



LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN CHILE: 1974-1984

ALEX ROSENFELD, OLGA SEGOVIA

Las cooperativas de vivienda han sido una de las soluciones tradicionales al problema habitacional. A. ROSENFELD y O. SEGOVIA analizan sus posibilidades en los aspectos relacionados con su vinculación al Estado y otros organismos, la repercusión del entorno político y económico en ellas, y su capacidad para constituirse en un factor democrático movilizador.

LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN CHILE: 1974-1984*

Alex Rosenfeld, Olga Segovia

Sociólogo, investigador de SUR.
Arquitecta, Taller de Vivienda Social.

INTRODUCCION

De acuerdo a la política neo-liberal aplicada en Chile en los últimos años, no se otorga a las Cooperativas un status o apoyo especial por parte del Estado. Esto significa que aunque la Ley General de Cooperativas continúa vigente¹, los cambios introducidos en ellas permiten que se las considere como cualquier otro agente económico que actúa en el mercado.

Las repercusiones de la política libremercadista se han dejado sentir sobre el movimiento cooperativo, más aún en el caso chileno, en que el cooperativismo había crecido en décadas pasadas —incluso artificialmente— bajo el impulso del Estado. En efecto, las cooperativas formaban parte de las respuestas con que los Gobiernos anteriores tendían a dar solución a las demandas de integración de grupos, transformados en actores políticos por la progresiva organización popular.

La situación actual es distinta. El número total de cooperativas oficialmente vigente entre 1976 (junio) y 1985 (junio) ha disminuido de 3.347 a 2.124, lo que equivale aproximadamente a 36.5%. Las Cooperativas que más han decrecido son: de Reforma Agraria (-83%); Escolares (-68%); Ahorro y Crédito (-63%); Agrícola (-58%); Consumo (-47%); y Trabajo (-60%)². Ningún sector aumentó su número.

Pero no sólo las Cooperativas han disminuido en números absolutos; también la diferencia de porcentajes entre las cooperativas vigentes y activas es cada vez mayor. Tal como lo muestra el Cuadro siguiente, los efectos de la política económica se han dejado sentir en el movimiento de tal manera que, en 1982, las cooperativas activas representaban sólo el 55.1% del total, aumentando una tendencia iniciada a comienzos de la década del 70.

Cuadro Nº 1:

	Total de Cooperativas vigentes y activas Años 1970 - 1982												
Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Vigentes	2620	2834	3068	3240	3328	3342	3351	3370	3374	3319	3225	3173	2449
Activas	2417	2417	2534	2586	2566	2483	2399	2319	2230	2101	1954	1834	1350
%	88.1	85.3	82.6	79.8	77.1	74.3	71.6	68.8	66.1	63.3	60.6	57.8	55.1

Fuente: Confederación General de Cooperativas de Chile, abril 1983

• Este trabajo se realizó en SUR, en el marco del Programa Regional de Evaluación de Cooperativas de Vivienda, coordinada por la Asociación Latinoamericana del Habitat, la Arquitectura y el Urbanismo (ALAHUA), y contó con el patrocinio del IRDC y PACT.

¹ Mediante el Decreto Supremo 502 de noviembre de 1978, el cual ha sido modificado parcialmente en 1980 y 1981.

² Información proporcionada por la Confederación General de Cooperativas de Chile, septiembre 1985.

A diferencia de otros tipos de cooperativas (agrícolas, campesinas, pesqueras, de trabajo), y a pesar de que —como veremos más adelante— las de Vivienda son mayoritarias, éstas no han sido objeto de estudios específicos en la última década. Aunque participen de un "entorno económico" y de un pensamiento ("ideario") común a las demás, poco se sabe de su situación actual. Ante la magnitud y contenidos de los cambios que se han sucedido en Chile con el régimen actual, parece importante reflexionar sobre los fenómenos que apoyan, potencian u obstaculizan a las cooperativas, y cuya presencia —o ausencia— pueden ser determinantes para el funcionamiento y recomposición orgánica y viabilidad productiva de los esfuerzos asociativos. En este sentido nos interesa tratar de responder a los siguientes cuestionamientos:

a) En qué medida y en qué aspectos se relacionan y condicionan su funcionamiento a la vinculación con el Estado, o con otros agentes, principalmente privados.

b) Cómo repercuten los nuevos factores o fenómenos externos en:

i) la administración y democracia interna, incluyendo los elementos de "identidad" cooperativos;

ii) la ampliación o disminución de la incorporación de nuevos socios al sistema.

c) En qué medida constituyen un factor democrático (movilizador) o estabilizador, en el marco de las actuales políticas.

Por último, debemos mencionar que el fenómeno cooperativo también nos interesa en cuanto una forma de organización que, en un contexto diferente, es potencialmente capaz de redefinir sus vínculos con el entorno económico, superando la marginalidad del sistema y subordinación a los agentes externos, y creando formas asociativas, crecientemente autónomas en su gestión y capaces de ser apropiadas por los participantes.

COOPERATIVAS DE VIVIENDA Y LIBRE MERCADO

LA POLÍTICA HABITACIONAL Y EL SISTEMA COOPERATIVO

La política habitacional impulsada por el Estado busca las condiciones necesarias para que el mecanismo principal de asignación de recursos esté constituido por un amplio mercado inmobiliario privado, donde se canalice el conjunto de la oferta y la demanda. De allí que las modificaciones más importantes de la política habitacional hayan sido básicamente tres: el traspaso de la responsabilidad empresarial de producción de viviendas al sector privado; la liberalización del mercado de la vivienda en cuanto a normas y estándares de construcción; y el impulso dado a la formación de un mercado financiero inmobiliario.

Lo primero ha tenido dos efectos principales. Por un lado, las empresas privadas en condiciones de operar exitosamente han podido volcar sus actividades a los sectores de más altos ingresos, con una racionalidad de "especulación capitalista". Por otro lado, estos cambios han tenido el efecto de disminuir apreciablemente la oferta de viviendas para los sectores populares y medios.

La política habitacional también ha buscado formalizar la existencia de una demanda

estable acorde con el nivel de ingresos de la población. Ello posibilitaría el funcionamiento del mercado como tal, sin las barreras institucionales que en el pasado habrían entrado el libre flujo de recursos financieros al sector; en concreto, los topes a las tasas de interés que coartaban la movilidad de los ahorros. En este sentido, las cooperativas son consideradas un obstáculo, porque las legislaciones especiales tienden a "distorcionar" el funcionamiento del libre mercado³.

La intervención del Estado en el sector vivienda ha estado orientada a la inserción paulatina de este rector en el sistema global de libre mercado. El principio rector de la acción estatal establece que la vivienda es un bien que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro de la familia, los que el Estado reconoce y comparte subsidiariamente: "*Una vivienda familiar digna, obtenida sobre la base del esfuerzo de ahorro y una organización acorde con las posibilidades de cada familia*"⁴. Consecuentemente, se plantea que la vivienda no es una dádiva del Estado y, por lo tanto, debe ser financiada fundamentalmente mediante el esfuerzo familiar previo, complementado por créditos hipotecarios operados a través de instituciones financieras privadas. Se reconoce la necesidad del aporte estatal mientras las condiciones económicas generales no permitan a todos los sectores sociales acceder por sus propios medios al mercado de viviendas.

Los aportes estatales que se mencionan se han concretado bajo dos modalidades: programas dirigidos a los habitantes de los asentamientos precarios (campamentos) que surgieron hasta 1973, y el programa de Subsidios Habitacionales. Los primeros han consistido en proyectos de Radicación —con urbanización mínima en terrenos regularizados y construcción de casetas sanitarias—, y Erradicaciones, mediante las cuales se ha trasladado a numerosas familias a nuevas poblaciones con viviendas sociales de 25 metros cuadrados⁵.

El segundo programa (Subsidios Habitacionales) es difundido por el Gobierno como la principal línea de solución habitacional para los sectores de bajos ingresos. Sin embargo, por sus mecanismos de selección de postulantes y por las dificultades de operación con bancos y empresas, ha sido excluyente⁶ y de lento funcionamiento. El Estado ha debido asumir crecientemente un rol activo en el programa, ya no sólo subsidiando los créditos hipotecarios, otorgando una cantidad de dinero fijo al usuario que compra su vivienda en el mercado, sino que proporcionando o refinanciando una cantidad importante de estos mismos créditos hipotecarios complementarios, que en principio debían otorgar los bancos privados. En efecto, del total de subsidios pagados (63.081) hasta el séptimo llamado tradicional (1984), el Estado proporcionó o refinanció 62,6% del total de dichos créditos ditos. Una visión más general del comportamiento del programa lo muestra el Cuadro siguiente.

³ Las cooperativas todavía mantienen rebajas de 50% en las contribuciones e impuestos a la renta, el mismo porcentaje de rebaja respecto de los impuestos y patentes municipales, y una exención del 100% de impuestos en actos jurídicos y actuaciones judiciales.

⁴ "*Desarrollo Social*", Conserjería Nacional de Desarrollo Social. Santiago, 1976.

⁵ El programa en su conjunto ha beneficiado a unas 60.000 familias, aproximadamente 30.000 en cada uno de los proyectos mencionados. Para un análisis más detallado ver *Hechos Urbanos* Número 46, SUR, septiembre 1985.

⁶ En la medida en que no existía otro sistema subsidiado, una gran parte de los subsidios terminaba beneficiando a sectores medios, cuya capacidad de ahorro les permite competir exitosamente en el sistema.

Cuadro N° 2:

Subsidios Habitacionales, Diciembre 1985

Año	Subsidios otorgados	% Sub. pagados de sub. otorgados	Pagados número	U.F.
1978	10.000	83.73	8.373	1.491.063
1979	10.327	88.52	9.141	1.596.426
1980	10.002	78.41	7.858	1.343.420
1981	24.104	35.24	8.494	804.460
1982	9.638	92.51	8.916	1.634.726
1983	16.938	84.70	14.347	2.734.894
1984 ⁷	17.932	31.19	5.952	1.036.779
1985				
Totales	98.941	63.76	63.081	10.641.768

Fuente: Ministerio de Vivienda. Informativo Estadístico N° 102 (diciembre 1985). Editado en abril 1986.

Los subsidios han adquirido con el tiempo una importancia insospechada para las cooperativas, porque debido a las altas tasas de cesantía e inestabilidad laboral existentes, los socios tienden a tener dificultades para cumplir los planes de ahorro. Adquirir -postular y obtener- subsidios, significa sumar recursos adicionales, que son gratuitos. De esta manera, las cooperativas de vivienda existentes han aprovechado un porcentaje creciente y significativo de los subsidios habitacionales otorgados en los últimos años⁸. El subsidio permite varias ventajas que sería difícil no considerar, entre ellas la posibilidad de obtener créditos estatales para construir, el acceso a créditos hipotecarios subsidiados por el Estado, etc. Si bien no tenemos datos desagregados, informaciones parciales de algunas cooperativas abiertas de vivienda nos pueden dar una idea acerca de la utilización de los subsidios⁹. Los datos del Cuadro N° 2 nos proporcionan, a su vez, la magnitud de los recursos: si tomamos el porcentaje de subsidios pagados (63.76%) y mantenemos la proporción en manos de las cooperativas, estamos hablando de alrededor de 20.700 millones de pesos, unos 103 millones de dólares a precio actual, que son sólo una parte, la más importante evidentemente, de los fondos de vivienda gestionados a través de cooperativas.

Por otra parte, la crisis habitacional llevó al Gobierno a tomar nuevas medidas, esta vez dirigidas a los sectores medios. El nuevo "sistema de ahorro y financiamiento" implementado en 1984 establece un ahorro durante 18 meses en cuentas a plazos en bancos o instituciones financieras; cumplido ese requisito, el postulante puede optar al subsidio y a un crédito hipotecario. En la práctica, y debido a la escasez de la demanda, dicho requisito ha sido mediatizado o simplemente eliminado.

Para algunos dirigentes de cooperativas¹⁰, el sistema no deja de ser paradójico, "porque ocurre la terrible ironía de que los que han ahorrado sistemáticamente, durante años, a

⁷ En el año 1985 se otorgaron 18.304 subsidios, que todavía no comienzan a operar.

⁸ "Las cooperativas han obtenido, en los últimos años, por lo menos el 35% (34.630) de los subsidios habitacionales otorgados". Intervención de Hugo Boesch. Seminario sobre Ahorro y Financiamiento de Vivienda, Banco del Desarrollo, julio 1984.

⁹ Habitacoop obtuvo entre 1982 y 1983 la cantidad de 776 subsidios; Conavicoop, en el mismo lapso, 486; y la Cooperativa Cardenal Silva en sus dos primeros años de funcionamiento logró 443 subsidios habitacionales.

¹⁰ Hugo Boesch, Gerente de la Cooperativa Abierta Habitacoop en "Chile Cooperativo", junio-julio 1984, Santiago, pp. 22-23.

través de cooperativas de vivienda, no podrán recibir el premio del subsidio y el préstamo con una tasa garantizada". El Gobierno, quizás consciente de la situación, permitió que las Cooperativas Abiertas pudieran certificar el ahorro realizado por sus socios (D.S. Nº 74/7, mayo), pero en cambio no otorgó la misma "franquicia" a las cooperativas cerradas.

Esta puede ser la razón por la cual Eduardo Veloso, presidente de la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FENACOVI)¹¹, organización que reúne a las cooperativas tradicionales o "cerradas", considere que el nuevo sistema "podría ser una solución para los sectores de ingresos medios, pero no deja de mirarlo con cierta desconfianza. A su juicio, uno de los objetivos sería insuflar nuevos recursos a los bancos mediante las cuentas de ahorro a plazo para la vivienda"¹². Esto es cierto; actualmente los depósitos superan los 12 mil millones de pesos (unos 60 millones de dólares), y aumentan rápidamente. No pasa lo mismo con la ocupación por parte de los usuarios, de los subsidios otorgados. En efecto, de los 14.606 subsidios S.A.F. (Sistema de Ahorro y Financiamiento) otorgados hasta el 6º llamado (1984-1985), sólo se han hecho efectivos 1.049.

LA SITUACION DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA

Al igual que los demás tipos de cooperativas, las de vivienda han sido afectadas por la política económica aplicada¹³. En todo caso, su disminución es menor: de 1.557 cooperativas existentes en 1976, quedan 1.062 en 1985 (junio), lo que representa 31.8%. De esta manera, las cooperativas de vivienda mantienen el mayor porcentaje en el total existente; en 1976 constituían el 46.5%, y actualmente son el 50% de las legalmente vigentes.

La disminución, en cambio, resulta más significativa en la Región Metropolitana: de 665 cooperativas de vivienda que había en 1976, ahora (1985) se mantienen vigentes sólo 420; por tanto, existe 36.9% menos de cooperativas que hace 9 años. Las cooperativas de vivienda de la Región Metropolitana representan actualmente un 43% (antes eran el 44.3%) del total legalmente vigentes.

La falta de apoyo por parte del Estado y las presiones que ejerce el mercado —principalmente en términos de eficiencia administrativa y financiera— han influido para que un número importante de las cooperativas de vivienda vigentes no funcionen en la práctica. En 1982, sólo el 66.5% del total de las cooperativas se encontraban activas (814); en la Región Metropolitana el porcentaje es similar, 68.7% (342). Esto significa que un tercio de las cooperativas de vivienda existentes se encontraban inactivas ese año. Además, se puede apreciar un aumento importante en los últimos años de las cooperativas que han sido disueltas, ya sea por los socios, o fundamentalmente por la ingerencia directa del Estado a través del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía¹⁴. En el Cuadro que presentamos a continuación se puede ver claramente esta tendencia, que por datos parciales recogidos podemos decir que continúa, aunque más lentamente.

¹¹ FENACOVI representa a 378 cooperativas federadas, a las cuales pertenecen 34 mil socios (32% del total). 25 aniversario de la organización, 1983.

¹² "Chile Cooperativo". Idem.

¹³ El movimiento cooperativo de vivienda ha entregado más de 135.000 casas en los últimos 25 años, lo que representa el 15% de la construcción total nacional.

¹⁴ Las Cooperativas pueden disolverse por acuerdo de 2/3 de los socios o por Decreto del Ministerio, basado en estas causas: mala administración o reducción del capital a menos del mínimo estipulado en estatutos; por inobservancia de la ley o estatutos; reducción del número de socios del mínimo fijado; o quiebra.

Creación y disolución de cooperativas de vivienda, 1970-1982

Años	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Creación	140	141	136	95	67	36	36	25	22	24	22	15	13
Disolución	9	3	15	13	7	20	21	17	11	9	17	43	363

Fuente: Confederación General de Cooperativas de Chile, Confecoop, abril 1983.

Por otra parte, el número de asociados en cooperativas de vivienda creció ininterrumpidamente hasta el año 1979, en que había 147.936 usuarios que participaban del sistema (en 1966, sólo 56.007). Posteriormente, la cantidad total de socios comenzó a disminuir, de manera que en junio de 1985 existían 109.521, 26% menos de socios que hace sólo 5 y medio años.

Esta disminución del número de socios pertenecientes a cooperativas de vivienda, se refleja también en el monto de los capitales totales que éstas poseen. El año 1972 fue el período en que alcanzaron un mayor monto de capital, un total de 19.291 millones de pesos. La disminución fue paulatina hasta 1981¹⁵, en que descendió bruscamente de 12.829 a 7.363 (57.4%); actualmente es de 5.356 millones de pesos (aprox. 26 millones de dólares).

COOPERATIVAS ABIERTAS Y CERRADAS

En el mismo período en que el Gobierno puso en marcha la política libremercadista, fue aprobado el funcionamiento de las cooperativas de vivienda y servicios habitacionales *multiprogramáticas*, denominadas "Cooperativas de Viviendas"¹⁶. Las cooperativas abiertas de vivienda son aquellas que tienen por objeto contribuir en forma permanente a la solución del problema habitacional de sus socios; requieren de un capital mínimo establecido por la ley¹⁷, están constituidas por un número ilimitado de socios a partir de 200, y tienen una duración indefinida. A través de ellas, se pretende superar algunos de los problemas que enfrentan las Cooperativas de Financiamiento o de Producción de Viviendas (tradicionales), esto es, el número limitado de socios (200) y, por ende, de capital; la tramitación de una nueva personalidad jurídica cada vez que se alcanza el número indicado; el empezar cada vez sin experiencia previa en las tareas de financiamiento y construcción de viviendas, etc.

Las cooperativas abiertas tienen además otras ventajas, que las hacen ser potencialmente más "competitivas" en la actual situación económica. Primero, una sola cooperativa, a través de múltiples planes habitacionales, puede dar solución a una gran cantidad de personas. Segundo, con cada programa se logra una experiencia técnica que se ocupa en los

¹⁵ Ese año alcanzó su máxima expresión el "boom" económico; también fue el período en que empezaron las quiebras de empresas, y el Estado inició un proceso de intervención y liquidación de varios bancos privados, por efecto de la crisis de endeudamiento externo.

¹⁶ Están reguladas por el Decreto Ley 1.320 del 12 de febrero de 1976, del Ministerio de Economía. Se reconocen las siguientes cooperativas abiertas: Habitacoop, Conavicoop, Vimacaucoop (IX Región) Villa Perú (Talca), Los Angeles, Reficoop, Provicooop, Invicooop y, recientemente, la "Cardenal Raúl Silva H.". Estas cooperativas no están afiliadas a FENACOVIL. Dos cooperativas han sido disueltas por la autoridad: Magisterio y Real Audiencia.

¹⁷ El capital mínimo es de 35.000 cuotas de ahorro, equivalentes actualmente a 3.150.000 pesos (US\$ 15.000).

futuros planes habitacionales, Y tercero, en la medida en que tienen gran cantidad de socios, pueden canalizar una cantidad de ahorro, que les otorga facilidades de financiamiento en el mercado.

Pareciera, entonces, que este tipo de cooperativas surge en un momento crítico para la permanencia del sistema. Más aún, la existencia de cooperativas con un manejo administrativo y financiero eficiente, representa para muchos usuarios una situación ventajosa tanto en sí misma como respecto a las posibilidades que con ella se abren en cuanto a mantener un poder de oferta y demanda permanente¹⁸.

Opinamos al respecto que la situación cualitativa de las cooperativas de vivienda es distinta a la de otros tipos estudiados en el último período¹⁹. Tanto las cooperativas de vivienda tradicionales como las abiertas —estas últimas más que las primeras—, pueden actuar en el mercado con ciertas posibilidades de éxito, e incluso aprovechar recursos estatales, como los Subsidios Habitacionales. Para hacer realidad esta estrategia, muchas cooperativas de vivienda han establecido convenios con bancos privados, para así poder hacer uso del sistema financiero con relativa facilidad²⁰.

Esta relación que se establece con el Estado, por un lado, y con el aparato financiero, por otro, repercute en la dinámica y funcionamiento de las cooperativas; establece un sistema que pone condiciones y límites. La principal condición es participar en el mercado, con sus costos (tasas de interés, ser solvente y sujeto de crédito)²¹ y beneficios (rapidez, eficiencia). Entre los límites se encuentran las regulaciones estatales: prohibición de que la cooperativa construya directamente su vivienda y, por tanto, deba recurrir a empresas (mercado), lo que impide que se puedan realizar obras de desarrollo progresivo o por el sistema de autoconstrucción.

Otras condiciones se manifiestan en las palabras de Eduardo Veloso, presidente de FENACOV: "El sistema imperante acentúa la individualidad, limitando la acción de los grupos colectivos y comunitarios". La imposibilidad que tienen las cooperativas cerradas para certificar ahorros, es un ejemplo de ello. Por eso estima que "tendrán que modificar su estilo, buscar otras formas de financiamiento o encontrar la manera adecuada para que sus socios postulen"²². También se podría pensar que el movimiento cooperativo reivindique el derecho a obtener un trato igualitario por parte del Estado, pero esta posibilidad tiene como impedimentos, la limitada capacidad orgánica actual de las cooperativas, y una perspectiva defensiva del desarrollo del movimiento.

Con estos elementos que presionan el funcionamiento de las cooperativas y que posibilitan la cooptación mediante las reglas impuestas por el sistema económico libremercado, también se pone a prueba el "ideario" común —solidaridad y democracia, principalmente— además de la autonomía de la organización y el movimiento.

¹⁸ La Cooperativa Abierta Habitacoop creció de 6.308 socios en 1980 a 8.285 en 1984, 23,9%.

¹⁹ Bengoa, J., y P. Segure: "Las Cooperativas Campesinas". Grupo de Investigaciones Agrarias A.H.C., julio 1983.

²⁰ El sistema cooperativo, y la Confecoop de Chile, se incorporaron como socios al Banco del Desarrollo. El Banco ha financiado al sistema cooperativo la construcción, entre 1983-84, de más de 1.500 viviendas.

²¹ Es difícil imaginar que se pueda generalizar un sistema como éste en un país donde el 25% de la PEA está desocupado, y donde el 64% de los que trabajan tiene ingresos inferiores a 10.000 pesos (US\$ 48). Datos del INE y de las A.F.F., respectivamente.

²² Chile Cooperativo. Idem.

EL FUNCIONAMIENTO DE LAS COOPERATIVAS ABIERTAS

En cuanto a la asignación de las viviendas, las cooperativas abiertas se rigen por las mismas normas que las tradicionales, "es decir, se otorga el uso y goce de la vivienda mientras se paga el valor, y con posterioridad se adjudica, otorgando el dominio de la misma al socio". Sin embargo, la ley señala que la cooperativa abierta puede establecer un sistema diferente, "con el objeto de conseguir una mejor administración de los conjuntos habitacionales y un mejor desarrollo de la comunidad"²³.

Es así como algunas cooperativas han establecido un sistema llamado "de uso y goce indefinido", mediante el cual la vivienda sigue siendo de la cooperativa, y al socio le corresponde el uso de la misma garantizado legalmente; obtiene así una serie de beneficios, al seguir perteneciendo a la cooperativa. Este sistema, que favorece la igualdad, el compromiso con la organización y la solidaridad, se está transformando en un boomerang para las cooperativas abiertas, que entregaron en los primeros años la gran mayoría de las viviendas a los socios bajo tal modalidad²⁴.

Por ejemplo, en una de las cooperativas abiertas²⁵, el 33.3% de los socios (1.500) tiene las viviendas en uso y goce indefinido, mientras que las restantes 2.500 (66.7%) asignadas en los últimos años, tienen propiedad individual. Los primeros constituyen el 66.0% de los miembros titulares del Consejo de Administración que representa a los socios en la cooperativa. Este fenómeno se debe no sólo a su mayor antigüedad o mejor nivel organizativo, sino también a su mayor interés; éste no es casual, sino derivado de un hecho no reconocido al interior de las cooperativas, como es el que en realidad, y por efecto de la política en boga para el sector —incluido el efecto de los subsidios²⁶, existen dos tipos de socios en algunas cooperativas: los antiguos y los nuevos.

Los socios más antiguos habitan en viviendas que forman parte del patrimonio permanente de la cooperativa, y sus compromisos de pago (dividendos) han sido contraídos con la organización. Los socios nuevos son propietarios, están comprometidos para el pago de dividendos con el sistema bancario (privado o estatal) y, por tanto, están sujetos a embargos en caso de deudas. Esto origina intereses y visiones muy diferentes respecto de la cooperativa. Para los primeros, tener una organización financieramente solvente es fundamental; los segundos pueden utilizarla sólo como instrumento eficaz para obtener una vivienda. Ambos objetivos pueden aparentemente coincidir, pero no tienen que ver con el "espíritu" cooperativo y, a la larga, distorsionan los principios del movimiento, rompen la solidaridad y afectan la democracia interna. Si sumamos, además, el problema de la autonomía mencionado antes, el "entorno" político-económico amenaza dos elementos fundamentales del sistema.

Nuestra percepción puede ser exagerada, ya que no todas las cooperativas tienen esas diferencias entre sus socios. Pero el fenómeno descrito, aunque puede ser muy particular, marca una tendencia que se repite a medida que analizamos otros aspectos. El sistema no

²³ Aylwin, José: *Las Cooperativas Abiertas*, Acción Vecinal y Comunitaria (AVEC), Doc. de Trabajo, Santiago, junio 1982.

²⁴ No tendrían dicho problema las cooperativas cerradas, el 65% de las cuales tienen en uso y goce sus viviendas.

²⁵ La Cooperativa Abierta Habitacoop obtuvo su personalidad jurídica por Decreto N° 665 del Ministerio de Economía, de julio de 1970. En junio de 1976 fueron modificados sus Estatutos, para convertirla en cooperativa abierta. Tiene actualmente 8.500 socios y un patrimonio equivalente a US\$ 6 millones.

²⁶ No debemos olvidar que, de acuerdo a la política económica y habitacional, los subsidios se otorgan sólo en forma individual a las familias, para que compren una vivienda en el mercado. Esto incluye a los socios de cooperativas.

sólo asigna individualmente las viviendas, sino que al renunciar a la utilización de sistemas constructivos participantes y al aporte de la mano de obra de los socios, establece una lejanía física de los usuarios con la obra y enfatiza una eficiencia administrativa que conlleva su propia dinámica, alejada de prácticas de funcionamiento horizontal. Se forma una burocracia funcionaria, especializada, pero muchas veces alejada de los grupos o "asambleas" de usuarios. Así, la administración de la cooperativa, que resulta exitosa en términos de lograr metas productivas (creciente número de viviendas terminadas), es poco flexible ante la particularidad de los casos y se rige por elementos cuantitativos antes que por factores de cualidad. La promoción para el ingreso a las cooperativas y para la venta de las viviendas, por ejemplo, está enfocada de esta manera.

Estos elementos, que son críticos respecto al aparato administrativo y a los funcionarios de la cooperativa, permiten en determinados casos realizar actividades que resultan buenos "negocios" para la organización²⁷. Además, en la medida en que existe un staff profesional permanente, se tiende al crecimiento constante de manera de generar ingresos para su sostenimiento.

También las cooperativas se toman excluyentes, al copar un determinado segmento del mercado de acuerdo a los ingresos de los socios. En la medida en que "se trabaja" con los subsidios habitacionales, los límites están establecidos por la capacidad de ahorro previo de los usuarios; además, éstos deben reunir algunos requisitos adicionales (como trabajo estable), los que en alguna medida son comprobados o exigidos por los bancos.

Cuando algunos usuarios no tienen capacidad de ahorro previo —debido al doble: gasto del arriendo y ahorro—, el sistema se presta para que los bancos hagan buen negocio al adelantar recursos para la postulación al subsidio. El socio termina pagando, mediante el convenio de aceptar una vivienda de menor calidad o tamaño. De todas formas, el modelo permite estas flexibilidades, donde interviene el sistema financiero.

Queremos aclarar que si el sistema de las cooperativas abiertas se evaluara por factores tradicionales (costo/beneficio), se le podría calificar de eficiente, ya que soluciona el problema a muchas familias sin vivienda. En este sentido, las cooperativas están creciendo²⁸, a pesar de su carácter excluyente y, en algunos casos, del poco interés de los miembros que las gestionan por mantener un énfasis en factores cualitativos: educación, solidaridad y democracia. Porque de una cosa podemos estar seguros: las condiciones y límites político-económicos que regulan actualmente la existencia de las cooperativas, no son los únicos elementos que están influyendo en ellas. También hay una responsabilidad en cada uno de los sujetos componentes del cooperativismo, socios, dirigentes y personal que trabaja en la administración del sistema.

REFLEXIONES FINALES

Las cooperativas de vivienda presentan una situación diferente al resto del sistema. Durante la última década fueron igualmente afectadas por las políticas implementadas desde el Estado y por las crisis económicas consecuentes, pero ahora tienen posibilidades de recuperación y crecimiento, quizás las cooperativas abiertas más que las tradicionales, "cerradas".

²⁷ Un caso extremo, que requiere de mayor análisis, es la incorporación a la cooperativa de un grupo conformado sólo por militares.

²⁸ No sólo las cooperativas abiertas, también las tradicionales. Estas últimas crecieron, entre 1983 y 1985, en 2.617 socios.

En todo caso, este desarrollo no es similar al del pasado. Si bien ambos se basan en aprovechar recursos estatales, actualmente los subsidios no se dirigen directamente al sistema cooperativo, sino indirectamente a través del mercado. La existencia de regulaciones (políticas estatales) —que tienden a que las cooperativas compitan en igualdad de condiciones con el sector privado— incentiva una redefinición de los énfasis, donde la eficiencia administrativa y financiera norma gran parte de la actual lógica del sistema, produciendo cambios importantes tanto en las relaciones internas como externas del cooperativismo de vivienda.

Al interior de las cooperativas, el privilegiar la eficiencia repercute en una tecnificación de la gestión, lo cual entraba la participación y las relaciones democráticas en un período que se ha caracterizado por una baja de interés y de recursos para capacitar. Adicionalmente, la lógica mercantil ha influido en cierta pérdida del sentido cooperativo, llegando a la segmentación de los programas habitacionales según ingresos, e incluso a la división de las organizaciones según hayan obtenido o no el subsidio habitacional.

Hacia el exterior, las cooperativas han privilegiado las relaciones con el sistema financiero y también con el Estado. Existen intereses mutuos al respecto: los socios realizan depósitos permanentes y crecientes a través de las cooperativas, en pos de cumplir con los ahorros previos para la postulación al subsidio; los bancos, a su vez, otorgan los créditos para la construcción y realizan las gestiones para los créditos hipotecarios complementarios. En este marco de complementariedad con las políticas estatales, las cooperativas asumen parcialmente los problemas o demandas de los socios, y no presentan propuestas públicas alternativas.

Si la función social de las cooperativas, principalmente de las abiertas, se evaluara a partir del número de viviendas entregadas en los últimos años, se puede decir que han cumplido con sus objetivos. Más aún, mediante la práctica han llegado a determinar un rango de ingresos familiares y algunos tipos de viviendas sobre cuya base actuar: demanda y oferta de programas habitacionales en el mercado y a sus socios. Esto parece ser su mayor virtud: la capacidad de responder a familias que no pueden tener vivienda de otra manera, apoyando la obtención del subsidio habitacional y encargándose de la negociación con la banca y la empresa constructora.

Pero si pretendemos que el ideario cooperativo se entienda, y prefigure en su práctica una forma y una calidad de vida diferente, ello no parece posible en el marco de las actuales políticas de vivienda. El cooperativismo necesita una legislación específica ajustada a su naturaleza y doctrina; independiente del Estado, pero no neutra.

Esta disyuntiva no es nueva. Hace algunos años se señalaba al respecto que *"el cooperativismo debe mantener una posición frente al orden social y económico imperante en cualquier momento en el país, pues se desarrolla dentro de él"*²⁹. Es evidente que esta posición no puede ser favorable a un sistema que limita la capacidad y las formas de funcionamiento democrático de la organización cooperativa. Y actualmente, el aprovechamiento de recursos y la relación que establece con el Estado, con el sistema financiero, con las empresas, se percibe más como colaboración que como conflicto.

Por último, la atomización de la organización y representatividad cooperativa, el bajo nivel de presencia que tiene hoy día, hacen del movimiento un factor estabilizador de la situación nacional, más que una organización capaz de movilizarse por sus problemas, los cuales, como hemos visto, son muchos y de tal magnitud, que han limitado y distorsionado el sistema. Esto podría cambiar sustancialmente si el movimiento cooperativo se

²⁹ Contreras, María: *Relaciones de las Cooperativas de Vivienda con el Estado*, INVICA, Santiago, 1973, pág. 7.

cuestionara su práctica y pensara en contribuir de manera efectiva al proceso de democratización nacional. Un aporte concreto podría ser la vinculación y apoyo a un problema nacional emergente, como las deudas hipotecarias en Unidades de Fomento, que afectan a miles de familias y socios de cooperativas de vivienda. La democracia empieza no sólo ejerciendo el derecho a sufragio para elegir a los gobernantes, sino también demandando y proponiendo soluciones a los grandes problemas que afectan a la población.

