

PRODUCCIÓN Y GESTIÓN HABITACIONAL DE LOS POBLADORES. PARTICIPACIÓN DESDE ABAJO EN LA CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA Y BARRIO EN CHILE

María José CASTILLO COUVE

SUMARIO: I. Participación y políticas públicas. 1. Introducción. 2. Precisión del alcance del término participación. 3. Participación: desde arriba y desde abajo. II. Participación desde abajo: trayectoria en la política habitacional chilena desde sus inicios hasta finales del siglo XX. 1. Movimientos de los pobres de la ciudad desde sus inicios hasta 1957. 1.1. Nacimiento de las poblaciones a fines del siglo XIX. 1.2. Impacto de las movilizaciones populares urbanas de 1900. 1.3. El movimiento de arrendatarios. 1.4. Del arriendo a la propiedad: la situación de los mejoreros. 1.5. Las callampas. 2. El movimiento de los pobladores 1957-1973. 2.1. La toma de terrenos. 2.2. La operación sitio y la toma de terrenos asistida. 3. El plan habitacional de los pobladores 1973-2000. 3.1. Las soluciones de los pobladores durante la dictadura militar 1973-1990. 3.1.1. La urbanización informal y la autoconstrucción. 3.1.2. Los allegados y la densificación espontánea. 3.2. El colapso del modelo de gestión promovido por el Estado en los años '90. 3.2.1. Las ampliaciones de los "con techo". 3.2.2. El acceso al suelo de los "sin casa". III. La autogestión de vivienda y barrio en la nueva política habitacional de 2001. 1. La nueva política habitacional. 2. El movimiento de los deudores habitacionales. 3. Participación desde arriba y desde abajo en el programa Quiero mi Barrio. 4. La autogestión en los proyectos de vivienda. 5. La autogestión de proyectos de mejoramiento y ampliación de viviendas. 6. Los gestores vecinales. IV. Conclusiones. V. Referencias bibliográficas.

I. Participación y políticas públicas

1. Introducción

Chile tiene más de 100 años de política habitacional. Desde la primera Ley de Habitaciones Obreras de 1906, que busca garantizar unas condiciones mínimas de higiene para la vivienda popular, hasta la nueva política de 2001, perfeccionada en 2006, que proporciona una vivienda sin deuda a los sectores de menores ingresos, los gobiernos han realizado diversas acciones para dar solución a la necesidad de vivienda de los pobres.

Desde los años '50, el Estado ha promovido algunas formas de participación en los programas habitacionales: autoconstrucción en los años '50 y '60, asistencia técnica a las tomas de terreno a principios de los '70, participación en el proyecto y ampliación de las viviendas sin deuda desde el 2001.

Por su parte, paralelamente a la entrega de soluciones oficiales, los pobladores han recurrido a una serie de métodos para conseguir un lugar donde vivir y han encontrado distintas soluciones para suplir las carencias que presentan las viviendas ofrecidas por el Estado. La toma de terrenos, la ocupación ilegal de predios insalubres o peligrosos, el allegamiento en casas de familiares u otros, la autoconstrucción, la construcción de dos o

más viviendas en un mismo lote y las ampliaciones tanto en la vivienda unifamiliar como colectiva, son distintas maneras de responder a las carencias de las soluciones entregadas por el Estado y de producir el hábitat popular. Actualmente, los vecinos se coordinan para postular colectivamente a los programas habitacionales del gobierno y gestionar sus propios proyectos.

Sin embargo, pocas veces se reconoce que los propios habitantes han participado en la construcción de un gran porcentaje de la ciudad y que las urbanizaciones y las viviendas construidas por esa vía han sido el germen para la consolidación de los barrios. Esta capacidad de producción social del hábitat no ha sido reconocida por los responsables de diseñar las políticas públicas, cuyos programas insisten en ofrecer “soluciones habitacionales” que no responden a las demandas reales de los pobladores. Como no hay coordinación entre el esfuerzo del Estado y el de los habitantes se desaprovechan recursos que son muy valiosos a la hora de mejorar la calidad de vida de importantes sectores de la población.

2. Precisión del alcance del término participación

El término participación produce hoy tanta desconfianza como complacencia. Los profesionales de terreno, los ciudadanos organizados, notan como los procesos de transformación social de barrios vulnerables y los programas de construcción de vivienda no van acompañados de la participación deseada. Por una parte, la participación se debilita debido al agotamiento de las estructuras de organización de los vecinos. Muchas veces los líderes no se renuevan y las prácticas no logran convocar a demasiados vecinos, entre otras cosas. Por otra parte, las administraciones con voluntad política de promover los procesos participativos tropiezan con dos obstáculos: las prácticas rígidas de los profesionales encargados, y la disyuntiva entre optar por un proceso democrático profundo e integrador —que a la luz de las actuaciones de la última década han tenido menos resultados de lo esperado—, o incorporar una participación instrumental para validar proyectos cuyos resultados sean más rápidos o efectivos. En este artículo nos alejaremos de los prejuicios contenidos en el término participación y propondremos una interpretación más amplia de éste, que involucra las acciones realizadas por los propios ciudadanos para construir su hábitat, independientemente de la mayor o menor articulación que estas acciones tengan con las acciones emprendidas por las administraciones públicas.

3. Participación: desde arriba y desde abajo

En Chile no ha habido una participación ciudadana sistemática y efectiva. Aún cuando la mayoría de las políticas públicas la incorpora en la formulación de sus programas e instrumentos, poco se explicita acerca de sus alcances y de su operatoria real.

El propósito que se ha planteado la reforma del Estado es la construcción de un sector público que responda a los requerimientos formulados por la sociedad civil. Para ello, se

debe contar con un Estado al servicio de los ciudadanos, con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente.

El [Proyecto de Ley sobre Bases de la Participación Ciudadana](#), iniciativa del gobierno de Ricardo Lagos, reconoce constitucionalmente la participación ciudadana en la gestión pública: se garantiza el acceso a la información y se obliga a los órganos de la administración del Estado a conocer la opinión de la sociedad civil sobre las materias de su competencia¹. Pero, como hace notar Delamaza (2005), en la práctica esta iniciativa aborda la información y no la participación. Para implementar verdaderos procesos de participación es requisito fundamental que las instituciones públicas generen los canales adecuados. Así entendida, la participación en la gestión pública puede ser un instrumento que efectivamente integre las demandas ciudadanas en la consecución de un interés general.

En septiembre de 2006, la presidenta Michelle Bachelet delineó la [Agenda Pro Participación Ciudadana](#) de su gobierno con el objetivo de alentar la participación y profundizar la democracia². Enfatizó la necesidad de lograr que el [Congreso](#) apruebe el [Proyecto de Ley sobre Asociatividad y Participación Ciudadana en la Gestión Pública](#). Propuso iniciativas concretas para incentivar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y alentar el diálogo entre la sociedad civil y el Estado, para lo cual planteó cuatro ejes de acción: (1) el eje de la participación ciudadana en la gestión pública, mediante consejos de la sociedad civil, definidos como un lugares en la institucionalidad del Estado para que los representantes ciudadanos participen consultivamente en las políticas sociales; (2) el fortalecimiento de la sociedad civil; (3) el derecho de los ciudadanos a contar con información de calidad; (4) la no discriminación y el reconocimiento efectivo de que Chile es un país intercultural.

En relación con esta propuesta, se observa que el Estado sigue centrado en un tipo de acción ciudadana restringida que no favorece una visión propositiva y proactiva de la participación. De hecho, se habla de participar consultivamente en las políticas sociales y del derecho a la información. En otras palabras, el concepto de participación sigue limitándose a la disposición que tendrían las instituciones públicas para escuchar al ciudadano y no se propone incorporarlo en la toma de decisiones. Es más, los profesionales de las instituciones públicas de vivienda y urbanismo han señalado que la participación debe acotarse a la primera fase del proyecto y no debe involucrar a la comunidad en los aspectos técnicos en la etapa de desarrollo del proyecto³. Otras veces se habla de la necesidad de “hacer participar” y de “hacer comprender a la gente que los proyectos que se están proponiendo benefician a la comunidad”⁴.

¹ [Ministerio Secretaría General de la Presidencia](#) (2001)

² [Ministerio Secretaría General de Gobierno](#) (2006)

³ “Es importante cerrar los proyectos de diseño con la comunidad, en lo que se llama participación temprana, y luego desarrollar los aspectos técnicos en base a ello en forma independiente”, Verónica Serrano, Directora de Arquitectura del [Ministerio de Obras Públicas](#), en la presentación del estudio titulado “Aprovechar el potencial gentrificador de la infraestructura urbana de línea para la renovación y reactivación de barrios vulnerables mediante coordinación intersectorial”, 2 de octubre de 2008.

⁴ Intervención de Marcelo Longas, Jefe Departamento de Obras Urbanas, División de Desarrollo Urbano, [Ministerio de Vivienda y Urbanismo](#), en el Seminario “Movilidad cotidiana y equidad”, Centro de Extensión

Un avance concreto de la agenda de participación, aún cuando ésta sólo se limite al acceso a la información, es la [Ley 20.285/2008](#), del 20 de agosto⁵, conocida como Ley de Transparencia, que regula el acceso a la información pública, y que establece, entre otros principios, la transparencia de la función pública y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información proveniente de los órganos de administración del Estado.

En cuanto a los modos de interlocución entre el ciudadano y el Estado, cabe afirmar que sin descentralización no hay participación ciudadana. La descentralización de las funciones, responsabilidades y recursos, así como el acercamiento significativo de éstos a la ciudadanía, ofrece las ventajas derivadas de una prestación local de servicios. Con ello se fomenta una mayor responsabilidad civil y un mejor control por parte de los usuarios y de sus comunidades, lo debería traducirse en una gestión social más eficaz.

En términos generales, el tipo de interacción existente entre los ciudadanos y los gobiernos es de tres tipos: *top-down* (desde arriba hacia abajo), *bottom-up* (desde abajo hacia arriba), y una forma mixta, que es la combinación de ambos, de modo que las políticas públicas siempre se guían por uno de estos tres enfoques. Mientras que *top-down* apunta a una situación en la cuál el gobierno es quien tiene la iniciativa (lógica “descendente”), *bottom-up* alude a una relación donde el ciudadano se hace parte del gobierno (lógica “ascendente”). En general, el modo de relación *bottom-up* es visto como una manera de otorgar mayor poder a los ciudadanos. En el enfoque mixto, los de “arriba” —el gobierno— consultan frecuentemente a los de “abajo” —los ciudadanos—, y muchas veces moldean las decisiones a partir de las contribuciones y las opiniones de éstos, mientras los ciudadanos adquieren poder para influir en las decisiones. Nuestro interés particular es investigar cómo se podrían articular las acciones emprendidas por las administraciones locales o el gobierno central y aquellas realizadas por los ciudadanos, con el fin de coordinar estrategias globales con estrategias locales que den sustento a los procesos de construcción y/o regeneración urbana.

En Chile, la participación se ha entendido hasta ahora como aquella en la cual el “Estado al servicio de la ciudadanía” invita a participar a los ciudadanos, pero no se ha reconocido lo suficiente aquella que practica directamente el ciudadano. En consecuencia, los ciudadanos y sus organizaciones generalmente han restringido su acción participativa a la denuncia, la demanda de información, la reivindicación, la protesta. En relación con el tema de este artículo, se observan dos lógicas de acción que se encuentran rara vez. Por una parte, los programas de vivienda y barrio intentan incorporar a los beneficiarios en algunas etapas del proceso, pero limitan esta participación a lo que, desde su óptica, consideran que puede aportar el habitante. Por otra parte, están los pobladores, que construyen informalmente su hábitat, o al margen de la institucionalidad o aceptando lo que se les ofrece en la medida en que les sea útil, y desechando o modificando lo que no se ajuste a sus requerimientos. Así, existe una desconexión entre la política oficial y el potencial creativo que los habitantes demuestran tener con las respuestas que dan a sus necesidades habitacionales. Hasta ahora, salvo algunas excepciones que revisaremos más

Pontificia Universidad Católica de Chile, 4 de septiembre de 2009.

⁵ La fecha de las leyes citadas corresponde a su fecha de publicación en el [Diario Oficial](#).

adelante, como aquellas que emprenden los gestores vecinales⁶, no se ha pensado la construcción de la ciudad como una colaboración entre distintos actores con recursos y aportes diversos y complementarios.

II. Participación desde abajo: trayectoria en la política habitacional chilena desde sus inicios hasta finales del siglo XX

1. Movimientos de los pobres de la ciudad desde sus inicios hasta 1957

Santiago nace como una ciudad dividida y segregada. El área central —el triángulo que se conoce como Santiago fundacional entre el río Mapocho y la Alameda—, se reserva para las clases más altas, mientras los pobres ocupan La Chimba, sector situado al norte del río Mapocho, aislado de la ciudad, y la zona sur, donde se concentra el mayor número de habitantes de la ciudad.

Los pobres ocupan espontáneamente las “tierras de nadie” o arriendan terrenos para construir sus viviendas en condiciones muy precarias. Desde la mitad del siglo XIX, el Estado emprende acciones en materia habitacional, las que consisten en obras de remodelación de estos barrios populares, aunque principalmente se demuelen ranchos y conventillos. El suelo adquiere así mayor valor, con la consecuente expulsión hacia los bordes de los habitantes originales, característica que se mantiene hasta hoy (De Ramón, 1985; Espinoza, 1988).

1.1. Nacimiento de las poblaciones a fines del siglo XIX

La ciudad amplía así su periferia con “poblaciones”, término acuñado ya hacia finales del siglo XIX, y definido por el historiador Armando de Ramón como “una situación de periferia, actual o pasada, [cualificada] por una baja inversión en edificios e infraestructura si se trata de habitaciones para la clase media, o donde habrá una carencia casi total de servicios si se destinan a estratos más bajos” (De Ramón, 1985: 220).

Las poblaciones pueden ser miserables o para sectores medios, pero se caracterizan por ser homogéneas en el nivel socioeconómico de sus habitantes y en las características de su construcción. Presentan una gran segregación social entre sí y con el resto de la ciudad. Como apunta De Ramón, ambos tipos de población se sitúan en la periferia de Santiago y contribuyen a la fuerte expansión de la ciudad con posterioridad a 1860.

El término población se sigue utilizando, y se refiere en la actualidad a un conjunto de viviendas precarias autoconstruidas con materiales ligeros o un conjunto de viviendas

⁶ Son dirigentes poblacionales formados en la práctica en gestión habitacional social, organizando y asesorando grupos de vecinos, y haciendo de vínculo con las administraciones públicas.

sociales, y su correspondiente espacio público, donde habitan personas de escasos recursos⁷. También se refiere al conjunto de viviendas construidas como parte de un mismo proyecto (regular y oficialmente reconocido), y su correspondiente espacio público, donde habitan personas de recursos medios o medios bajos. El habitante de la población, el poblador, nace como una categoría social que se distingue del simple habitante por el carácter reivindicativo de su postura y de su acción en relación con el derecho a la vivienda y a la ciudad, como veremos más adelante.

1.2. Impacto de las movilizaciones populares urbanas de 1900

Los inicios de las acciones del Estado en materia de legislación de vivienda se ubican en la creación de la Ley 1.838/1906, de 20 de febrero, llamada de Habitaciones Obreras. Los pobres viven en la ciudad en ranchos muy precarios construidos en pequeños lotes que arriendan, o en conventillos construidos por los dueños de terreno. Así, los primeros intentos de leyes y ordenanzas relativas a la vivienda de los pobres en Chile, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, están impulsados por el interés de mejorar la higiene pública. En la década de 1890, las discusiones en torno a legislar sobre las viviendas baratas están en el contexto de una ideología católica conservadora relacionada con la beneficencia, el debate y la legislación internacional. Sin embargo, no se puede desconocer que la promulgación de la citada Ley de Habitaciones Obreras de 1906 tiene un antecedente inmediato en las movilizaciones populares urbanas de principios de siglo —huelga de los estibadores en Valparaíso en 1903, huelga de la carne en Santiago en 1905, huelga del salitre en Iquique en 1907—, que expresan el descontento de las clases populares en los centros de las ciudades (Hidalgo, 2005; Espinoza, 1988).

Los Consejos de Habitaciones Obreras, encargados de implementar las medidas de la Ley, demuelen más piezas en conventillos que las nuevas que se edifican. Con esto, La Ley 1.838, vigente durante 19 años, agrava aún más la situación de la vivienda obrera, a la vez que genera nuevamente una expulsión de los pobres a la periferia, lo que se ha transformado en una constante a lo largo de los cien años de política habitacional (Hidalgo, 2007).

1.3. El movimiento de arrendatarios

La habitación obrera, a principios del siglo XX, se resuelve por la vía del arrendamiento, ya sea de alquiler de piezas en conventillos, o de pequeños lotes en los que se construyen ranchos. Es más, a falta de producción estatal de vivienda social, el sistema de producción de vivienda para la renta se presenta como la solución que la sociedad chilena da al problema de la vivienda para los asalariados (Sabatini, 1982; Espinoza, 1988).

Los primeros movimientos de arrendatarios surgen alrededor de 1914 en el contexto del

⁷ Los conjuntos de vivienda social colectiva en bloques se denominan “condominios sociales”.

quiebre económico producto de la crisis del salitre. El Consejo de Habitaciones Obreras decide suspender la demolición de conventillos para evitar el aumento del valor de los arriendos. En 1921, estos movimientos se intensifican, como reacción al alza de los cánones de alquiler aplicada por los propietarios, que ven amenazados sus intereses ante la posibilidad de que se apruebe una ley de impuesto a la renta. En 1924, bajo la Junta de Gobierno que sucede al gobierno de Alessandri Palma, la promulgación del Decreto Ley 1/1924, de 17 de septiembre, sobre Impuesto a la Renta, lleva la situación a un punto límite, y empieza un período de huelgas por parte de los arrendatarios, que a lo largo del país dejan de pagar su arriendo durante seis meses, en protesta por el alza de los cánones (Espinoza, 1988).

A propósito de las huelgas, marchas y mítines, principalmente en Santiago y Valparaíso, el gobierno promulga el Decreto Ley 261/1925, de 19 de febrero, que reduce un 50% de la renta, hasta el cierre, demolición o reparación, de las viviendas declaradas insalubres, establece una rebaja general hasta un cierto cánón, y constituye los Tribunales de Vivienda para resolver los problemas surgidos en torno a los arriendos.

Esta ley representa un avance significativo logrado por el movimiento de los pobres urbanos, y es la primera de una serie de disposiciones legales que regulan o limitan las rentas de arrendamiento. Se inicia con ella un período que dura más de 35 años, hasta la creación de disposiciones que favorecen la construcción de viviendas económicas en las que no regirán las limitaciones de renta (Bravo, 1959, 1960). De todas formas, el efecto inesperado que tiene esta ley y las siguientes es el deterioro del patrimonio habitacional chileno y el desincentivo a la construcción de vivienda por parte del sector privado.

1.4. Del arriendo a la propiedad: la situación de los mejoreros⁸

Entre 1920 y 1930 la población de Santiago se incrementa de 600.000 a un millón de habitantes. La ciudad se consolida como la principal del país, a la vez que se estanca el crecimiento de la población campesina. En consecuencia, a partir de la década del '30 del siglo pasado, se vuelve evidente la inmigración de familias del campo que se instalan en los alrededores de las ciudades, en terrenos carentes de servicio. Los dueños de terreno encuentran la oportunidad de aprovechar esta situación de emergencia, mediante la formación de loteos y la venta o arriendo de lotes, fuera de todo marco legal. Este fenómeno da lugar a lo que se conoce como problema de los mejoreros y compradores de sitio a plazo.

El gobierno —régimen militar de Ibáñez—, para enfrentar la situación, dicta el [Decreto con Fuerza de Ley \(DFL\) 33/1931](#), de 8 de abril (que viene a ampliar la Ley 4.931/1931, de 6 de febrero, e incluye algunas modificaciones). Según los datos entregados por Luis Bravo, al promulgarse el DFL 33 existen a lo menos 18.500 adquirentes de sitios a plazo y

⁸ Se dice de los ocupantes de pequeños terrenos arrendados o comprados a plazos, en los que han realizado mejoras, es decir gastos en la propiedad —ajena— que han incrementado el valor de la misma.

6.600 dueños de mejoras y arrendatarios de piso (suelo), a lo largo del país. Como solución al problema, este decreto prohíbe destinar terrenos a nuevas poblaciones si éstos no cumplen los requisitos de urbanización exigidos por la municipalidad y arrendar terrenos y pisos para la formación de poblaciones; obliga a escriturar las ventas condicionadas de terreno cuando lo exija el adquirente o a restituir el sitio al propietario previa indemnización por las mejoras que el arrendatario de suelo haya realizado; y por último crea una estructura de Juntas de la Habitación Popular (Bravo, 1959).

La ley tiene problemas de diseño que dificultan su aplicación, de modo que en los años siguientes, los pobladores propietarios se organizan en el Frente Nacional de Afectos a la Ley 33, con el fin de exigir que se concreten las compraventas de los más de 120.000 mil casos existentes en el país. Este movimiento se transforma luego en el Frente Nacional de la Vivienda que, a las demandas relacionadas con las compras de los terrenos que ocupan y han mejorado, incorporan las demandas en torno a la vivienda, la urbanización y la vida comunitaria y política (Espinoza, 1988).

El gobierno (segundo período presidencial de Alessandri Palma) promulga a continuación la [Ley 5.579/1935](#), de 2 de febrero, para solucionar el problema financiero de los mejoreros y compradores de sitio a plazo, otorgando préstamos a los adquirentes de sitios a plazo. A esta ley se acogen una gran mayoría de afectados de loteos ilegales y para el gobierno representa la solución definitiva al problema. Como también tiene errores en su redacción, vendedores y compradores mal intencionados consiguen aprovecharse de la situación.

Así, este período se caracteriza por la lucha de parte de los pobladores que buscan hacer valer los derechos de los compradores a plazo, y por la lucha en torno a las familias desalojadas de sus habitaciones en arriendo. Surge la pregunta en torno a la opción ¿en arriendo o en propiedad? Esta cuestión desvía el foco de la discusión desde la demanda por vivienda a la demanda por suelo. Podemos decir que en este momento cambia el paradigma desde el arriendo de la vivienda hacia la propiedad de la vivienda.

1.5. Las callampas

A pesar de que en la década de los cuarenta se promulgan dos leyes⁹ que incentivan la construcción de viviendas económicas, éstas distan mucho de satisfacer los requerimientos de los pobres urbanos. Como no existe un programa de vivienda popular, desde 1945 la

⁹ [Ley 7.600](#) del 20 de octubre de 1943, que crea la Caja de la Habitación, con la que se amplía la labor de construcción directa de viviendas con fondos propios, a la construcción indirecta, y dicta la Ordenanza de Urbanizaciones y Construcciones Económicas. Con esta ley se supera toda la legislación anterior y se construyen y reciben 35.174 viviendas en el período 1944-1953. La segunda es la Ley 9.135, conocida como Ley Pereira, del 30 de octubre de 1948, que representa un estímulo a la construcción de viviendas económicas mediante la exención de impuestos, con el consecuente crecimiento de la construcción de viviendas (BRAVO, 1959).

modalidad de acceso al suelo se realiza mediante invasiones de terreno vinculadas a movimientos políticos y organizaciones sociales. Con el paso del tiempo, las tomas de terreno se institucionalizan y se crean programas estatales de acceso a sitios semiurbanizados.

Esta reivindicación urbana es especialmente intensa entre los años 1947 y 1952. La ocupación ilegal de terrenos en estas condiciones forma asentamientos que se conocen con el nombre de “callampas”, en las que las condiciones de vivienda y urbanización son extremadamente precarias. En este momento aparece la distinción entre población callampa —instalación espontánea— y población —vasta agrupación prácticamente permanente, generada por los programas habitacionales de urgencia— (Castells, 1973). Las poblaciones callampas se ubican preferentemente en “tierra de nadie”, como los márgenes del río Mapocho y del Zanjón de la Aguada.

La población callampa es un término algo peyorativo que se refiere a un asentamiento precario constituido de tugurios, en general en zonas suburbanas, y callampa propiamente tal, chabola o vivienda en zonas suburbanas. Callampa —del quechua ccallampa—, en Chile, significa hongo o seta, por lo tanto, población callampa es el grupo de casas pobres que surge de la noche a la mañana como si fueran callampas u hongos. Otra explicación del nombre que entrega Vicente Espinoza es que se debe a que se ubican en sitios generalmente muy húmedos, donde crecen los hongos (Espinoza, 1988).

El modo de acceso al suelo por medio de poblaciones callampa desplaza progresivamente la ocupación por densificación de los conventillos. Se inicia así un proceso acelerado de conversión de suelo agrícola en suelo urbano, con la consecuente expansión de la superficie edificada de Santiago.

Ya en 1952, 75.000 personas viven en callampas, lo que representa el 6,25% del total de la población de Santiago. El Estado reacciona con programas de erradicación de callampas y, paralelamente, con la construcción de poblaciones que ejecuta la Caja de Habitación (De Ramón, 1990).

La década de los ´50 es clave tanto desde el punto de vista institucional como desde la perspectiva de los pobladores organizados. En 1951, durante el gobierno de Gabriel González Videla, se crea el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, cuyo origen es un convenio de cooperación entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos. Con estas primeras experiencias de autoconstrucción, el Estado, cuyo propósito es reducir significativamente el problema del déficit cuantitativo, busca disminuir la inversión por unidad de vivienda. Para ello el Estado asume la función de urbanizador con el fin de economizar en salarios: “por medio del sistema de autoconstrucción se esperaba una economía por mano de obra de aproximadamente un 47%. Desde el punto de vista social, la construcción de las viviendas era la perfecta vía para generar comunidades organizadas y participativas en torno a un tema de interés común” ([Ministerio de Vivienda y Urbanismo](#)-MINVU 2004: 106).

Con esto se inicia un traslado masivo de habitantes a terrenos loteados y urbanizados por el Estado, pero el proceso de invasiones está lejos de terminar porque sigue habiendo familias cuya única forma de acceso al suelo urbano consiste en la ocupación ilegal de terrenos. Además, en el año 1952, el gobierno de Ibáñez procede a la demolición y erradicación de barrios enteros de conventillos sin solución alguna para sus moradores (Castells, 1973).

Estos hechos plantean la necesidad de reformar la administración pública para elaborar programas de vivienda más ajustados. El [Ministerio de Obras Públicas](#) (MOP) se reestructura con el [DFL 150/1953](#), de 4 de julio, y la [Dirección de Planeamiento](#) elabora un Plan de Vivienda¹⁰. A esto se suma la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) por [DFL 285/1953](#), de 25 de julio. La CORVI se encarga de la ejecución, urbanización, reestructuración, remodelación y reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planes Reguladores elaborados por el MOP. También se encarga del estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas. Se le conceden grandes atribuciones: expropiar, comprar, construir, vender, arrendar y permutar inmuebles; proyectar y construir viviendas económicas por cuenta propia o de terceros; otorgar préstamos, etc. (Bravo, 1959).

El año 1957 marca un hito en la historia de la participación activa de los pobladores en el acceso a la vivienda urbana. En efecto, el movimiento de pobladores irrumpe en escena con la toma de sitios de la futura población La Victoria —la primera de Chile y Latinoamérica—, transformando el acceso a la tierra urbana en un primer paso para la construcción de vivienda.

2. El movimiento de los pobladores 1957-1973

A partir de la toma de La Victoria en 1957, el movimiento de pobladores se convierte en un actor con una presencia urbana más activa que, además de la lucha por la vivienda, incorpora propuestas de cambio político y social que involucran a toda la sociedad. A partir de este momento se identifica a los pobladores con habitantes organizados de poblaciones más estables y ya no como habitantes de conventillos y callampas.

2.1. La toma de terrenos

Las familias que participan en la toma de los terrenos de la ex chacra La Feria, que da origen a la población La Victoria, provienen justamente de los bordes del Zanjón de la Aguada, donde se habían instalado desde 1945. “En 1957, en una franja de cinco kilómetros de longitud y 125 metros de ancho, se hacinaban 35.000 personas, divididas en diez poblaciones” (Espinoza, 1988: 248).

¹⁰ El DFL 431/1953, de 9 de diciembre, crea la Junta Directiva de dicho plan.

Esta toma resulta del cansancio por las promesas incumplidas para acceder a terrenos o construir viviendas de emergencia y, particularmente, en la coyuntura de dos incendios que se producen en octubre de 1957 y que afectan a 580 familias (Garcés, 2002). Se realiza la madrugada del 30 de octubre por aproximadamente 1.200 familias, que se incrementan a 2.000 los primeros días de noviembre (Espinoza, 1988; Garcés, 2002). La toma concluye exitosamente gracias al apoyo, entre otros, de la Iglesia Católica, mediante la radicación de las familias en los terrenos tomados, y sienta un precedente: se opta por privilegiar la entrega de un terreno con una mínima urbanización en lugar de proporcionar una vivienda terminada.

Esta forma que adoptan los propios pobladores para solucionar su problema de habitación, presiona al Estado, que inicia una serie de Planes Nacionales de Vivienda. Estos planes no tienen los resultados esperados y concluyen en el gobierno de Alessandri Rodríguez con la promulgación del [DFL 2/1959](#), de 2 de julio, conocido como la Ley del Plan Habitacional.

Entre las medidas más urgentes del gobierno de Alessandri Rodríguez, que asume en 1958, está la erradicación de los pobladores que todavía habitan en el Zanjón de la Aguada y su traslado a la población San Gregorio y Lo Valledor. Es preciso señalar que el proceso comienza el 6 de mayo de 1959, tres meses antes de que se dicte la ley, y que su coordinación se inicia el 23 de noviembre de 1958, fecha en que el gobierno convoca a una reunión para escuchar las peticiones de los pobladores (Bravo, 1960; Garcés, 2002).

El [Decreto 1.101/1960](#), de 18 de julio, que fija el texto definitivo del DFL 2, establece incentivos que intentan promover la intervención del sector privado y motivar la edificación de viviendas tanto para los grupos más pobres de la población como para los estratos solventes: franquicias al capital privado, exención de impuestos, radicación de pobladores callampas. En este caso, la legislación permite que la CORVI pueda radicar a pobladores de viviendas insalubres, en terrenos propios o ajenos, recurriendo en este último caso, a la compra o expropiación. Las urbanizaciones sólo deben cumplir exigencias mínimas, y se facilita el traspaso o goce de los predios a los radicados, pudiendo incluso otorgárseles crédito a un plazo máximo de 30 años y sin intereses (Bravo, 1960).

Desde 1959, el Estado se embarca en la construcción de las poblaciones más grandes de Santiago, como la Población José María Caro, que acoge 60.000 habitantes en sus inicios, lo que representa una población mayor que las ciudades de Talca, Chillán o Valdivia en ese momento. En 1996 “la Caro”, como es conocida popularmente, ya cuenta con más de 90.000 habitantes. En estas poblaciones se incorpora la posibilidad de intervención de los habitantes en el proceso de construcción de su vivienda y en la consolidación de su entorno. Además, a finales de los años ‘50, las primeras experiencias con tecnologías experimentales —impulsadas por la CORVI alrededor de 1959—, se realizan justamente en las poblaciones San Gregorio y José María Caro.

2.2. La operación sitio y la toma de terrenos asistida

A comienzos de los años '60 hay unas 28 instituciones —dependientes de ocho ministerios— interviniendo en asuntos de vivienda, urbanización y equipamiento. Hasta ese momento, la CORVI, creada en 1953, ejecuta, urbaniza, remodela y reconstruye barrios en coordinación con el MOP. Para enfrentar esta situación, en 1965 se crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) por [Ley 16.391/1965](#), de 16 de diciembre. Junto con la creación del MINVU, se reorganiza la institucionalidad del sector y se crean la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) que brinda asistencia técnica y social a los programas de vivienda; la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), que coordina los grandes proyectos de renovación urbana, y la Dirección de Obras Urbanas. Dos años más tarde se reforma ésta última, convirtiéndose en la cuarta de las corporaciones del período: la Corporación de Obras Urbanas (COU), que se encarga de la infraestructura y el equipamiento (MINVU, 2004).¹¹

Durante el gobierno de Frei Montalva iniciado en 1964, se busca disminuir el déficit de vivienda, considerada como un bien de primera necesidad al que —independiente de sus ingresos— toda familia tiene derecho y debe poder acceder. También se concibe el problema habitacional desde una perspectiva global: la vivienda debe ser integrada a un barrio y reflejar un modo de vida determinado. En este contexto, los programas de vivienda popular incorporan equipamientos como escuelas, centros asistenciales y campos deportivos. Se piensa que la solución del problema de la vivienda requiere la participación de las familias beneficiadas y se pone en marcha un vasto programa de “promoción popular”. Este programa corresponde a una política de integración y participación social dirigida por el Estado y el partido de gobierno, la [Democracia Cristiana](#). Se proclaman las virtudes de la comunidad popular, capaz de construir su vivienda y organizar sus condiciones de vida, en aras de suplir la crisis habitacional y acrecentar la integración institucional de los marginales urbanos (Espinoza, 1998).

Se establece el Programa Plan de Ahorro Popular (PAP) mediante [Decreto Supremo 553/1967](#), de 26 de septiembre, que contempla cinco planes básicos de ahorro de acuerdo a las necesidades habitacionales y la capacidad económica de los distintos grupos de bajos ingresos (operación sitio, sitio urbanizado, sitio urbanizado con vivienda básica de 20 m², sitio urbanizado con vivienda de 42 m² o departamento). El programa de “operación sitio” corresponde a loteos oficiales y semiurbanizados en los cuales el habitante se encarga de construir su propia vivienda. Se apoya en el programa de autofabricación de viviendas o “fábricas populares de viviendas”, así como en los bancos y cooperativas de materiales (San Martín, 1972, 1992).

Por lo tanto, en la operación sitio se incorporan tanto los desafíos en materia habitacional como la creación de comunidad mediante la autoconstrucción. Un buen ejemplo de esto es

¹¹ Decreto Supremo 508/1966, de 26 de septiembre, aprueba reglamento de la CORVI; Decreto Supremo 485/1966, de 15 de septiembre, aprueba reglamento de la CORHABIT; Decreto Supremo 483/1966, de 3 de septiembre, aprueba reglamento de la CORMU; Ley 16.712/1968, de 8 de febrero, crea la COU.

la construcción de la Villa¹² La Reina en 1965, en la comuna del mismo nombre, liderada por el entonces alcalde Fernando Castillo Velasco. Aunque no corresponde exactamente al programa de operación sitio, sino que es un proyecto piloto impulsado por el gobierno local, contiene todos los elementos de creación de comunidad autosustentable: capacitación e inserción en la sociedad mediante el trabajo, creación de capital socio-organizativo mediante las prácticas sociales, disminución de los costos al aportar la fuerza de trabajo necesaria para la construcción.

Sin embargo, las operaciones sitio, bautizadas como operaciones “tiza” por los pobladores (al final, los sitios quedan sólo trazados), no pueden acoger a toda la demanda. Al comienzo del programa, 50.000 familias se inscriben en Santiago y dos años después, sus solicitudes siguen sin solución.

El gobierno promete acceso a sitio durante 1967 a todos los pobladores inscritos en 1965 y anuncia que serán excluidos de la operación sitio los pobladores que tomen terrenos (Espinoza, 1988: 281).

A partir de 1967, el gobierno se ve envuelto en una crisis y no puede hacer frente a las demandas. Se produce un brote de movilizaciones reivindicativas populares en torno al acceso a terrenos, los que no pueden contenerse con los programas de la administración. Tampoco se puede reprimir, sobretodo después de la masacre de pobladores de Puerto Montt de marzo de 1969 (Castells, 1973).

Además, no se puede desconocer el movimiento de pobladores inscrito en una lucha más amplia por el poder político. Como indica Castells, “(...) no es la relativa especificidad que señalamos a nivel de la estructura social lo que fundamenta el movimiento de pobladores, sino la articulación, en el marco general de la lucha de clases, de la reivindicación urbana y de una estrategia política ligada a la movilización sobre base y objetivos de gobierno local”(Castells, 1973: 21).

Las tomas comienzan a ser organizadas tanto por la izquierda como por parte de la propia democracia cristiana. Aunque son ilegales, pasan a ser “asistidas”, ya sea porque la administración pública las asesora realizando las negociaciones con los propietarios y expropiando los terrenos, ya sea porque se instalan en ellas soluciones de emergencia.

Entre 1967 y 1972 las luchas de los pobladores escapan al control institucional y las tomas de terrenos se multiplican. De hecho, en este período, en las grandes ciudades, incluido Santiago, se cuentan 312 tomas en las que participan 54.710 familias (Duque y Pastrana, 1972: citado en Espinoza, 1998). Los suelos ocupados son terrenos intersticiales del tejido urbano así como predios agrícolas adyacentes a la ciudad. La fisonomía de las ciudades se

¹² Villa es una denominación que reemplaza al término población. También se refiere a un conjunto habitacional de grandes dimensiones con casas y/o departamentos.

transforma considerablemente con la aparición de estos nuevos asentamientos precarios denominados “campamentos”¹³ (Espinoza, 1998).

Al día de hoy, se sigue utilizando el término campamento para los asentamientos irregulares.

En el gobierno de Salvador Allende se radicaliza el concepto de vivienda: se establece que se trata de un derecho irrenunciable, que es obligación del Estado proporcionar vivienda a su pueblo y que ésta no puede ser objeto de lucro. A partir de 1970, los esfuerzos crecientes del gobierno a favor de la construcción de vivienda popular no alcanzan a satisfacer la demanda. En 1971 el MINVU cambia de parecer respecto de la autoconstrucción y la ve como otra forma de explotación de los sectores de menores ingresos, al crearles una ocupación adicional. Además, se argumenta que las viviendas producidas resultan más caras y de peor calidad. A pesar del ambicioso plan de construcción de viviendas mediante proyectos públicos, las metas propuestas no se alcanzan. Las tomas continúan.

Estas ocupaciones son siempre una respuesta inmediata y concreta a la falta de vivienda. La política permisiva del gobierno de Allende en esta materia, acorde con la prioridad asignada al “poder popular”, convierte a las tomas de terreno en una de las formas predominantes de acceso, primero al suelo, y con el tiempo, a la vivienda. Queda probado que las tomas consiguen soluciones habitacionales para los pobladores: 10% de la población de Santiago accede a tierra urbana mediante tomas y campamentos.

Los campamentos incorporan la idea de organización urbana en su interior. La organización social incluye la dirección del campamento por líderes políticos, en la que se norma la disciplina, la vigilancia y, algunas veces, se imparte justicia. Así lo explican los dirigentes de la toma “27 de abril” de 1973 en Peñalolén, que da origen a la Villa Nueva Palena¹⁴.

“En el campamento estábamos organizados con un directorio, que se componía con un presidente, un secretario, un tesorero, y tres directores. Para evolución de campamento hacia casas se movieron el directorio, se movió muy bien, tenía muy buenos contactos” (Ricardo Godoy, ex dirigente toma “27 de abril”¹⁵, 2008).

¹³ Término asociado a una carga ideológica de lógica paramilitar y a la lucha de clases que se inicia (Sepúlveda, 1998: citado en MINVU, 2004).

¹⁴ Los antecedentes de las villas Nueva Palena y Alborada de Peñalolén que se presentan en el artículo forman parte de los resultados preliminares de la tesis doctoral para la Universidad Politécnica de Madrid, contenidos en el Trabajo Tutelado de Investigación “Participación y políticas públicas de vivienda y barrio en Chile: proceso de producción de las villas Nueva Palena y Alborada en Peñalolén”, María José Castillo, 2007.

¹⁵ La primera vez que los entrevistados son citados, se especifica su cargo. El año corresponde a la fecha de la entrevista.

Se tratan colectivamente los problemas relacionados con la infraestructura de servicios, los equipamientos, el consumo (ollas comunes), y el cuidado de los niños.

“Hicimos olla común, empezamos la olla común porque había muchas mamás solteras, maridos sin trabajo, gente cesante, entonces, por eso se toma el acuerdo de hacer la olla común para poder mantener, y como teníamos que estar aquí haciendo guardia y todo eso, entonces había que alimentar a las personas que nos estaban ayudando” (Teresa Mancilla, presidenta Junta de Vecinos Nueva Palena, 2008).

En los relatos de los dirigentes de la Villa Nueva Palena, queda en evidencia el apoyo político y técnico brindado a los campamentos. Se deduce que varias personas frecuentan la villa para asesorar a los pobladores en su proceso de acceso a la vivienda. Se relata que, gracias a la gestión realizada por Carmen Correa¹⁶, antes de septiembre del mismo año cada familia tiene una vivienda precaria de madera, de 3 x 6 m (18 m²). Según cuentan los pobladores, en esa época, tanto estudiantes —supervisados por profesionales— como representantes del gobierno (de la Unidad Popular) colaboran con su trabajo en la construcción de la población, y se menciona a Andrés Pascal Allende¹⁷ entre las personas que fueron “de mucha ayuda”.

“La señora que lo fundó esto se llama Carmen Correa. Ella fue la que hizo la agrupación aquí, porque ella tenía casa en un chalet y ella nos ayudó a nosotros y después aquí adentro entró a trabajar a ese directorio de muy buena forma porque antes de septiembre ya teníamos 2 piezas de un panel, así bien decente” (Ricardo Godoy, 2007).

3. El plan habitacional de los pobladores¹⁸ 1973-2000

A pesar de que la mayoría de las acciones que revisaremos en este apartado no obedecen a un plan concertado, proponemos la expresión “Plan habitacional de los pobladores”, en contraposición al “Plan habitacional del Estado”, por el impacto que han tenido sobre las ciudades las acciones tanto individuales como colectivas de los pobladores.

3.1. Las soluciones de los pobladores durante la dictadura militar 1973-1990

Con la instauración de la dictadura militar en 1973, las tomas de terreno desaparecen abruptamente, y los pobladores asentados en tomas o campamentos, o en sitios asignados por la operación sitio, quedan sin asistencia. Durante este período, en que las políticas públicas ignoran la participación ciudadana, los pobladores optan por otras formas de expresión y los vecinos se organizan en forma independiente de los lineamientos estatales.

¹⁶ Puede tratarse de Carmen Correa Moreno, periodista conocida en los medios de prensa de los años setenta.

¹⁷ Conocido dirigente del [Movimiento de Izquierda Revolucionaria](#), MIR.

¹⁸ Expresión acuñada por los arquitectos Francisco Vergara y Montserrat Palmer en el libro “El Lote 9x18 en la encrucijada habitacional de hoy”, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Católica de Chile, Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1990.

En efecto, así como el gobierno de Allende desincentiva la autoconstrucción, el gobierno militar la suprime y los pobladores de programas participativos anteriores quedan a la deriva. Como señala Eduardo San Martín (San Martín, 1992: 62): “los pobladores de la operación sitio son excluidos, quedando abandonados a su propia suerte. Sólo algunos municipios de la periferia implementan medidas para mejorar las condiciones de urbanización, construyendo equipamiento y configurando unos pocos espacios públicos”.

3.1.1. La urbanización informal y la autoconstrucción

Los pobladores de campamentos, sin apoyo técnico, se organizan para urbanizar informalmente su población. Durante la dictadura, algunas organizaciones vecinales formales son supervisadas y subordinadas al municipio.

“Empezamos a trabajar con delegados incentivando a la gente a que tenía que surgir, porque era la única forma de podernos quedar aquí, ahí no habían elecciones, no nada, ¿porqué? porque resulta que en ese tiempo a los dirigentes los chequeaban, si tenía algún color político, si, bueno, usted sabe en la dictaduras lo que sucede, y optamos, y de 17 personas, 7 salieron tachadas, y 10 quedamos y formamos nuestra directiva” (Emilio Traverso, ex dirigente Nueva Palena, 2008).

En la Villa Nueva Palena en la comuna de Peñalolén, originada en la toma “27 de abril”, los mismos pobladores consiguen y/o construyen los servicios básicos en forma colectiva. Por ejemplo, para resolver el “problema del agua”, esto es, llevar agua a las viviendas y evitar las fricciones que se producen entre los vecinos mientras sólo disponen de fuentes colectivas de agua.

“Nosotros teníamos pilones de agua; aquí donde está la sede social había tres pilones. Nosotros teníamos que ir a buscar agua allá y (...) los vecinos iban a lavar pañales, se bañaban debajo del agua, usted conoce las poblaciones como son, entonces habían roces. Entonces optamos, nosotros en la directiva, decirle a la gente que comprara cañería plástica, una llave de paso y poner plata para hacer la distribución del agua. Nosotros teníamos un medidor comunitario de cinco pulgadas. (...) Entonces sacamos agua para las casas y a medida que íbamos sacando el agua para las casas suprimíamos los pilones” (Emilio Traverso, 2007).

Una vez que el problema del agua está medianamente resuelto, empiezan a bregar por conseguir electricidad.

“Después lo mismo hicimos con la luz, los cables que nos pusieron de luz no nos satisfacían porque gastábamos más, y optamos porque Chilectra [empresa de electricidad] nos colocara un medidor comunitario, (...) y nosotros juntamos plata y fuimos (...) a comprar los cables, (...) trajimos los rollos de cable y los mostramos y entramos por la calle principal para que toda la gente supiera. Después fui yo a comprar

los postes de madera eucalipto, postes que venían impregnados y un camión los trajo” (Emilio Traverso, 2007).

Muchos pobladores optan por autoconstruir su vivienda, sin participar en los programas de gobierno. Consideran que ellos mismos pueden construir una vivienda de mayor calidad, esto es, de mejor construcción y de mejor arquitectura, que las soluciones entregadas por el gobierno. Es importante advertir que las familias propietarias de sitio producto de tomas u operaciones sitio, no tienen oferta estatal para la construcción de sus viviendas, al menos durante los primeros años de instalación.

“No participé de ningún subsidio; no me interesaban las casas que se hacían porque yo la quería a mi pinta; yo veía que iba a ser como agrandar una prenda nueva si compraba una” (María Antonieta Encina, vecina Nueva Palena, 2007).

Los pobladores optan por diversas modalidades para construir su vivienda. Una de ellas es ir poco a poco reuniendo materiales y/o dinero hasta tener la cantidad que consideran suficiente. En ese momento deciden construir una parte de la vivienda.

“Tengo todo pensado... me tomo mi tiempo y cuando junto la plata, construyo...” (Humberto Villar, vecino Nueva Palena, 2007).

Durante el gobierno militar se van creando los mecanismos para instaurar una política habitacional basada en el financiamiento y totalmente inserta en el marco de la economía de mercado. Se crea un programa de vivienda básica donde se privilegia la construcción cuantitativa de viviendas y se menoscaban los efectos urbanos de las políticas habitacionales. En esta política habitacional, el Estado subsidia parcialmente a la demanda y regula el acceso al subsidio; el sector privado compra el terreno, lo urbaniza y construye la vivienda, concebida como un producto acabado, o “llave en mano”. La participación del habitante se limita, primero, a solicitar la ayuda financiera del Estado, para la cual debe reunir una serie de requisitos —como un monto mínimo de ahorro previo—, y segundo, escoger la vivienda cuyo precio pueda pagar. Hasta el día de la entrega, no cumple ninguna función en el proceso de producción de su vivienda.

En 1976, por el [DL 1.305/1976](#), de 19 de febrero, el MINVU se reestructura y se descentraliza territorialmente. A partir de las corporaciones (CORVI, CORHABIT, CORMU y otras), que se fusionan, se crean las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI, cuyo reglamento orgánico es aprobado por el [Decreto Supremo 397/1976](#), de 24 de noviembre), que son las representantes del gobierno central en las regiones y tienen como misión concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en su área territorial respectiva, y los [Servicios de Vivienda y Urbanización](#) (SERVIU, cuyo reglamento orgánico es aprobado por el [Decreto Supremo 355/1976](#), de 28 de octubre), instituciones autónomas del Estado, relacionados con el gobierno a través del MINVU, y ejecutores de las políticas, planes y programas que ordene directamente éste o sus SEREMI.

El gobierno militar sostiene que la frontera entre zona urbana y zona rural, establecida por ley, conduce a distorsionar arbitrariamente los precios del suelo y, por lo tanto, a reducir la oferta de terrenos urbanizables para la producción de vivienda social. En consecuencia, se opta por suprimir este límite y permitir la expansión urbana sin imponer restricciones a la libertad con que idealmente debería operar el mercado. Esto es relevante porque las poblaciones edificadas a partir de esta medida tuvieron una influencia en el posterior crecimiento explosivo de la ciudad¹⁹.

Esta política de suelo está acompañada de una política de erradicación de campamentos, en que muchos de los que se ubican en comunas del oriente de la capital, o en sectores acomodados, se trasladan a comunas periféricas, generalmente al sur de la ciudad de Santiago.

Como ejemplo de esta política, podemos revisar el origen de la Villa Alborada en la comuna de Peñalolén, vecina a la Villa Nueva Palena, que se inicia con el desalojo de un grupo de pobladores que ocupan ilegalmente un terreno en la Av. Cristóbal Colón con la Av. Paul Harris en la comuna de Las Condes.

“La llegada acá a este sector fue una venta, que se hizo ¿no cierto?, hacia nosotros, por no querernos tener más en Las Condes, una de las razones políticas, si se quiere decir, era sacar toda la pobreza de la comunidad de Las Condes” (Luis Vera, presidente Junta de Vecinos Alborada, 2008).

El propietario decide venderlo, y al mismo tiempo compra un terreno en la comuna de Ñuñoa, que actualmente pertenece a Peñalolén, y les vende lotes a las familias interesadas, muchas de las cuales se resisten al traslado, por considerar que se alejarían de sus fuentes de trabajo.

“Nosotros estábamos en un campamento que se llamaba Nueva Colón, que estaba ubicado en Paul Harris con Colón 9.000, si no me equivoco; y de ahí nos trasladaron a este sector que fue unos terrenos que compraron los dueños de los terrenos de donde vivíamos nosotros, donde estábamos ubicados; y nosotros le pagamos el valor del sitio, cada uno pagaba su sitio” (Elianira Serón, vecina Alborada, 2007).

Los pobladores se encuentran en una situación difícil, los sitios no tienen construcción de ningún tipo, ni siquiera casetas sanitarias, de modo que deben traer las viviendas de madera que tenían en Las Condes, y ven los terrenos tan pequeños que no imaginan que les pueda caber una casa.

¹⁹ La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 sostiene que el suelo urbano no es un recurso escaso. Aunque en 1985 ([Decreto Supremo N° 31](#)) se ajusta esta política y se afirma que el suelo urbano sí es un recurso escaso, que el derecho de propiedad puede tener restricciones en beneficio del interés común, que la libre iniciativa y el mercado deben supeditarse a la planificación estatal y que, por último, se debe promover el uso intensivo del suelo de áreas consolidadas a fin de evitar el crecimiento en extensión, desde entonces no se ha detenido la urbanización de las periferias.

“Mira, nosotros llegamos y era un eterno peladero. Los sitios grandes que estábamos acostumbrados a ver eran ahora unas cositas pequeñas marcadas con tiza, y yo, en lo personal, jamás imaginé una casa construida ahí” (Teresa Milla, 2007).

El programa de vivienda básica citado anteriormente, reglamentado por el [DL 2.552/79](#), de 23 de febrero, que deroga el DL 1.088 de 1975, para familias en situación de marginalidad habitacional, es utilizado para construir estas viviendas, aunque las familias deben organizarse para ello. Normalmente a este programa se postula en forma individual, para ser “beneficiado” con una vivienda “llave en mano” en una localización que los postulantes no pueden elegir.

En el caso estudiado, al crearse la comuna de Peñalolén, en noviembre de 1984, consiguen el apoyo de María Angélica Cristi, quien fuera nombrada primera alcaldesa del recién creado municipio:

“Sí, nos organizábamos: primero nos conseguimos una sede con la municipalidad; en ese entonces estaba la señora María Angélica Cristi de alcaldesa y nos apoyó bastante, y claro, nos organizábamos, hacíamos reuniones y el presidente era el que se llevaba el mayor peso, él contactó con una empresa que se llamaba Pilcomayo y por intermedio de esa empresa, nosotros postulamos al subsidio habitacional y ahí construimos la primera etapa con financiamiento del Banco del Desarrollo” (Elianira Serón, 2007).

A pesar de que la mayoría de las familias son beneficiadas por el subsidio, las viviendas construidas son muy pequeñas, por lo que se amplían las mismas por autoconstrucción. La construcción se realiza en los tiempos libres, como relata un vecino de Alborada, que ha construido su casa en el transcurso de ocho años.

“Entonces cuando yo llegaba los fines de semana, en las noches, aprovechando el máximo de tiempo. Esta casa, la construí solo, acá no ha trabajado nadie más que yo (...) todo lo que tu ves acá, la instalación eléctrica, alcantarillado, el gas y todo, todo hecho por mí...” (Eduardo Zúñiga, vecino Alborada, 2007).

En este caso, los conocimientos de construcción son heredados del padre y del abuelo.

“Lo que pasa es que mi papá trabajó como jefe de obra en la construcción y mi abuelo trabajó toda la vida en construcción también, era contratista, entonces mi papá estuvo haciendo unos cursos de noche años atrás, en su juventud, en la universidad porque quería también estudiar arquitectura, pero tampoco lo logró, yo fue menos, lo que me traspasó mi papá, y algo de mi abuelo, y son esos son los conocimientos que yo adquirí, bueno y la práctica, llevo harto tiempo, trabajé con el ayudándole” (Eduardo Zúñiga, 2007).

Por último, en 1982 se crea el Programa de Saneamiento de Poblaciones, Lotes con

Servicio y Mejoramiento de Barrios, mediante [Ley 18.138/1982](#), de 25 de junio, reglamentada por el [DS 804/1982](#), de 1 de julio. Se otorga a las municipalidades la facultad de urbanizar poblaciones existentes, construir casetas sanitarias y, con posterioridad, en 1988, se incorpora la construcción del entorno, lo que constituye una de las pocas medidas de delegación de facultades a los gobiernos locales tomadas por el gobierno militar.

Bajo esta modalidad, los municipios ejecutan obras de saneamiento a las poblaciones que se han consolidado sin apoyo estatal. Generalmente, el saneamiento se financia con fondos compartidos entre el MINVU y el [Ministerio del Interior](#), y lo ejecuta el municipio, cuando tiene la capacidad técnica. Se encargan los planos y se licitan las obras de urbanización y las casetas sanitarias. Las calles y pasajes no se pavimentan, sólo se les ponen soleras-zarpas de contención y ripio.

Al mismo tiempo, las organizaciones vecinales informales se organizan al alero de la Iglesia Católica y de las ONGs para brindar apoyo a los vecinos más necesitados y obtener economías de escala para satisfacer las necesidades más básicas.

“Después de las ollas comunes empezaron los comprando juntos, se compraban alimentos baratos y se vendía a la gente, o sea a los grupos más necesitados, entonces se hacían rifas (...), bazares de ropa, juntábamos esa plata y comprábamos alimentos y después se vendía a las personas, pero a precio de costo” (Mary Azócar, vecina Alborada, 2008).

La toma de terrenos en este período es casi inexistente. De 1980 a 1985 se producen alrededor de 25 tomas en distintas comunas de Santiago, las que son reprimidas y desalojadas (Morales y Rojas, 1986). Una excepción la constituye la toma que realizan familias allegadas, la mayoría agrupadas en “comités sin casas”, provenientes del área sur de Santiago, que ven que “las soluciones habitacionales” no les llegan. Los allegados realizan la toma más masiva de Chile, diez años después de instaurada la dictadura militar, cuando 8.000 familias se instalan con carpas en la zona sur de Santiago el 22 de septiembre de 1983. La toma da lugar a dos campamentos: Cardenal Raúl Silva Henríquez y Monseñor Juan Francisco Fresno, en las comunas de La Granja y La Cisterna respectivamente, en las que viven más de 32.000 familias (Rodríguez, 1987). Después de un prolongado conflicto, que se desarrolla en parte en medio de un estado de sitio, las familias de los campamentos son erradicadas a proyectos de vivienda básica en varias comunas de Santiago, entre ellas Maipú y La Pintana, en 1985.

3.1.2. Los allegados y la densificación espontánea

A lo largo de los años, los pobladores han construido distintas soluciones para suplir las deficiencias que presentan las viviendas ofrecidas por el Estado. La autoconstrucción y las ampliaciones son distintas maneras de responder a las debilidades de las soluciones entregadas y de producir el hábitat popular. Igualmente, la densificación para acoger a los allegados mediante la construcción de dos o más viviendas en un mismo lote es la

respuesta de los pobladores frente a las carencias presentadas por los programas habitacionales.

Un gran porcentaje de lo que se construye en las poblaciones es realizado sin intervención estatal. En algunos casos extremos, como por ejemplo el caso de la Villa 12 de Octubre y la Cooperativa Santa Fe, en la comuna de San Miguel²⁰, las construcciones realizadas por medio de programas habitacionales estatales es tendiente a cero —casi no hay intervenciones financiadas por el gobierno, y las pocas que hay, como casetas sanitarias mal ejecutadas, son demolidas—. Algunos autores estiman que entre el 80% y el 90% de las construcciones de las poblaciones corresponden a intervenciones de los propios habitantes.

Para ilustrar esta situación expondremos una síntesis del estudio de la consolidación de las villas Nueva Palena y Alborada de Peñalolén, que corresponde a un caso representativo de la consolidación de poblaciones pericentrales correspondientes a toma y a erradicación mediante vivienda básica. Los resultados indican que la gran mayoría de las construcciones son obra de los pobladores: el 68% en Nueva Palena y el 62% en Alborada, en este barrio compuesto por dos asentamientos con distinto origen pero con desarrollos paralelos²¹.

El proceso de desarrollo de cada vivienda en estas dos villas ha implicado un largo proceso de construcción. En Nueva Palena, el promedio de años de construcción es de 28 años, y en Alborada, de 12 años, lo que se explica por qué el primer asentamiento se instala en el lugar 9 años antes que el segundo.

El promedio de familias²² es 1,8 familias por lote en Nueva Palena y 1,2 familias por lote en Alborada. El promedio de habitantes por lote es de 5,5 en el primer caso y 4,2 en el segundo. En promedio, las viviendas tienen 81,1 m² construidos en Nueva Palena (17,2 m² por habitante) y 83,4 m² en Alborada (26,5 m² por habitante). Cabe hacer notar que en Santiago la oferta habitacional de los agentes inmobiliarios en proyectos de vivienda media, de acuerdo a algunos estudios de mercado, es de 15 m² por persona. La superficie de las viviendas ofrecidas en Santiago para los sectores medios altos, es de 140 m² máximo para una familia de cinco miembros, lo que da un promedio de 28 m² por habitante.

En cuanto a los allegados, en el 72% de los casos estudiados en Nueva Palena las viviendas albergan a dos o tres familias y en el 20% en Alborada. Las viviendas crecen en

²⁰ De acuerdo a resultados de la implementación del [Programa Quiero mi Barrio](#) en 2007.

²¹ En las 50 viviendas estudiadas se identifican distintas partes según la modalidad de gestión y de financiamiento con que se construyen. Se distinguen las superficies construidas con subsidio estatal, aquellas gestionadas y financiadas por el propietario y, finalmente, las superficies autoconstruidas. Estas cifras corresponden a la suma de las dos modalidades anteriores. En consecuencia, la superficie construida por un programa habitacional y financiada en parte con un subsidio estatal representa entre un 32% y 38%.

²² El concepto de familia no necesariamente coincide con el de hogar; puede tratarse de más de una familia, cada una con su propio jefe, que constituyen un solo hogar, porque cocinan juntas.

altura y los sitios se densifican. En Nueva Palena el 36% de las construcciones estudiadas son de dos pisos, y el 56% en Alborada. Además del uso residencial, varias casas acogen otra función, la mayoría de las veces el comercio, actividad ejercida por los mismos propietarios.

En cuanto a la normativa, las construcciones existentes infringen muchas de las normas vigentes, como porcentaje máximo de adosamiento a los medianeros del predio, las rasantes o distancias mínimas a los medianeros de acuerdo con la altura de la edificación, el distanciamiento, o distancia mínima a los medianeros, y las normas de protección contra incendios.

En consecuencia, esta participación de los habitantes en la construcción de su vivienda está desligada de los procesos formales que forman parte de las políticas habitacionales. Las acciones de los pobladores son generalmente procesos individuales —sin asistencia técnica—, los productos son mayoritariamente informales —no cumplen con las normas territoriales— y se ignoran los aportes efectuados por los pobladores —no han seguido los procesos legales, por lo tanto, no existen ni constituyen capital construido—. Existe una desconexión entre la política oficial y las soluciones creativas ejecutadas por los habitantes en la construcción de su hábitat.

3.2. El colapso del modelo de gestión promovido por el Estado en los años '90

Los primeros gobiernos de la [Concertación de Partidos por la Democracia](#) —que rigen de 1990 en adelante— mantienen la política creada por el régimen militar orientada básicamente al financiamiento. Especialmente al principio, tras 17 años de gobierno autoritario, los principales desafíos son proporcionar vivienda a las familias allegadas —disminuir el déficit— y evitar a toda costa la toma de terrenos.

Durante el período de transición a la democracia de Patricio Aylwin (1990-1994), el gobierno cuenta con pocos recursos y el déficit habitacional alcanza un millón de viviendas, de modo que, para evitar la toma de terrenos, el gobierno debe responder rápido a las necesidades de los allegados. Se opta entonces por diseñar un programa de vivienda progresiva en dos etapas, correspondiente al [DS 140/1990](#), de 22 de octubre, que, si bien considera la participación del habitante en la construcción de la vivienda, no contempla asistencia y acompañamiento técnico y social. Al respecto, adjuntamos algunas reflexiones de Joan Mac Donald, subsecretaria del MINVU en el período señalado, sobre los conceptos que sustentan la vivienda progresiva:

“El estudio de terreno de poblaciones que proporcionan los elementos para visualizar la experiencia chilena desde los años cincuenta a los años ochenta, plantea hechos relevantes: si bien los programas de estos años han entregado tanto viviendas terminadas como terminables, los habitantes en cambio han interpretado todas las distintas soluciones como un instrumento para desarrollar un permanente acondicionamiento a través de ampliaciones, modificaciones, instalación de locales comerciales. La conclusión es que los

logros en el campo habitacional dependen, más que de soluciones estatales, de la permanente voluntad de los habitantes por mejorar día a día el medio en que viven. Apoyar esta tendencia tiene una incidencia directa en la forma que debe encararse la acción habitacional frente a la magnitud del déficit habitacional”.²³

El gobierno apuesta entonces a impulsar un proceso que contempla una primera y una segunda etapa de la vivienda, más los aportes de los pobladores. No entraremos en detalle en la modalidad de vivienda progresiva, pero debemos decir que las segundas etapas casi no se implementan, y el programa tiene débiles resultados.

En cuanto al modelo de gestión habitacional para los pobres, los primeros gobiernos de la Concertación continúan la política de financiamiento implementada por el régimen militar, con algunos pequeños ajustes para lograr una mayor cobertura. Esta se basa en una tríada subsidio / ahorro previo / crédito hipotecario, y en una oferta de viviendas a las que los pobladores deben postular en forma individual, sin tener claro en muchos casos donde está localizada y que forma tiene la vivienda que le “toque”. Es frecuente escuchar la expresión “me salió casa [en tal comuna]”. Frente a este modelo, los allegados se coordinan para apoyarse en la postulación.

“Desde el año ’93 nos agrupamos en una coordinadora en la cual no éramos [todavía] Unión Comunal, por ende nos agrupábamos cierta cantidad de grupos solamente, y eran los que querían participar de proyectos de la época, o sea, cuando el SERVIU construía en cualquier parte de la comuna o de Santiago, y si te tocaba la suerte de salir postulado, postulabas y te ibas, (...) tratábamos de prepararnos para el llamado, entonces tratábamos de que toda la gente tuviera la plata, que toda la gente estuviera al día, que no faltara nada, que el grupo completo cumpliera el cien por ciento (...) para estar adentro de un llamado” (Milliette López, presidenta Unión Comunal de Comités de allegados de La Florida, 2009).

En consecuencia, se privilegia la cantidad de “soluciones habitacionales” en desmedro de la calidad del territorio que se construye. Se acaba el suelo disponible en el interior de las ciudades dentro de los márgenes en que es rentable para el negocio inmobiliario. La escasez de suelo es entonces el principal factor que hace colapsar el modelo de gestión promovido por el Estado desde los años ’80. Otro factor es la mala calidad de los productos de la política de financiamiento, que ha terminado creando un nuevo problema de vivienda y urbano: el de las familias “con techo”.

²³ J. MAC DONALD, “25 años de Vivienda Social: la perspectiva del habitante”, en *Vivienda Social: Reflexiones y experiencias*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1983; y J. MAC DONALD, *Dotación Básica en Vivienda Social: Hacia una fundamentación de las decisiones*, Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 1985.

3.2.1. Las ampliaciones de los “con techo”

La construcción de viviendas-masivas-seriadas, que tuvo su mayor auge entre los años 1990 y 2000, traslada el problema del déficit habitacional desde una dimensión cuantitativa a una cualitativa. Según lo planteado por Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes: “Desde 1985, el Estado chileno ha centrado su política de financiamiento habitacional en la disminución del déficit acumulado, y lo ha logrado. (...) La conclusión inevitable del resultado de veinte años de una política exitosa de financiamiento de vivienda social es que la cantidad por sí sola no basta, porque los efectos urbanos (...) y los efectos sobre las familias o las personas (...) crean nuevos, caros y serios problemas a la gente, a la sociedad y al Estado” (Rodríguez y Sugranyes, 2004).

Estos autores han puesto en la discusión pública el problema bautizado como de los “con techo”, producto de los efectos urbanos y sociales nocivos de esta política de financiamiento. Estas consecuencias podrían resumirse, en primer lugar, en la expansión urbana y en la segregación socioespacial de los pobres, en la construcción de viviendas de mala calidad sin conformación de ciudad, en el diseño inadecuado a las necesidades de las familias, en los problemas de convivencia social, la inseguridad, el deterioro de la salud mental y, por último, en la perpetuación de la pobreza (Castillo, Forray, Sepúlveda, 2008).

El problema más visible lo constituye la forma de habitar los bloques de vivienda colectiva. Este tipo de vivienda representa casi la mitad de la vivienda social construida entre 1980 y 2000 en Santiago —más de 100.000 unidades de vivienda (Rodríguez y Sugranyes, 2004)—. En la gran mayoría de estos grandes conjuntos habitacionales, las viviendas no han sido acogidas a la Ley de Copropiedad ([Ley 19.537/1997](#), de 16 de diciembre, que derogó y reemplazó a la antigua Ley 6.071/1937, de 16 de agosto, sobre Propiedad Horizontal, también conocida como Ley de Venta por Pisos), por lo que los derechos y deberes de la vida en comunidad no están reglamentados. Cunde la ley del más fuerte. Los terrenos adyacentes a los bloques son tomados por las viviendas que ocupan los primeros pisos. Los departamentos son ampliados con volúmenes yuxtapuestos, montados sobre débiles estructuras, y las estructuras portantes de los edificios están debilitadas por las transformaciones realizadas a los muros. De acuerdo a la realización de un catastro de cinco bloques en el conjunto Los Quillayes de La Florida realizado por alumnos de un Seminario de Investigación de Vivienda de la [Universidad Andrés Bello](#), el 80% de los casos estudiados se amplía de un modo similar, instalando volúmenes que sobresalen de las fachadas y conectados a los departamentos por los vanos de las ventanas, cuyos antepechos son demolidos. Estos cuerpos sirven indistintamente como ampliación de la habitación adyacente o como un recinto nuevo.

La otra mitad de las viviendas sociales de este período corresponden a viviendas de uno o dos pisos construidas en lotes individuales, que se reducen paulatinamente a 100 m² en el primer caso y 60 m² en el segundo, de los 160 m² que considera la operación sitio. Estas viviendas amplían su superficie inicial sin importar el deterioro de la habitabilidad (calidad constructiva, iluminación y ventilación de los recintos). Observaciones en terreno muestran que la mediagua ideada por el Hogar de Cristo es uno de los principales elementos de transformación de la vivienda. Los usuarios adaptan la mediagua como un

componente constructivo para las viviendas, transitorias o permanentes, de los allegados, o para las ampliaciones. Los patios, cuando no están construidos, se utilizan como bodegas, y muchas veces para acopio de material. Los antejardines en general se presentan bien cuidados y son utilizados como lugar de esparcimiento exterior.

En resumen, estas observaciones reflejan la realidad de los habitantes que carecen de apoyo técnico, recursos suficientes y materiales de buena calidad, de modo que las construcciones son deficientes en términos de habitabilidad y seguridad.

3.2.2. El acceso al suelo de los “sin casa”

De acuerdo a lo planteado anteriormente, el primer gobierno de la Concertación implementa en 1990 un programa masivo de vivienda progresiva para contener las tomas de terreno, hechos que son esperables por el gran número de allegados y el déficit habitacional acumulado existente, que es considerable. En efecto, en el período que va de 1990 en adelante, casi no se registran tomas, salvo algunas grandes excepciones que trasladan el mero hecho de acceder a una vivienda, al de obtener una buena localización.

El gobierno estima que al ampliar la cobertura de “atención” en vivienda, el problema se resolvería. Pero, desde los allegados, surgen nuevas demandas: mejor ubicación de la vivienda y mayor eficiencia en los resultados —además de demostrar interés en una mayor participación en la gestión del proyecto—. No es sólo casa, sino que casa aquí y ahora —y con nosotros—.

En 1992 se produce la toma Esperanza Andina en Peñalolén, Santiago, que agrupa a 837 familias que ocupan ilegalmente un terreno precordillerano de 14 hectáreas en junio de 1992, con el objetivo de conseguir una casa propia. Esta toma obtiene los resultados esperados, ya que los allegados, que provienen de diversas comunas de Santiago, logran radicarse en el mismo sitio que han tomado. La compra del terreno tiene incontables problemas ya que la propietaria del terreno sube hasta cuatro veces el precio del sitio. Para presionar a las autoridades, los allegados marchan a pie a Valparaíso, exigiendo en el Congreso que el gobierno expropie los terrenos. La compra del terreno resulta a un precio elevadísimo, ya que incluye, además, una indemnización luego de que la propietaria presenta una querrela al Fisco. Esto origina una gran reticencia a futuro para aceptar cualquier presión de los “sin casa” para conseguir un terreno vía toma.

En 1999, durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, se produce la toma de terreno más conocida de los gobiernos de la Concertación, la toma conocida como “de Nasur” —los terrenos son del empresario Miguel Nasur—, también en Peñalolén, Santiago, que comprende 1.800 familias que reivindican el derecho a radicarse en el terreno. La toma de Peñalolén es emblemática porque se produce en un período de implementación de política habitacional considerada exitosa por la cantidad de viviendas construidas. El 5 de julio de 1999, 1.700 familias ocupan 24 hectáreas de terreno. La toma sorprende al gobierno, que la considera un problema entre privados, ya que el propietario del sitio había negociado el

acceso al terreno con los allegados para obligar al gobierno a su adquisición. En 2003, durante el gobierno de Lagos, el MINVU, que hasta el momento no se ha hecho parte del conflicto por considerarlo una presión indebida, decide dar una solución definitiva a los pobladores, que a la fecha llegan a unos 9.000. Estos reivindican el derecho de seguir viviendo en la comuna, algo inviable hasta ese momento, debido al elevado precio del suelo para la construcción de vivienda social subsidiada por el Estado. Entonces comienza la búsqueda de terrenos y el diseño del programa para que los habitantes de la toma se transformen en postulantes al [Fondo Solidario de Vivienda](#) (FSV, programa correspondiente a la nueva política de 2001). Se producen innumerables conflictos con los vecinos y las empresas inmobiliarias que operan en el sector, que se niegan a tener a los habitantes de la toma cerca, ya sea por la inseguridad que eso les produce, ya sea porque las inversiones corren el riesgo de perder su plusvalía. Finalmente, en julio de 2006, la mayoría de las familias se retiran de la toma y se trasladan a proyectos habitacionales del gobierno en cinco villas ubicadas en la comuna.

En 2006, durante el traslado de las familias, hay intentos de retoma del terreno, lo que obliga al gobierno a crear un mecanismo de apoyo a los allegados para radicarse en sus comunas de origen: el subsidio diferenciado de localización, para las comunas donde los terrenos son más caros (complemento al subsidio FSV, ajuste del gobierno de Bachelet).

Paralelamente, en un intento por llamar la atención para conseguir terrenos para construir vivienda, algunos pobladores participantes de la toma del '92 y del '98 se instalan en la plaza de Esperanza Andina. Algunas familias, alrededor de 45, permanecen alojadas en carpas en ese lugar, hasta que se retiran. Cabe señalar que la negociación para la compra de los terrenos está ya muy adelantada, por lo que una cantidad importante de vecinos no apoyan esta acción.

A partir de ese año, varios comités de allegados de Peñalolén piensan en la toma como un mecanismo de acceso al suelo urbano, pero prefieren desarrollar sus proyectos en el marco de los programas habitacionales vigentes.

“Entonces cuando ellos plantearon la re-toma que fue en noviembre aproximadamente, nosotros hablamos con nuestra gente para decidir si estábamos dispuestos a ir a la toma. Muchos del comité optaron por no tener acciones de fuerza tan violentas como la toma, por el tema de los hijos (...) Nosotros reivindicamos el tema de las tomas, o sea nosotros tenemos casa gracias a que nuestros viejos [padres] participaron en tomas. Peñalolén históricamente ha sido una comuna de tomas de terrenos, la Esperanza Andina, Lo Hermida, Peñalolén Alto, nosotros reivindicamos el tema de las tomas, el problema es que no podemos nosotros llevar a la gente a aventurarse a situaciones límites sin que ellos estén concientizados para eso; si no tienen las convicciones de eso, mejor que no vayan a toma, y nosotros dentro del comité percibimos que no querían toma, hicimos las preguntas, trabajamos el tema de la toma y la gente no enganchó [se entusiasmó] entonces nosotros dijimos: no, nosotros no vamos a la re-toma” (Reinaldo Labraña, presidente Comité de allegados Somos Peñalolén de Alborada, 2007).

III. La autogestión de vivienda y barrio en la nueva política habitacional de 2001

1. La nueva política habitacional

Hasta el año 2001 no hay mayores cambios en la política. Allí se modifica el concepto de vivienda y se la concibe como un proceso en el cual se entrega un módulo inicial con posibilidad de ampliación, esto es, el programa Fondo Solidario de Vivienda regulado por [DS 155/2001](#), de 14 de septiembre, cuyo propósito es incentivar la construcción de vivienda sin deuda para el beneficiario e incorporar medidas de apoyo para la organización de los pobladores.

El DS 155 se reemplaza por el [DS 174/2006](#), de 9 de febrero —con diez modificaciones posteriores hasta 2009—, que aumenta el monto de los subsidios y regula los procedimientos para los distintos tipos de proyecto del programa llamado ahora [Fondo Solidario de Vivienda I](#) (FSV I), destinado a dar solución de vivienda a las familias del primer quintil de vulnerabilidad. Este programa permite construir una vivienda social en el mismo sitio donde reside el postulante, en un terreno nuevo o en uno que se divida con este fin, con al menos dos dormitorios, estar-comedor, cocina y baño, de aproximadamente 38 m², ampliable a una superficie mínima de 55 m². Las postulaciones para proyectos de construcción son siempre colectivas. Permite también modificar o reparar un inmueble, siempre que de él se obtengan al menos dos viviendas. También contempla la compra de vivienda usada, cuyo procedimiento de postulación pasa de ser colectivo a ser individual en 2006.

En consecuencia, la política del año 2006 profundiza en los ajustes planteados en el año 2001, aumenta la superficie edificada de la vivienda, crea mecanismos para controlar la calidad de la edificación y, lo más importante, incorpora un subsidio complementario de localización para completar al financiamiento de terrenos bien localizados. Esta nueva política pone también en la agenda pública el tema de la integración social, y se crea otro tramo de subsidio, el [Fondo Solidario de Vivienda II](#)²⁴.

El programa de recuperación de barrios²⁵ más deteriorados de 2006 —regulado por [DS 14/2007](#), conocido como programa Quiero mi Barrio (PQMB)— constituye además una inflexión de la nueva política habitacional, ya que a la par de la construcción de viviendas nuevas, se propone mejorar los barrios construidos durante los últimos treinta años.

²⁴ El Fondo Solidario de Vivienda II está destinado a familias comprendidas dentro del 40% de los hogares con mayor vulnerabilidad, que pueden solicitar un crédito complementario para el financiamiento de la vivienda. Es una modalidad nueva del programa que permite construir o comprar una vivienda nueva o usada, con el monto del ahorro y del crédito, el subsidio (que es menor al del FSV I) y, adicionalmente, el subsidio diferenciado de localización.

²⁵ Tras una larga trayectoria, y con el objetivo de no discriminar a los pobres al nombrar sus barrios con otros términos, se ha llegado deliberadamente al uso del término “barrio” para designar lo que se ha llamado sucesivamente una población, una invasión de terreno, una población callampa, una toma, un campamento, una villa.

Pero todavía los programas de vivienda y de barrio no consiguen coordinarse en una política coherente, porque la política habitacional aún considera a la vivienda y al barrio como dos elementos autónomos, con programas, ya sea orientados a la vivienda, ya al mejoramiento del barrio.

En efecto, el programa Quiero mi Barrio, iniciado en enero de 2007 y que aparece detallado más adelante, aborda la problemática urbana desde “la reja hacia fuera”, es decir, sólo se hace cargo del espacio público y no de las condiciones de la vivienda. De hecho, en algunos barrios con viviendas especialmente precarias, el programa no ha logrado convencer a los vecinos de que, pese a reconocer las deficiencias del barrio en que viven (carencia de espacios públicos adecuados, inseguridad, inundaciones, etc.), no entienden que las autoridades sólo apunten a mejorar el espacio público y no ataquen simultáneamente los problemas de la vivienda. Del mismo modo, los programas habitacionales perciben la vivienda como una “unidad habitacional” y no entienden que el valor asignado a la vivienda esté estrechamente relacionado con su localización y el entorno donde se inserta.

2. El movimiento de los deudores habitacionales

El movimiento de los deudores habitacionales tiene una larga historia, sin embargo, se cristaliza con el cambio en la política habitacional, que considera que las familias deben quedar sin deuda al momento de convertirse en propietarias. Esto, que se implementa con el FSV para evitar la morosidad en el pago de las deudas hipotecarias por una parte, y por otra, para lograr que las familias más pobres, sin capacidad de endeudamiento porque no son sujetas de crédito, puedan obtener una vivienda, resulta un insulto para las familias que durante años hacen esfuerzo para pagar dividendos. Sienten que a ellos les toca pagar injustamente por algo que a los otros no.

Sin entrar en detalle en este largo movimiento, queremos destacar que la Agrupación Nacional de Derechos Habitacionales (ANDHA) es el único movimiento relativo a reivindicaciones habitacionales a nivel nacional. En primer lugar, los partidos políticos apoyan y posibilitan la coordinación a nivel comunal, luego regional, y luego nacional.

Para lograr los objetivos (condonación total de todos los créditos), se utilizan varios mecanismos de presión.

“Estuvimos en huelga de hambre, llegamos a ese extremo que yo estuve 27 días en huelga de hambre” (Teresa Llanquil, ex dirigente ANDHA Chile, actual presidenta Centro de Desarrollo Deudores Habitacionales Esperanza Andina, Peñalolén, 2009).

Pero lo más importante viene cuando no obtienen respuesta por parte del gobierno y deciden pagar \$1.000 (aprox. U\$ 2) mensuales a lo largo de Chile.

“(...) y donde también fue fuerte, fuerte, fue cuando decidimos, cuando ya no había soluciones, no había esperanza de parte del Gobierno, cerrados totales, decidimos pagar una luca mensual [\$1.000 —mil pesos— en la jerga popular], de 20 mil pesos pagamos una luca y estuvimos pagando ocho meses” (Teresa Llanquil, 2009).

Esto recuerda las huelgas de arrendatarios de 1925. Las condonaciones de deuda comienzan a llegar de a poco, de hecho hay varios decretos que las estipulan.

“Dieron las condonaciones, llegaron las condonaciones parciales, para bajar el nivel del (...) movimiento que había a nivel de todo Chile, llegaron condonaciones parciales, donde quedaba uno, este sí, este no, este otro no” (Teresa Llanquil, 2009).

Los resultados han sido diversos, y la agrupación sigue presentando las demandas de los deudores habitacionales, con acciones que buscan llamar la atención sobre su problema, como tomas de terreno transitorias efectuadas por [ANDHA CHILE A LUCHAR](#): En Toma!

3. Participación desde arriba y desde abajo en el programa Quiero mi Barrio

El programa Quiero mi Barrio se propone mejorar integralmente los 200 barrios más vulnerables a lo largo de Chile durante el gobierno de Bachelet, esto es, en marzo de 2010. El programa reconoce la necesidad de una intervención multisectorial en estos lugares, es decir, de un trabajo simultáneo en el ámbito del desarrollo urbano y social.

El programa de mejoramiento de barrios se inscribe en el ámbito de la participación desde arriba, definida en el gobierno central. Los barrios son elegidos discrecionalmente por las autoridades, sin mecanismos de concursabilidad. El programa está diseñado para invertir una cantidad preestablecida de dinero de acuerdo al tamaño de los barrios, sin considerar la envergadura de los proyectos que es necesario ejecutar. La intervención debe realizarse en el plazo de dos años, considerando un diagnóstico participativo, el desarrollo de los proyectos y la ejecución de ellos. La participación está limitada a algunas fases del proyecto, en especial a la identificación y a la priorización de las inversiones, que se realiza en cuatro meses y queda plasmada en un “contrato de barrio”. En forma paralela, se constituye una mesa barrial de organizaciones llamada Concejo Vecinal de Desarrollo (CVD), que es un organismo creado para hacer el seguimiento de las obras y la ejecución de un plan de habilitación social.

Dado que no es posible realizar la ejecución de los proyectos urbanos en el plazo de dos años, las obras recién comienzan cuando los ejecutores del programa se retiran del barrio. Sin el apoyo de asistencia técnica, a los vecinos organizados se les hace más difícil participar.

Sin embargo, a pesar de que la participación está pensada como una manera de validar los proyectos y, eventualmente, hacerlos sustentables en el tiempo, los vecinos, familiarizados y capacitados a lo largo del tiempo en la autoproducción de sus urbanizaciones y sus viviendas, se organizan para exigir mayor participación. Este es el ejemplo del CVD del barrio constituido por las villas Nueva Palena y Alborada, en que los vecinos se reúnen semanalmente hace más de dos años, y que siguen trabajando en forma autónoma después de concluido el programa, para controlar el proceso de ejecución de obras y participar en otras instancias de desarrollo comunal (discusión del nuevo Plan Regulador Comunal²⁶ (PRC), conformación del [Movimiento Unitario de Allegados](#) (MUA) que congrega a comités que están dispersos, etc.).

Los vecinos reconocen que la participación en la práctica se relaciona con distintas etapas de consolidación de las villas, y que ésta decae cuando las necesidades básicas son cubiertas.

“Fue como una cosa así, así como se iba urbanizando ¿no cierto?, se iba perdiendo la calidez humana, el vecino se fue encerrando, nos fuimos encerrando, nos fuimos encerrando no sé si por el ajeteo de construir las casas, la televisión, pero yo creo que a mi modo de ver ha surgido bien, bien, los vecinos todos han tirado para arriba como se dice, han construido sus casas, han educado a sus niños, bien, bien, yo considero que si uno hace un resumen, es positivo” (Raúl Cáceres, ex dirigente Nueva Palena, 2008).

Sin embargo, cuando son emplazados a mejorar sus villas y a mejorar las relaciones sociales entre ellas, los vecinos muestran una gran disposición a hacerse parte principal del proceso.

“Retomamos la convivencia de nuevo cuando llegó el programa Quiero mi Barrio, ahí empezamos a unirnos nuevamente, a hacer proyectos, a participar, a reunirnos” (Isabel Garrido, directiva CVD Nueva Palena y Alborada, 2008).

Y en relación a las rencillas históricas que muchas veces dividen a barrios colindantes, como es la situación de estas villas, los dirigentes de las Juntas de Vecinos hacen esfuerzos por trabajar en conjunto y coordinar las iniciativas de desarrollo y los objetivos de su quehacer.

“Los que de alguna u otra forma hacemos directiva, hemos ido hermanando nuestras villas, que es algo muy importante, que ha costado cualquier cantidad, pero sí, creemos que lo estamos logrando” (Luis Vera, presidente Junta de Vecinos Alborada, 2008).

“Por primera vez el año pasado se trabajó en conjunto, se celebró el 18 [18 de

²⁶ Instrumento de planificación que norma el desarrollo urbano del territorio comunal. En especial, establece la zonificación y el establecimiento de condiciones de usos de suelo permitidos y las condiciones de la construcción (alturas, constructibilidad, densidades, condiciones de subdivisión, etc.).

septiembre, día de Fiestas Patrias en Chile], (...) y para la Navidad se trabajó en conjunto también las dos villas, adornamos, toda la villa, las dos villas” (Teresa Mancilla, presidenta Junta de Vecinos Nueva Palena, 2008).

Existen otros ejemplos de participación desde abajo en el programa, como la iniciativa de los pobladores del barrio Valle Verde de la comuna Maipú, que presionan al Municipio y a las autoridades del gobierno central para solucionar los problemas de accesibilidad de su barrio. Como respuesta a esta movilización, el gobierno y el municipio acuerdan considerar al barrio en el programa Quiero mi Barrio.

También es significativa la negociación que plantean los vecinos organizados de la Unidad Vecinal Portales, conjunto representativo del movimiento moderno, de la oficina de los arquitectos Bresciani, Valdés, Castillo y Huidobro (BVCH), edificada entre 1954 y 1966, que frenan en varias ocasiones el programa, considerado una imposición de las autoridades, para definir ellos mismos los alcances de la intervención.

4. La autogestión en los proyectos de vivienda

En el FSV la participación está pensada como un proceso de organización de las familias, que se conocen y preparan antes de habitar su vivienda. Los grupos de diez familias como mínimo, deben constituirse en comités de vivienda (organizaciones funcionales con personalidad jurídica, llamados también comités de allegados), que son asesorados por las [Entidades de Gestión Inmobiliaria Social](#) (EGIS)²⁷.

La participación de los habitantes es considerada como un acto pasivo en el proceso de desarrollo del proyecto inicial —los beneficiarios deben al menos conocerlo y aceptarlo—, y se espera que haya participación activa durante el proceso de ampliación posterior a la entrega. Nada se espera de la participación de los comités de vivienda en la gestión del proyecto.

Este modelo de gestión implica que el FSV financia en su mayoría proyectos que no difieren demasiado de los proyectos construidos en los últimos 16 años, esto es, principalmente construcción de vivienda nueva en grandes conjuntos localizados en periferias recién urbanizadas. En el país, de todas las operaciones que se han beneficiado con el Fondo Solidario de Vivienda desde 2001 a mediados de 2008, 83% corresponde a vivienda nueva en terrenos recién urbanizados, 10% a construcción en sitio de residente, 6% a vivienda usada y 0,6% a operaciones de densificación predial, y sólo dos experiencias a rehabilitación de vivienda²⁸.

²⁷ Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), creadas en 2006, son agencias, con o sin fines de lucro (también pueden ser municipios), inscritas en el MINVU y encargadas de entregar asesoría especializada para guiar y respaldar a los postulantes de los programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

²⁸ Antecedentes obtenidos de la [Unidad Observatorio Habitacional](#) del MINVU en junio de 2008.

La gestión más importante que comienzan a hacer los comités de vivienda es la búsqueda y el trato del precio de los terrenos en las comunas donde viven para adquirirlos y construir vivienda nueva. Como las EGIS no están dispuestas a trabajar sin financiamiento en la fase previa del proyecto, no colaboran en la búsqueda de terrenos ni en los estudios de factibilidad y cabida de los mismos. Recién se integran al proceso cuando el proyecto está asegurado.

En Peñalolén, se priorizan terrenos de propiedad de antiguos habitantes de la comuna.

“Hago la gestión, yo lo negocio, yo negocio el terreno, engancho [convenzo] al caballero y de ahí lo presento a la municipalidad, para que se haga formal la cosa, soy yo la que lo negocio, digo, sabe que no me alcanza, (...) y uno tiene que llegar al corazón de él [del propietario] no más” (Pilar Dotte, presidenta Comité de allegados Por una vida mejor, Peñalolén, 2009).

También, se intenta adquirir terrenos de grandes paños eriazos que todavía tiene la comuna (estimados en 500 hectáreas, según la consultora que estudia el PRC).

“Claro, en este momento tenemos problemas porque los terrenos como no están saneados, las EGIS no se interesan en el proyecto porque ellos tienen que ganar plata, no se interesan mientras el terreno no esté saneado. (...) No hemos podido, hemos visto alrededor de 15 EGIS y ninguna se interesa hasta que no esté el terreno saneado” (Hugo Álvarez, dirigente Movimiento Unitario de Allegados (MUA, 2009).

En La Florida, como la actividad está centralizada en la Unión Comunal de Comités de Allegados, hay una relación fluida y de confianza entre dirigentes y dueños de terreno.

“En estos casos que nosotros hemos conversado, habitualmente los procedimientos de los terrenos los hemos hecho nosotros antes, ahora, con la EGIS se terminan de hacer las inscripciones, los compromisos de compraventa, pero habitualmente nosotros hablamos con los dueños, empezamos nosotros, siempre lo hacemos así, y ahora no sé por qué será, pero hay hartos dueños de terreno que ahora ellos vienen a buscarnos a nosotros, ellos dicen queremos trabajar contigo estos terrenos y no con otros grupos” (Milliette López, presidenta Unión Comunal de Comités de allegados de La Florida, 2009).

Como se contempla el subsidio de localización, el precio del terreno se asocia al monto que paga el SERVIU, lo que en la práctica genera un alza del costo de los terrenos en las comunas en las que existe demanda de vivienda social.

“Son pequeños terrenos que uno negocia, uno ve más o menos que la plata le coincida con lo que da el SERVIU, que es 2,5 [Unidad de Fomento (UF)²⁹] más menos el m², y si

²⁹ UF = Unidad Fomento: unidad monetaria ajustada diariamente por la tasa estimada de inflación. Cada UF equivale aproximadamente a 40 dólares.

llegase a costar un poquito más se hace un esfuerzo adicional de las familias, que tienen que poner un poquito más, 10 lucas [\$10.000 equivale a US\$20] en la libreta, y eso es los terrenos que yo tengo hoy día, se lo planteé a una EGIS, mi EGIS es la Municipalidad de Peñalolén” (Pilar Dotte, 2009).

Además, la oferta de terrenos es muy disímil entre diferentes comunas, mientras en algunas, como La Florida, es posible encontrar grandes paños de terreno para construir vivienda social, en otras, como Peñalolén, los grandes paños están normados con baja densidad, por lo que los dirigentes optan por distintas estrategias.

Algunos dirigentes se focalizan en una suma de proyectos en pequeños terrenos.

“En realidad no son terrenos como muy grandes donde van a caber 400 familias, pero en un terreno me van a caber 80, en otro me van a caber 30, en otro me van a caber 40 y en otro me van a caber 13, y saca la cuenta e igual son hartas familias, (...) pero la importancia de esto es darle solución a la gente, y si uno le da en pequeños terrenos, igual se la está dando, pues, [y mejor] porque son pequeños condominios” (Pilar Dotte, 2009).

Otros optan por negociar cambios en el Plan Regulador Comunal.

“La parte fundamental de nosotros era ir a través del diálogo, esa era nuestra lucha, con eso hemos ido trabajando con la municipalidad, con SERVIU. La municipalidad porque ellos tienen el poder comunal para conseguir terreno, para ayudar a conseguir terreno, y eso se está viendo a través del plan regulador comunal, donde nosotros lo que estamos pidiendo es una densificación de terreno, (...) subirla a 450 habitantes por hectárea, para poder lograr el proyecto” (Hugo Álvarez, 2009).

Los dirigentes se convierten en corredores de propiedades y ven la gestión de los proyectos de viviendas sociales como proyectos inmobiliarios.

“Hoy día en La Florida estamos trabajando con 11 proyectos inmobiliarios del Fondo Solidario” (Milliette López, 2009).

Algunos pobladores ven en la autogestión un camino para hacer frente a la marginación social y suplir las carencias que produce el modelo económico de vivienda social, representado por la especulación del terreno y el lucro de la construcción.

“La creación de la constructora y la EGIS de los pobladores tiene que ver cómo los mismos pobladores nos hacemos partes y hacemos frente al problema de la exclusión espacial en la ciudad, (...) si los privados no quieren construir viviendas y el Estado no

puede, van a tener que ser los mismos pobladores los que tengan que desarrollar, gestionar y ejecutar sus proyectos de construcción, (...) [esto permite] convertir toda esa marginación, todo lo que es la utilidad de una empresa constructora común, en más metros cuadrados o mejor calidad de la construcción y, por supuesto, en mejores terrenos, en particular en la comuna de Peñalolén” (Lautaro Guanca, dirigente [Movimiento de Pobladores en Lucha](#) (MPL), actual concejal de Peñalolén, 2008).

La compra de vivienda usada, sólo en 2007, aumenta significativamente y es la segunda modalidad de mayor impacto, con 20% de las operaciones del FSV de ese año. Este incremento se explica por la supresión del requisito de postular colectivamente al beneficio. Tras la puesta en marcha del subsidio de localización, los barrios consolidados tienen cada vez menos viviendas asequibles para los beneficiarios del subsidio, ya que el precio de las propiedades aumenta justamente con la implementación del programa.

“No, subió mucho [el precio de las viviendas usadas en La Florida]. Si el Estado está dando 12 millones y medio como máximo con localización, aquí en Villa O’Higgins la casa más barata la encuentras en 18 millones, (...) el problema es que si el Estado ofrece tanto, en dos minutos la gente se aprovecha de esa instancia y vende más caro” (Milliette López, 2009).

Esto obliga a muchas familias a comprar vivienda usada en otras comunas más periféricas, con las desventajas que esto implica, como la ausencia de redes sociales y familiares, y la falta de trabajo.

“La gente de la vivienda usada está emigrando de la comuna, (...) es muy caro [el suelo de Peñalolén], y no permite, o sea no hay casas de 12 millones de pesos, no lo hay, entonces las familias hoy día se están encalillando igual, o están sacando créditos de consumo o hacen un arreglo entre ellos, aparte del subsidio, para poder comprarse, para poder quedarse en Peñalolén, (...) [si no se quedan en Peñalolén] yo tengo gente que compraba en Paine, en Buin, en Colina, si, y que hoy día están arrepentidos, yo tengo una niña [mujer] que me viene todos los días a llorarme a la casa porque compró en Paine y no se acostumbra y porque el marido quedó sin pega [trabajo]” (Pilar Dotte, 2009).

Desde 2008 la modalidad de vivienda usada se incrementa de tal forma que los fondos presupuestados para 2009 se terminan. Además, se detectan irregularidades en las compraventas y se cuestiona el procedimiento y la participación de las EGIS.

La modalidad de construcción de vivienda que se conoce como “densificación predial” o “fondo de patio” (que financia una vivienda para allegados en un sitio que se divide), es difícil de ejecutar debido a que compromete el patrimonio familiar y depende de las relaciones familiares al interior del lote. Normalmente, las hijas con niños pequeños son las más interesadas en mantener redes sociales de apoyo, que les permiten salir a trabajar mientras sus hijos quedan al cuidado de algún familiar. Para algunas personas vivir junto a otra familia es una opción que se ajusta a sus necesidades, así como para otros la falta de

independencia puede ser un problema. Además, este tipo de proyectos tiene obstáculos técnicos relacionados con la infraestructura de servicios, siendo el más complicado la factibilidad de conexión al alcantarillado por parte de las empresas sanitarias. En cuanto a los aspectos legales, en 2004 se modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones³⁰ con el fin de permitir la realización de esta modalidad de proyectos. Se reducen varias exigencias, entre otras, se permite mayor adosamiento de la edificación a los medianeros, se disminuyen las medidas mínimas para la subdivisión predial y las distancias mínimas a los medianeros quedan a criterio del arquitecto; además, se reducen los requisitos para obtener un permiso de edificación.

“Densificar es tremendamente complicado. Hacer las subdivisiones, los empalmes, todo es complicado ahí, desde subdividir el terreno para dos familias, la legalidad que significa eso, porque las familias habitualmente no tienen dos hijos, tienen tres, cuatro, y más encima después dividir, el empalme del agua, el alcantarillado, la luz, es todo un cacho [problema]. (...) ¿Cuanta gente ha densificado en la comuna de La Florida? Muy poca” (Milliette López, 2009).

5. La autogestión de proyectos de mejoramiento y ampliación de viviendas

Además, en 2007, entra en vigencia un nuevo [Programa de Protección del Patrimonio Familiar](#), regulado por [DS 255/2007](#), de 25 de enero (DS que deroga el [DS 84/2005](#), de 26 de julio), que permite el mejoramiento de la vivienda familiar y el entorno, dirigido a los propietarios que quieran mejorar la calidad de su entorno, o mejorar o ampliar su vivienda. De acuerdo a conversaciones sostenidas con dirigentes vecinales, este programa surge de propuestas concretas de los pobladores, como, por ejemplo, los deudores habitacionales. Mientras negocian las deudas con los altos dirigentes del Ministerio, nacen otras problemáticas relacionadas con el reducido tamaño de las viviendas o con la mala calidad de ellas o del entorno del barrio.

“Estábamos en la mesa los deudores, (...) y en conversar con uno de los grandes en lobby, [nos dicen] (...) tenemos tanta plata que no hayamos en que invertir. Y yo, pensando inmediatamente, (...), me alumbro y dije yo, la necesidad de una ampliación va, vivimos tan estrechos y hay familias que duermen, los hijos duermen abajo en el living, porque no cabe comedor, no cabe nada y dos piezas donde hay siete u ocho hijos, imagina, donde duermen, entonces yo les dije al tiro [de inmediato], bueno y si no tienen donde invertir, no saben qué proyecto hacer o dónde verter la plata, (...) la necesidad de la gente, una ampliación, las casas son tan chicas, que necesitábamos por urgencia una ampliación. Y ahí me dicen ¡pero excelente! buena la idea (...) así como salió el proyecto de las ampliaciones y mejoramiento (...) adentro y el entorno afuera, (...) [partió] de los deudores, (...), por eso nosotros somos pioneros” (Teresa Llanquil, 2009).

³⁰ [Reglamento de la Ley General de Urbanismo y Construcciones](#) que regula, entre otros, la urbanización de los terrenos y los estándares técnicos de diseño y edificación exigibles en las operaciones de urbanización y construcción.

El Programa de Protección del Patrimonio Familiar ofrece subsidios habitacionales a las familias para mejorar el entorno y mejorar o ampliar su vivienda. Está dirigido a personas propietarias o asignatarias de una vivienda de carácter social, construida por el Estado o por el sector privado, con o sin subsidio habitacional y localizadas en zonas rurales o urbanas. Los montos de los subsidios se han incrementado, ya que las empresas constructoras no ofertan buenas soluciones por los montos disponibles del subsidio.

“En ese tiempo [los subsidios de ampliación] eran 90 UF, porque primero fue 50, nosotros nos pasamos, hicimos todos los cálculos no alcanzaba una ampliación o daba una ampliación muy chica y no queríamos una ampliación muy chica, fue un fracaso” (Teresa Llanquil, 2009).

Los proyectos de ampliaciones y mejoramiento de las viviendas son difíciles de implementar, porque las constructoras no se interesan, o bien, presentan presupuestos que exceden con creces los montos disponibles del subsidio.

“Presentamos todos los presupuestos al SERVIU, (...), y así, demostrando todo eso, se dieron cuenta el SERVIU, tienen razón (...) nos aumentan, solamente para el Centro de Desarrollo ganamos 19 UF adicionales, que quedó ahora el proyecto en 124 UF [100 UF de subsidio, 19 UF de aporte adicional y 5 UF de ahorro]” (Teresa Llanquil, 2009).

Pero los proyectos de ampliaciones tienen costos muy distintos de acuerdo a la forma y al tipo de construcción de la edificación existente. Los postulantes se dan cuenta de que los subsidios deben adecuarse a la especificidad de cada caso particular, y que los montos debieran ser, en consecuencia, variables.

“Nosotros vamos a seguir debatiendo esto, que sean diferenciados los presupuestos de cada ampliación, o sea el que tenga que valer 105 [UF] se hace por 105 [UF], no entregar 124 UF a todos, no, que sea variado y así lo planteamos y así fue saliendo” (Teresa Llanquil, 2009).

Los proyectos de mejoramiento y ampliación dependen, en gran medida, de la organización de los vecinos y de la situación legal de las propiedades. El proyecto con mayores complejidades es el de las ampliaciones en bloques de vivienda que constituyen copropiedad, ya que todos los copropietarios tienen que estar de acuerdo en su ejecución. Todavía no hay ejemplos que se pueda estudiar.

“Eso [los proyectos de mejoramiento] va a dar frutos a medida que la gente se vaya organizando. Los mejoramientos, las ampliaciones, son básicamente organización, y si la gente no se mueve... (...) Hay un montón de problemas que los mejoramientos han tenido, que la gente es propietaria de sus casas pero ni siquiera había hecho traspasos a su propiedad” (Milliette López, 2009).

6. Los gestores vecinales

“Gestores vecinales” es el término que proponemos para designar a los dirigentes locales que lideran organizaciones de allegados para la consecución de proyectos de vivienda, incluyendo ampliaciones y mejoramientos. Son dirigentes autodidactas en la oferta de programas habitacionales, la normativa que los rigen y el conocimiento básico de construcción.

“Yo me fui formando en el camino, en el camino leyendo mucho, profesionalizando esto también” (Milliette López, 2009).

En general adquieren gran conocimiento de las leyes que competen a la vivienda.

“Hemos aprendido los decretos, los artículos, los artículos nuevos, decretos nuevos, todo, o sea, y lo sabemos antes que el municipio, o sea antes que los mismos funcionarios del SERVIU, entonces el mismo SERVIU se sorprende que nosotros sabemos todo antes, les llevamos las noticias antes” (Teresa Llanquil, 2009).

Los dirigentes se forman también en aspectos técnicos de la construcción.

“Bueno uno va aprendiendo en la práctica de lo que va haciendo, o sea eso te va dejando la gran experiencia, y uno tiene como dirigente, tiene que aprender, tiene que meterse, porque si yo no me metiera y no aprendiera a reconocer planos, no sabría nada, pero me he dado el trabajo de ver los planos, o sea ver, que significa eso, que significa esto otro, aprenderlos” (Teresa Llanquil, 2009).

Los gestores vecinales son los intermediarios entre los vecinos, a los que asesoran e informan, y las administraciones locales y centrales, y las EGIS. Ejercen cierta presión política en los gobiernos locales, y controlan el desempeño de EGIS y de las constructoras.

“[Las EGIS] son las responsables de generar un buen proyecto y nosotras como dirigentas que ese proyecto sea tal cual como a nosotras nos pintaron [aseguraron] y que no nos vayan a vender otra cosa, porque a las finales nosotros somos los compradores. (...) Yo con la EGIS yo le digo, mira, yo quiero esto, esto y esto, según el grupo yo quiero esto para estas familias, esta es la cantidad de plata, junto con el ahorro adicional, (...) ellos me van mostrando todo lo que ellos van haciendo, o sea yo voy opinando todo lo que ellos van avanzando, yo voy opinando” (Claudia Valdivia, presidenta Comité El sueño de todos, Peñalolén, 2009).

Los gestores vecinales son funcionarios informales, que no tienen un rol establecido dentro del procedimiento de acceso a la vivienda, pero sin cuya labor sería imposible llevar a término los proyectos que implican un mayor desafío en cuanto a localización

(ellos buscan y negocian el terreno con el propietario) o requerimientos sociales del proyecto (ampliaciones caso a caso o en los que se necesita gran consenso de vecinos, etc.). Las EGIS no pueden cobrar por la asesoría prestada, porque el Estado les paga honorarios por prestar este servicio a los postulantes una vez que estos han obtenido el subsidio, por lo que estas empresas comienzan a trabajar cuando el proyecto ya está definido y los comités de allegados cuentan con terreno. En este vacío, son los gestores vecinales los que gestionan el proyecto o, en jerga inmobiliaria, los que “arman el negocio”.

“Nosotros los dirigentes somos los que hacemos la mayor parte de la pega, nosotros constituimos a la gente, nosotros logramos que la gente tenga el ahorro, nosotros buscamos los terrenos, nosotros negociamos, nosotros presentamos a la EGIS, y tome, está listo, ayúdenos a lanzar el proyecto ahora, que es lo que hacen ellos, hacer el estudio de cabida, poner a los profesionales, en los cuales ellos ganan, porque les pagan pues” (Pilar Dotte, 2009).

Muchos cuestionan si el trabajo debe ser pagado, por la gran dedicación de tiempo que significa.

“No, no es pagado, y eso también, bueno hemos estado debatiendo en el SERVIU, si sale [la retribución por el trabajo que hacen los gestores vecinales], es tan injusto encuentro yo, es tan injusto, que el trabajo lo hacemos los dirigentes, el gobierno levanta bandera gracias a los dirigentes, nosotros somos los que conocemos cómo vive nuestra gente, cómo es la situación y les damos toda la pega [trabajo] lista” (Teresa Llanquil, 2009).

Pero esta moción tiene detractores porque se presta para malversación de fondos.

“Se negocia con los comités, se negocia económicamente, pero es menos que otros lados. Ahora, yo no estoy de acuerdo que se negocie con nada, sacarle ni un peso a la gente, la plata la gente no se la tiene que pagar a un dirigente, la plata tiene que ir a la libreta, nosotros no cobramos ni un peso como organización” (Milliette López, 2009).

El procedimiento se simplifica, algunos dirigentes encuentran la fórmula para racionalizar el proceso. Una manera es hacer una sola organización funcional para todos los grupos de postulantes, independiente del tipo de proyecto que demandan, es decir, no constituir a cada grupo en un comité separado. Este organismo se transforma en una figura de acción y no sólo en un modo de organización. Es liderado por un dirigente que lleva adelante varios proyectos en paralelo, y va rotando a sus miembros. Mientras unos salen porque obtienen su vivienda, otros ingresan para iniciar el proceso. Ya no es necesario formalizar cada comité de allegados, ni el dirigente lidera sólo el comité en el que está luchando por su propia vivienda. En otras palabras, el dirigente se transforma en una suerte de emprendedor habitacional.

“[Pregunté] ¿qué se hace?, tienes que sacar declaración [personalidad] jurídica, y ponerle un nombre, (...) y era todo tan complicado [tener comités con diferentes nombres], que le dije a don Hernán (funcionario municipal), ¿porqué lo haces así? y me dijo, no sé pues, ¿y se puede hacer con un solo nombre?, si, ya, entonces todos se llaman Por una vida mejor” (Pilar Dotte, 2009).

En los proyectos que obtienen resultados exitosos, resulta fundamental la coordinación de los dirigentes con el Municipio y el SERVIU —muchas veces con las autoridades máximas— para solucionar los problemas que se presentan.

“El SERVIU siempre atrás, siempre, yo cada duda que tenía o cada problema que tenía, yo me iba a hacer reuniones allá y el municipio siempre me apoyó en lo que yo creía que era justo. (...) Si no hubiera existido la Gerencia de Vivienda [del municipio] yo creo que hasta el día de hoy no tengo casa, no tengo” (Claudia Valdivia, 2009).

IV. Conclusiones

Las demandas urbanas de los pobladores evolucionan a lo largo del siglo pasado desde el derecho a la vivienda, pasando por el derecho al suelo como primer eslabón del proceso de consolidación de la vivienda, hasta el derecho a una buena localización urbana. Evidentemente el problema que cruza toda la trayectoria de la política habitacional y urbana es justamente la ausencia de una política de suelo que permita definir el “lugar de los pobres en la ciudad”.

La consecuencia ha sido la permanente expulsión de los pobres a la periferia. Aunque esta política —de localización periférica— no sea explícita (salvo entre los años 1979 y 1985), el modelo de gestión y financiamiento de la política habitacional, la normativa y la falta de planificación urbana, fomentan la construcción de vivienda social fuera del límite de la ciudad. Incluso, los mecanismos actuales, cuyo objetivo es la integración urbana (como la compra de vivienda usada y el subsidio a la localización), producen a corto plazo una nueva expulsión de los pobres a zonas periféricas cada vez más lejanas de los centros urbanos. El gobierno, al diseñar la política habitacional debería, en primer lugar, reconocer este efecto perverso y, en segundo lugar, implementar medidas que posibiliten efectivamente la integración de los pobres en las comunas bien localizadas. Actualmente, los mecanismos para mejorar las condiciones de localización están agotados. Es un hecho que no hay acceso a suelo urbano bien localizado para los pobres mientras el gobierno central y los gobiernos locales no regulen ni ejerzan un control explícito sobre el mercado de suelo.

Por otra parte, es notable la gestión vecinal realizada por los dirigentes barriales para la organización y postulación de los pobladores a los programas habitacionales. Este trabajo de asesoría a los vecinos y de coordinación con los organizadores de la demanda y el gobierno local o central es un eslabón fundamental para el acceso a la vivienda, pero es poco reconocido por el municipio, y prácticamente ignorado por el gobierno central. La

definición que se haga del rol de los gestores vecinales es clave a la hora de pensar en políticas acordes con cada realidad territorial y social.

En esta misma línea, hay que fomentar la autogestión inmobiliaria y apoyar el plan habitacional de los pobladores (densificación y apuesta por una buena localización), a fin de avanzar en proyectos colaborativos realizados por vecinos organizados, el municipio y el gobierno central.

Por último, muchos de los programas públicos de vivienda y barrio son diseñados desde el gobierno central y, en la práctica, su implementación presenta muchas trabas legales, de organización, de costo, de plazos, entre otras.

Una manera de resolver esta dificultad es escuchar más a la gente, fomentar la “participación desde abajo”, es decir, incorporar a los habitantes de un territorio en la toma de decisiones técnicas y políticas en materia de vivienda y barrio. Aquellos que participan activamente en la construcción del espacio, y que lo habitan cotidianamente, son los que tienen el conocimiento fino de las necesidades y posibilidades de su territorio (Forray, 2007).

La propuesta consiste en explicitar un hecho que no ha sido reconocido: que muchos de los programas de vivienda se originan y/o se implementan para dar respuesta a acciones ya emprendidas por los pobladores. Al revisar la trayectoria de la política habitacional chilena desde el punto de vista de su articulación con las acciones de los pobladores, es evidente que éstas se anticipan a la formulación de los programas, puesto que lideran los procesos de urbanización y de construcción informal del hábitat popular.

V. Referencias bibliográficas

BRAVO, Luis, *Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*, Volumen 1, Editorial Universitaria S.A., Santiago, 1959.

BRAVO, Luis, *Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación. Plan habitacional Alessandri*, Volumen 2, Editorial Universidad Católica, Santiago, 1960.

CASTELLS, Manuel, “Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile”, *EURE*, Volumen 3, N° 7, 1973, pp. 9-35.

CASTILLO, María José, FORRAY, Rosanna y SEPÚLVEDA, Camila, “Más allá de los resultados cuantitativos, los desafíos de la política de vivienda en Chile”, en *Revista Quórum N° 20, La concertación en Chile*, Alcalá de Henares, España, 2008, pp. 14-29.

DE RAMÓN, Armando, “Estudio de una periferia urbana: Santiago de Chile 1850-1900”, *Historia*, Volumen 20, 1985, pp. 199-294.

DE RAMÓN, Armando, “La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile, 1920-1970”, *EURE*, Volumen 16, N° 50, diciembre de 1990, pp. 5-17.

DELAMAZA, Gonzalo, *Tan lejos tan cerca: Políticas públicas y sociedad civil en Chile*, Lom Ediciones, Santiago de Chile, 2005.

ESPINOZA, Vicente, *Para una historia de los pobres de la ciudad*, Ediciones SUR, Colección Estudios Históricos, Santiago de Chile, 1988.

ESPINOZA, Vicente, “Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987”, *EURE*, Volumen 24, N° 72, septiembre de 1998, pp. 71-84.

FORRAY, Rosanna, “Participación: compartir los poderes de decisión y acción sobre la ciudad”, en María José Castillo y Rodrigo Hidalgo (ed.), *1906-2006. Cien años de política de vivienda en Chile*, Ediciones UNAB-UC, GEO Libros, Santiago de Chile, 2007, pp. 129-149.

HIDALGO, Rodrigo, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Santiago de Chile, 2005.

HIDALGO, Rodrigo, “Cien años de política de vivienda social, cien años de expulsión de los pobres a la periferia de Santiago”, en María José Castillo y Rodrigo Hidalgo (ed.), *1906-2006. Cien años de política de vivienda en Chile*, Ediciones UNAB-UC, GEO Libros, Santiago, Chile, 2007, pp. 51-63.

GARCÉS, Mario, *Tomando su sitio, El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Colección Movimientos Sociales, LOM Ediciones, Santiago de Chile, 2002.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Técnica, *CHILE, Un siglo de políticas en vivienda y barrio*, Santiago de Chile, 2004.

MORALES, Eduardo y ROJAS, Sergio, *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*, Documento de Trabajo del Programa [Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales](http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1986/DT/000856.pdf) (FLACSO) - Santiago de Chile, N° 280, enero de 1986, <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1986/DT/000856.pdf>.

RODRÍGUEZ, Alfredo, “Asistencia técnica y pobladores”, *EURE*, Volúmen 13-14, N° 39-40, octubre de 1987, pp. 43-52.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana, “El problema de vivienda de los "con techo"”, *EURE*, Volumen 30, N° 91, 2004, pp. 53-65.

SABATINI, Francisco, *Santiago: sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana*, Documento de Trabajo N° 128, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1982.

SAN MARTÍN, Eduardo, “Las fábricas de vivienda populares: una experiencia de participación”, *EURE*, Volumen 2, N° 4, marzo de 1972, pp. 159-169.

SAN MARTÍN, Eduardo, *La arquitectura de la periferia de Santiago, Experiencias y propuestas*, Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 2002.

Resumen: El artículo aborda el tema de la participación del habitante en la producción de su hábitat y la relación de ésta con la política habitacional en el contexto chileno. Hasta ahora la participación se ha entendido como aquella práctica en la cual el Estado «al servicio de la ciudadanía» invita a participar a los ciudadanos, pero no se ha reconocido lo suficiente aquella que practica directamente el ciudadano. Esta participación «desde abajo» de los habitantes en la construcción de su vivienda y su barrio ha estado desligada de los procesos formales que son parte de las políticas habitacionales. En este trabajo se analizará la trayectoria de esta participación, desde sus inicios hasta el presente, poniendo énfasis en los procesos actuales necesarios para conseguir vivienda urbana bien localizada y mejorar los barrios.

Palabras clave: Chile, vivienda social, gestión popular, política habitacional, participación desde abajo