etapas) de una vivienda adecuada. En relación a la infraestructura urbana, las limitaciones son sin duda mayores en términos de recursos, pero ésta es precisamente una área donde el país ha avanzado notoriamente, al menos en el sector urbano. A pesar de que se requeriría un esfuerzo importante de planificación y organización junto a los potenciales beneficiarios, nos parece posible sin grandes presiones adicionales sobre el presupuesto fiscal, avanzar en ambos ámbitos a un paso relativamente acelerado destinando mayores recursos en los primeros años a resolver el problema de la falta de vivienda a las familias en una situación más crítica. No obstante, este esfuerzo tendría sentido y se ajustaría a las condiciones existentes en la actualidad, si y solo si se supera la prime-

ra limitación recién mencionada: la necesidad de ingresos más altos y estables, y la reducción de la sub y desocupación en los grupos de extrema pobreza. A nuestro juicio, de nada serviría emprender programas del tipo "operación sitio" masivos si no se cuenta con una población objetivo que esté en condiciones de solventar por sí misma los gastos mínimos de subsistencia. Esta idea se apoya en la constatación de que el fenómeno del "allegamiento" es, además, del resultado de la baja construcción habitacional para los sectores populares, una estrategia de sobrevivencia de los más pobres (y también de las capas medias), por cuanto permite "estirar la olla" y hacer frente a la insuficiencia e inestabilidad de los ingresos. Si pretendemos que se ponga en marcha un plan de emergencia de vivienda progresiva, debemos asegurarnos previamente de que quienes resulten beneficiados tengan no sólo el deseo de independizarse en su propia vivienda, sino que además cuenten con los recursos como para solventar un hogar, cancelar un pequeño dividendo por los lotes urbanizados y para llevar adelante la tarea de construir paso a paso su solución habitacional.

Finalmente, nos encontramos con una limitación que dice relación con la actitud de la población frente a la opción de actuar colectivamente. Las experiencias que conocimos y describimos en los Capítulos previos nos muestran que, por una parte, el temor a la represión inhibe la participación de muchas familias. Por otra, los dirigentes se encuentran con serias dificultades para activar a los miembros de la organización, excepto en determinadas coyunturas políticas favorables caracterizadas por movilizaciones generales que legitiman una participación masiva activa. A este respecto, pensamos que en la gran mayoría de las familias pobres está presente una gran capacidad y disposición al trabajo colectivo; sin embargo, los tres lustros de dictadura han dejado una profunda herida en el corazón de los sectores populares, a los que le han cohartado el potencial que poseen para organizarse y afrontar en conjunto el tremendo desafío de intentar resol-

ver sus necesidades más elementales. El temor generado por el permanente allanamiento a las poblaciones y el reiterado mensaje individualista desde las esferas oficiales, han ido anesthesiando en buena medida la fuerza atávica y gregaria profundamente solidaria que anida en el más profundo de la cultura popular. Aun con estas restricciones, el hecho de que numerosas familias hayan construido organizaciones en un período extremadamente desfavorable, es la más clara indicación de que es posible imaginar el florecimiento y masificación de las OPV. A ello debería contribuir un gobierno que incorpore dentro de las prioridades de su programa económico-social la temática de la vivienda y el hábitat. Esta debería ser abordada con una concepción realmente democrática, en donde la labor conjunta entre técnicos, profesionales, Instituciones de Apoyo, organismos del Estado (particularmente los Municipios) y pobladores organizados, encuentre los caminos que permitan, *de manera eficiente y participativa*, iniciar el recorrido hacia una solución al grave problema de la falta de vivienda que afecta a la gran mayoría de las familias de los sectores populares.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Arellano, J.P., *Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924-1984*, Ediciones CIEPLAN, 1985.
- Aylwin, J., "El derecho a la Vivienda en Chile: Antecedentes Históricos y Situación Actual", Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comisión Chilena de Derechos Humanos. Octubre de 1987.
- Campero, G., *Entre la Sobrevivencia y la Acción Política: Las Organizaciones de Pobladores en Santiago*, Estudios ILET, 1987.
- Castañeda, T. y Quiroz, "Las políticas de vivienda en Chile y su impacto redistributivo en 1969 y 1980 - 1983", *Separata #22*, Centro de Estudios Públicos, 1986.
- Figuerola M. y H. Lavados. "Elementos para un análisis económico de la vivienda popular en Chile", en *Vivienda Social: Reflexiones y Experiencias*, Edwin Haramoto ed., Corporación de Promoción Universitaria, 1983.
- Foxley, A. y D. Raczynsky, "Grupos vulnerables en situaciones re-cesivas: el caso de los niños y jóvenes en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN 14*, Junio de 1984.

- Galbraith, J.K., *The Great Crash*, Houghton Mifflin Company Boston, 1961.
- Haramoto, E., *Análisis Comparativo de Viviendas del Sector Público de los años 1979-1980*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1983.
- Hardy, C., *Organizarse para vivir*, Programa de Economía del Trabajo, 1988.
- Hurtado, J., "Diagnóstico de la Situación Urbana de Santiago: Estructura, Vivienda y Servicios", Borrador Interno PET, Abril de 1988.
- I.N.E., *Compendio Estadístico*, varios años.
- Labbé, F.J. y M. Liévenes, "Efectos Distributivos del Proceso de Erradicación de Poblaciones en el Gran Santiago", *Documento de Trabajo #70*, Centro de Estudios Públicos, Noviembre de 1986.
- Mac Donald, J., "El Diagnóstico Habitacional", *Revista Mensaje #352*, Septiembre de 1986.
- Mensaje Presidencial 1977, *Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile*, Santiago, 1977.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), "Actualización del Diagnóstico del Problema Habitacional Chileno", en *Plan Trienal 1984-1986*, Cámara Chilena de la Construcción, 1983.

- Necochea, A., "Estructura de Subsidios en la Política Habitacional: Región Metropolitana, 1983", Documento de Trabajo # 137, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Julio de 1984.
- Ogrodnik, E., "Encuesta a los allegados", Revista de Economía # 22, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Abril de 1984.
- Piña, M., *La Vivienda es un Derecho*, Tesis de Grado para obtener el título de Arquitecto, Real Academia de Artes, Facultad de Arquitectura, Departamento de Estudiantes Extranjeros, Dinamarca, 1983.
- Proyecto Alternativo, Borrador para discusión, 1984.
- Ruiz-Tagle, J., "Los ingresos de los más pobres, ¿pueden esperar?", Revista Mensaje # 364, Noviembre de 1987.
- Tagle, J., "Subsidio Habitacional y Política de Vivienda", Notas Técnicas # 51, CIEPLAN, Mayo de 1982.
- Wilson, S., *El drama de los allegados*, Acción Vecinal y Comunitaria (AVEC), Santiago, 1984.

TITULOS DE LA COLECCION:

1. LOS TALLERES  
ARTESANALES DE  
CONCHALI: La organización, su  
recorrido y sus protagonistas  
Clarisa Hardy
  
2. DE TALLER A EMPRESA  
DE TRABAJADORES: La  
experiencia de SERVATEC  
Rodrigo Egaña
  
3. HAMBRE + DIGNIDAD  
= OLLAS COMUNES  
Clarisa Hardy
  
4. COMPRANDO JUNTOS  
Apolonia Ramírez
  
5. RENACER EN CONCHALI  
Apolonia Ramírez
  
6. EL PAN NUESTRO  
Organizaciones Populares para  
el Consumo  
Loreto Jansana
  
7. TECHO Y ABRIGO:  
Las Organizaciones Populares  
de Vivienda, Chile 1974-1988  
Jorge Scherman Filer

¿Cuál es la herencia en materia habitacional que recibimos después de más de tres lustros de neoliberalismo económico? ¿Quiénes son los más castigados por el incremento notable de la carencia de viviendas? ¿Por qué se fue incubando durante el gobierno militar el drama de los allegados y sin casa, y el de los deudores habitacionales? ¿Cómo reaccionaron los afectados frente a una tragedia inédita en el devenir de Chile?

El planteamiento de estas cuestiones, su tratamiento y análisis exhaustivo y, finalmente, un esfuerzo por señalar algunos lineamientos generales de política, constituyen el nudo gordiano que intentamos desbrozar a lo largo de las páginas de este libro. La gran enseñanza del estudio es en realidad el florecimiento de un desafío colosal: cómo dar comienzo a un trabajo mancomunado a nivel nacional, pero afincado en las comunas, entre las autoridades centrales y municipales, los profesionales especializados en la temática de la vivienda y el hábitat, y de quienes han sido sin duda los principales protagonistas tanto en la denuncia de las iniquidades sufridas como en la labor colectiva para dotarse de un techo digno: las capas medias empobrecidas y los sectores populares. Si fallamos en esta tarea, la historia no nos absolverá.

**pet**

PROGRAMA DE ECONOMIA DEL TRABAJO