

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013.

La movilización social en Chile en torno al problema de la vivienda.

Giannotti Emanuel.

Cita:

Giannotti Emanuel (2013). *La movilización social en Chile en torno al problema de la vivienda. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/429>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**XIV Jornadas
Interescuelas/Departamentos de Historia
2 al 5 de octubre de 2013**

ORGANIZA:

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 50

Estructuras socioeconómicas de América Latina: acciones colectivas, organizaciones y movimientos sociales (1970-2010).

Paula Fernandez

**LA MOVILIZACIÓN SOCIAL EN CHILE EN TORNO AL PROBLEMA DE LA
VIVIENDA. 1957-1989**

Emanuel Giannotti

Pontificia Universidad Católica de Chile

egiannotti@uc.cl

<http://interescuelashistoria.org/>

Introducción

En Chile, acerca del problema habitacional se ha creado una intensa movilización social. Por su parte, el Estado siempre ha asignado mucha relevancia a la vivienda, que fue un tema central en la agenda de todos los gobiernos que se han sucedido a lo largo del siglo XX. La hipótesis que se avanza en este ponencia es que hubo una estrecha relación entre los dos términos, o sea entre las acciones que se produjeron desde abajo (impulsadas por los arrendatarios, los sin techo, los pobladores, las instituciones involucradas en la pobreza urbana, etc.) y la acción institucional del Estado, formalizada en políticas urbanas y en programas de vivienda. Santiago fue el teatro principal en el cual este dialogo se fue articulando, no solo por el hecho que el crecimiento de amplias porciones de la ciudad fueron el resultado de esta interrelación, sino también, por qué en la capital de desarrollaron algunos eventos claves, que influyeron en la manera en la cual las políticas públicas tomaron forma.

El trabajo se focaliza en la segunda mitad del siglo, cuando se produjo un cambio en la forma de acceso a una vivienda por los más humildes: del arrendamiento hacia la propiedad. Este cambio se analiza en el primer párrafo. En seguida se analiza la articulación del dialogo entre movimientos sociales y acción institucional, con un enfoque en tres periodos.¹

1. El acceso popular a la vivienda en la segunda mitad del siglo XX.

A lo largo de las décadas han variado mucho las formas de morar en la ciudad y las estrategias empleadas por los estratos más humildes para acceder a una vivienda. Estas se han adaptado a las posibilidades encontradas en las ciudades, la cuales cambiaron según el mercado de los arriendos y de la tierra, la oferta de trabajo, las posiciones tomadas por los partidos políticos y por las instituciones estatales.

Hacia la mitad del siglo XX los conventillos, que habían sido la principal forma de alojamiento para los pobres, ceden progresivamente el paso a las poblaciones periféricas. Entre las causas de este cambio se pueden citar las leyes para regular los arriendos, que habían limitado las ganancias de los propietarios, la baja construcción de viviendas y el gran aumento de la población urbana, debido al crecimiento vegetativo y a la migración. La pobreza urbana progresivamente se desplazó desde los sectores

¹ El presente ensayo presenta los primeros resultados de una investigación postdoctoral que se desarrollará en 2013 y 2014, financiada por CONYCIT / FONDECYT y patrocinada por la Pontificia Universidad Católica de Chile.

situados en el casco tradicional de la ciudad hacia la periferia. El crecimiento urbano en expansión aceleró, realizándose por medio de la compra de sitios a loteadores particulares u ocupando terrenos, de hecho sin contrato previo (De Ramón 1990; Loyola 1989: 11-13; Espinoza 1988: 123-125).

Este cambio es importante no solo por qué influyó en la manera en la cual la ciudad creció, sino también por qué marcó un vuelco hacia la aspiración a la propiedad de una vivienda, mientras que anteriormente la vía principal para acceder a un alojamiento había sido el arriendo.² Por consecuencia cambiaron también las organizaciones de los sectores populares y las acciones de protesta en relación a la lucha para poder acceder a una vivienda. En las décadas previas se habían formado varias organizaciones de arrendatarios que intentaron defenderse contra las alzas de los precios, a través de manifestaciones, mítines o huelgas de arriendos. Las protestas estaban dirigidas principalmente a los propietarios, pidiendo al Estado un rol de garantía y control. En cambio, con la expansión de los sectores periféricos, surgieron organizaciones con otros objetivos: mejorar las condiciones de los asentamientos, protestar contra las irregularidades en los loteos y en la venta de los mismos, denunciar la baja producción de vivienda (Espinoza 1988; Loyola 1989). En la década de los Cincuenta estos grupos lograron una notable capacidad organizativa. Entre las acciones emprendidas, una que adquirió un lugar central fue la de las tomas de terrenos. Eran acciones previamente concretadas, llevadas a cabo por un grupo compacto de familias que, actuado de una sola vez, “realizaban esta ‘invasión’ bajo el liderato de uno o varios partidos políticos” (De Ramón 1990: 11).

Tal práctica no era una novedad, pero las autoridades habían siempre ejercitado un control férreo sobre las ocupaciones, al fin de defender el derecho de propiedad. Solamente era tolerada la ocupación de algunos terrenos marginales, como las riberas de los ríos y los faldeos de los cerros, en los cuales crecieron de manera incremental aglomerados de poblaciones “callampas” (De Ramón 1990: 9-11). Los más conocidos en Santiago eran los que se habían formado en el cerro Blanco, a la vera del río Mapocho o a lo largo del Zanjón de la Aguada, siendo este último la principal concentración de pobreza en la capital.

Las tomas, a diferencia de las ocupaciones incrementales, eran acciones organizadas

² Entre las formas que predominan hasta la década de los Cuarenta, De Ramón (1990: 6) distingue: a) “arriendo de sitios, contrato llamado arriendo a piso”; b) “arriendo de cuartos redondos, piezas en conventillos y piezas en edificios deteriorados”. Sobre la aspiración a la propiedad, véase: Espinoza 1988: 119-140.

para reivindicar el derecho a poder acceder a la propiedad de una vivienda (o, más frecuentemente, a la propiedad de un sitio, donde poder construir solos una vivienda propia). Como tales eran siempre dirigidas a las instituciones, y, por lo tanto, no tenían actitudes revolucionarias, aunque a menudo implicaban el uso de la violencia. Las tomas habían un objetivo inmediato y prioritario: obtener el derecho a quedarse en los terrenos ocupados. Para este fin siempre se intentaba obtener el apoyo de algunos intermediarios, como los partidos políticos o la Iglesia, al fin de facilitar las negociaciones con el Estado. Pero las tomas eran parte de una lucha más amplia, llevada a cabo por los “pobladores” para presionar el Estado a ofrecer más soluciones habitacionales (Loyola 1989).

De hecho en Chile el Estado empezó a comprometerse con el problema de la vivienda muy pronto. La primera ley sobre el tema remonta al 1906 y ya desde las primeras décadas del siglo se crearon instituciones públicas para la construcción de viviendas, como la Caja de Habitación Popular (1936), la Corporación de Reconstrucción y Auxilio (1939) y la Corporación de la Vivienda (1953). Sin embargo, los conjuntos habitacionales realizados estaban dirigidos principalmente a la clase media, o sea a quien tenía un trabajo estable y podía acceder a un crédito. El problema habitacional de los sectores populares, a pesar de ser presente en la agenda pública, se hacía cada vez más urgente, haciéndose manifiesto en el crecimiento exponencial de las callampas.³ Las escasez de soluciones ofrecidas por el Estado, junto a la intransigencia contra las tomas de terrenos, llevaron a una situación crítica.

En este contexto, se produjo la Toma de la Victoria, una ocupación de terreno de gran magnitud que abrió un dialogo entre el movimiento de pobladores y el Estado. Desde este momento, los gobiernos que se sucedieron a la guía del país intentaron encauzar las presiones populares. De un lado, siguieron contrastando las tomas a través de los carabineros, aunque se estableció un cierto margen de tolerancia que a veces permitía algunas negociaciones. Este margen varió según la situación económica y política: generalmente era más amplio en los meses pre-electorales y sobre todo durante los periodos de fuerte movilización popular. Por otro lado los gobiernos tomaron conciencia de que no era posible enfrentar dichas presiones solo con la represión. Se pusieron en

³ En el 1952 se realizó el Primer Censo Nacional de la Vivienda y, en el mismo año, se realizó también un Censo Especial de Poblaciones Callampas. El problema era bien presente también en el programa del Gobierno Ibañez (1952-1958), que creó la Corporación de la Vivienda (CORVI), la cual era encargada de redactar los planes habitacionales y de ejecutarlos. Los planes eran bastante ambiciosos, pero se logró construir solo una porción muy reducida de cuanto programado. Véase: Garcés 2002: 62-80 y 111-120; Hidalgo 2005: 200-226.

marcha varios programas finalizados a las erradicaciones de las callampas. Básicamente consistían en la urbanización de terrenos fiscales que venían entregados a los pobladores, los cuales se hacían cargo de un pequeño crédito y muchas veces de construir por sí mismos sus propias casas.

En este contexto fue clave el concepto de “desarrollo progresivo” o sea la idea que las viviendas y el barrio se podían construir de manera incremental a partir de la asignación de un sitio (en oposición a las políticas “convencionales” que contemplaban la entrega de viviendas terminadas en Unidades Vecinales equipadas y urbanizadas). Entonces el acceso a la propiedad del suelo se vuelve un nudo fundamental: permite un proceso de construcción incremental llevado a cabo por los mismos habitantes y al mismo tiempo integra los pobladores en un marco legal, vinculándolos a un crédito y transformándolos en propietarios (Martner, Raposo 1971; Mac Donald 1983; 1987).

2. La toma de La Victoria y las operaciones de erradicación. El reconocimiento de una nueva estrategia habitacional.

Programas finalizados a solucionar el problema de las callampas ya habían sido experimentados en Chile. Una operación de un cierto interés fue la población Germán Riesco, nacida en 1953 cuando la CORVI asignó sitios a 651 familias procedentes desde varias poblaciones callampas. Las viviendas fueron construidas posteriormente a través de un programa de autoconstrucción puesto en marcha gracias a un acuerdo con Estados Unidos.⁴ Sin embargo, estas operaciones eran experiencias aisladas y tenían un carácter de excepcionalidad.

Un hito muy importante lo constituyó la toma de La Victoria, una gran ocupación de terreno ocurrida en Santiago en 1957 que hizo manifiesto el problema habitacional de los más humildes. En abril del mismo año tuvieron lugar fuertes protestas contra las alzas de los precios, sobre todo las tarifas de la locomoción colectiva. En este contexto, al cual se suma el clima preelectoral que empezaba a arrastrar el país, se produjeron dos incendios en las callampas concentradas en el Zanjón de la Aguada. Cansados de muchas promesas incumplidas recibidas a lo largo de los años y exasperados por los incendios, los pobladores organizaron la toma de un cercano terreno de propiedad fiscal, que la CORVI (Corporación de la Vivienda) había empezado a urbanizar para construir una población. La toma se llevó a cabo la noche entre el 29 y 30 de Octubre y

⁴ PRACAM, Programa de AutoConstrucción y Ayuda Mutua. Veáse: Bravo 1959: 58-60

participaron un millar de familias (Espinoza 1998: 248-270; Farias 1989; Garcés, 2002: 121-132).

Aunque las autoridades intervinieron con determinación, el desalojo resultó imposible. La pugna se solucionó gracias al apoyo de políticos y curas, presentes en el sitio desde las primeras horas de la mañana y sobre todo gracias a la intervención del cardenal de Santiago. Si bien el gobierno consentió, de hecho, la permanencia en los terrenos ocupados, no intervino directamente en la construcción de viviendas e infraestructuras para los pobladores, al fin de no legitimar otras acciones que andaban en contra de la legalidad y de la propiedad privada. La construcción de la vivienda y del equipamiento fue dejada a los pobladores, pero con el apoyo de algunas asociaciones comprometidas con el problema de la pobreza. Un papel destacado lo tuvo Hogar de Cristo, una asociación benéfica creada por el padre Hurtado creada al comienzo de los Cincuenta (Garcés 2002: 132-150).

La toma de la Victoria fue importante por varias razones. En primer lugar marcó el ingreso de los pobladores en la vida política nacional. Hace años los pobladores se estaban organizando en comités y asociaciones, pero sus acciones tomaron mucha visibilidad a partir de La Victoria, convirtiéndolos en un sujeto disputado por la política. Algunos partidos participaron directamente entregando un impulso determinante a la formación de organizaciones amplias y estructuradas, cómo la Agrupación de Pobladores de Chile o el CENAPO (Loyola 1989).

Esto es el segundo aspecto relevante, o sea la intervención de agentes intermediarios. Entre ellos, en estos años un lugar céntrico lo tuvo la iglesia Católica a través del trabajo de las parroquias o de algunas asociaciones como Hogar de Cristo. Esta desarrolló una amplia labor en los barrios periféricos de Santiago, no solo contribuyendo a la organización de los pobladores sino también comprometiéndose con el problema de la Vivienda. A partir de la Victoria se constituyó la fundación Vivienda que empezó a producir las “mediaguas”: pequeñas viviendas en madera que se difundieron mucho en los años siguientes (Van der Rest 1973). El Hogar, junto a Caritas-Chile también produjo un documental sobre la toma de La Victoria en el cual se elogiaba la acción llevada a cabo por los mismo pobladores que sin esperar la ayuda del Estado, habían construido por si mismos su propio barrio. El documental terminaba señalando que casi un tercio de Santiago vivía en callampas. La sugerencia implícita era que la toma de La

Victoria había indicado una clara solución al problema.⁵

El tercer aspecto relevante fue el cambio de actitud de las instituciones públicas hacia el problema habitacional de los sectores populares. Las autoridades se negaron de intervenir directamente en la construcción del barrio nacido con la toma de La Victoria, para no legitimar acciones que andaban en contra de la legalidad y de la propiedad privada. Sin embargo, a las pocas semanas de la toma, el gobierno empezó a urbanizar algunos terrenos fiscales con la intención de erradicar las principales callampas de la capital. En las semanas siguientes a la toma, el gobierno aprobó medidas de urgencia para erradicar las principales callampas de la capital, en particular urbanizando algunos terrenos fiscales. Con el cambio de gobierno estas operaciones fueron aceleradas y enmarcadas en una amplia reforma del sector vivienda, aprobada con el DFL2 (Bravo 1960; CORVI 1963). El número de viviendas construido por año aumentó considerablemente y una parte notable de recursos fueron destinados a las erradicaciones. Dos operaciones de gran alcance fueron la urbanización de los fundos San Gregorio (donde nació la homónima población) y Lo Valledor (en el cual se construyeron varias poblaciones entre las cuales la José María Caro). Estas operaciones empezaban con el loteo y la urbanización de los terrenos, donde se instalaban las familias. Raramente se construían casas terminadas, mientras que, en la mayoría de los casos se levantaba solo una caseta sanitaria, a la espera de que la CORVI construyera una vivienda. En unos años se finalizaron las obras de urbanización y se construyeron equipamientos y viviendas definitivas. En algunos sectores se experimentaron viviendas prefabricadas y se levantaron otras a través de la autoconstrucción, aprovechando del PRACAM (Garcés, 2002: 151-194; Munizaga 1966; Martner, Raposo 1971; Mac Donald 1983). Por lo tanto las operaciones de "erradicación" trataron de institucionalizar las dinámicas que la toma de la Victoria puso en escena, reconociéndolas y formalizándolas en procesos reglamentados.

De tal manera acerca del problema de la vivienda se estableció un diálogo entre distintos sujetos: pobladores, políticos, asociaciones, profesionales, instituciones. Un dialogo directo, relativo a acciones específicas. Pero también un dialogo indirecto, a lo largo de los años, que influyó en manera determinante en la historia urbana de Santiago y en la políticas de vivienda.

⁵ El documental "las callampas", dirigido por Rafael C. Sánchez, fue producido por el Instituto Fílmico de Chile (Universidad Católica).

3. Operaciones sitio, tomas y campamentos. La institucionalización de las soluciones progresivas.

El Partido Demócrata Cristiano, liderado por Eduardo Frei Montalva, ganó las elecciones presidenciales de 1964 con una amplia mayoría. Importante fue el consenso entre los sectores populares que el PDC había logrado conquistar en los años previos. Uno de los objetivos prioritarios del Gobierno fue la integración de los sectores “marginales” a través de un programa de “Promoción Popular” en el cual la vivienda jugaba un rol importante (DESAL-CEDEP 1966). Durante la campaña electoral se planteó el propósito de construir 360.000 viviendas en 6 años, dos tercios de las cuales estarían dirigidas a los sectores de menores ingresos. Para llevar a cabo un objetivo tan ambicioso se empezó una reforma del sector administrativo dedicado a la vivienda, creando un nuevo ministerio⁶ y desarrollando políticas con las cuales se pretendía dar respuestas al problema de la vivienda (Garcés 2002: 289-317; Hidalgo 2005: 267-310)

Uno de los programas más emblemático fue la Operación Sitio a través del cual el PDC intentó entregar una vivienda a los grupos de menores recursos. Si bien fue empezada para responder a los daños provocados por los temporales de 1965, la Operación Sitio fue abierta a todas las familias de Santiago que tenían una situación habitacional precaria. El programa entregaba un sitio urbanizado en el cual se instalaban los beneficiarios y durante los meses siguientes, se construyeron las viviendas definitivas de 40 o 50 metros cuadrados, empleando sistemas de prefabricación livianas al fin de acelerar el proceso (CORVI 1966b). A pesar de una similitud con los programas puestos en marcha por el gobierno anterior, la Operación Sitio pretendía mejorar algunos aspectos de las operaciones de erradicaciones, que en sus años fueron muy criticados por el PDC (Garcés 2002: 222-239). Se empleó la prefabricación para elevar los estándares y acelerar los tiempos de ejecución. Además, las poblaciones construidas eran más pequeñas y mejor situadas en la ciudad, para evitar la segregación espacial.

El programa fue bien recibido y tuvo una cierta difusión a través de folletos divulgativos y artículos en revistas especializadas.⁷ Sin embargo se avanzaron algunas críticas sobre todo a respecto de las pocas realizaciones, en comparación con la extensa demanda para estas soluciones (González 1966). En dos años fueron entregadas poco más de diez mil viviendas, mientras que las postulaciones abierta durante una semana en el agosto de

⁶ El MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, fue creado por ley al final del 1965. Véase Cleaves 1974: 137-232.

⁷ Artículos sobre la Operación Sitio aparecieron en *Técnica y Creación* n.9, marzo 1966, y en *AUCA* n.4, junio-julio 1966. El MINVU publicó un folleto divulgativo. Véase: CORVI 1966a; 1966b; 1966c.

1965, fueron más de cincuenta mil, haciendo manifiesto el difuso malestar habitacional que en este periodo afectaba los sectores populares de Santiago (CORVI 1966c: 5).

Adentro del mismo PDC la reducción en la construcción de viviendas era percibida como un problema y en agosto 1966 llevó a remplazar el ministro: se sustituyó Modesto Collados, un ingeniero muy cercano a la Cámara Chilena de la Construcción, con Juan Hamilton, un abogado de larga militancia en las filas de la Democracia Cristiana (Espinoza 1988: 279-280; Cleaves 1974: 210-212.). Hacia el final del mismo año, la economía empezó a deteriorarse y la inflación a subir (Molina 1972: 137-147). Creció exponencialmente la movilización social: aumentaron las huelgas y la protesta estalló en las universidades (Fleet 1985: 97-111; Correa et al. 2003: 235-256). A esto se sumó una crisis de consenso que se hizo evidente con las elecciones municipales de abril 1967.

En este contexto, en la madrugada del 16 de Marzo se produjo una violenta toma de terreno en la zona poniente de Santiago. La ocupación fue organizada por la Agrupación Comunal de Pobladores de Quinta Normal y de Barrancas, un grupo de larga trayectoria que reunía varios comités sin casa. Entre sus dirigentes predominaban los militantes del Partido Comunista. Como afirma Espinoza, “no era la primera toma de terrenos en Santiago, ni tampoco la única en esos años. No obstante, su magnitud reveló una capacidad organizativa y de movilización que pocos creían posible. Su principal significación, reside precisamente en este aspecto: los sectores organizadores de la toma de terrenos entraron en disputa de la conducción democratacristiana en un terreno que se suponía privativo del gobierno, como eran los pobladores. La toma que dio origen a la población Herminda de la Victoria marca el punto de quiebre de tal hegemonía.” (Espinoza 1988: 282).⁸

En los años previos la Democracia Cristiana había intentado construir un sistema ordenado para integrar los sectores populares (llamados “marginales”) en la sociedad urbana y moderna, bajo la idea de la promoción popular. La vivienda había sido un aspecto importante de este proyecto, pero, sin embargo, la acción concretamente desarrollada en 1965 y 1966 no alcanzó la magnitud del programa propuesto por Frei y era muy debajo las expectativas populares, que estallaron en 1967. Los movimientos populares crecieron de intensidad en los años siguientes, teniendo un frente de movilización muy importante en la lucha para el acceso a la tierra urbana. Las tomas se multiplicaron, llegando en el año 1970 a más de cien en la sola comuna de Santiago

⁸ Sobre la toma véase también: Paredes 1989; Moulian y De Wolf 1990; Garcés 2002: 349-365.

(Duque y Pastrana 1972; Castells 1973).

Frente a esta situación, el PDC replanteó su acción de Gobierno. La vivienda adquirió un papel mucho más importante para gestionar el conflicto. Ya en 1966 el ministro Hamilton había planteado que las 360.000 viviendas que se pretendían construir en 6 años tenían que ser entendida como “soluciones habitacionales”. En 1967 se aprobó un innovador sistema de créditos para los sectores de menor recurso, llamado Plan de Ahorro Popular. El PAP quería ordenar en un sistema orgánico los muchos programas de viviendas del MINVU, haciendo más fáciles las postulaciones. Sin embargo, su significado más importante fue la definitiva institucionalización de la idea de desarrollo progresivo. El programa establecía cinco escalones, desde la entrega de un sitio semi-urbanizado hasta una vivienda de 40 metros cuadrados (Frankenhoff 1969; Castillo y San Martín 1979). La Operación Sitio fue reformulada para calzar con los primeros dos escalones del PAP y, de hecho, se volvió en un programa de asignación masiva de terrenos, alcanzando la entrega de alrededor de 20.000 sitios cada año (Labadía 1970; MINVU 1972: 23). El intento de controlar el conflicto era claro y se hizo más evidente con el aumento de la movilización social. De hecho, en 1969 y 1970 las tomas y las operaciones sitio se mezclaron estrechamente en un mismo proceso, en el cual era difícil distinguir entre unas y otras (Palma y Sanfuentes, 1979; Cleaves 1974: 274-308).

Con la llegada al poder de la Unidad Popular hubo un intento de controlar la movilización, pero las tomas siguieron, impulsada por algunos parlamentarios de la misma UP, del PDC y del MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria). Los militantes de este último, desarrollaron un extenso trabajo en algunas poblaciones emblemática de Santiago, que en este momento se empiezan a llamar “campamentos”. En parte fomentadas por los militantes, en parte promovidas por los mismos pobladores, se iniciaron varias iniciativas de organización popular, orientadas hacia varios frentes: la justicia, la producción, el consumo, la administración y la cultura (CIDU 1972). Por su parte, el MINVU planteó un ambicioso programa para 1971, que era dirigido sobre todo a los sectores populares. Se puso en marcha un extensa acción para sanear las situaciones precarias de los asentamientos nacido a través de operaciones sitios o tomas. Se completaron las obras de urbanizaciones y se comenzó un programa masivo de construcción de pequeñas casas prefabricadas (MINVU 1972; CORVI 1972; Palma y Sanfuentes 1979). Sin embargo, la cantidad de obras construidas, que en el primer año de gobierno había alcanzado un nivel muy alto, pronto bajaron, afectados por el decaimiento de la situación económica y la exacerbación de los conflictos sociales y

políticos.

4. Saneamiento y Erradicaciones.

El golpe del 1973 terminó abruptamente esta fase. Sin embargo, la vivienda siguió siendo un tema de relevancia para el gobierno militar, por lo menos en la década de los Ochenta. De hecho, hasta el final de los Setenta la producción de viviendas se mantuvo en niveles bastantes bajos, demostrando un escaso interés por el tema por parte del Gobierno.

En los primeros años, las primeras preocupaciones de los militares fueron la de restablecer el orden, reformar las instituciones públicas y combatir el enemigo interno. La represión llevada a cabo en el primer periodo de la dictadura involucró muchas poblaciones, algunas de las cuales fueron intervenidas en manera muy violenta (Moya et al 2005). Además se produjo un deterioro progresivo de las condiciones económicas de los sectores populares golpeados por la inflación, las reducciones de los salarios y la cesantía. De esta manera, se desarticulaban casi completamente las organizaciones de pobladores. Solo con muchos esfuerzos se logró restablecer un cierto nivel de cohesión interna sobre todo para hacer frente a las necesidades básicas, a través de acciones solidarias. El único soporte que en estos años recibieron los pobladores llegó desde la Iglesia Católica, a través del Comité de Cooperación para la Paz y luego de la Vicaría de la Solidaridad (Valdes 1987; Wilson 1988.)

Por su parte el Estado llevó a cabo una profunda reforma de la administración pública, que interesó también el sector vivienda. En 1976 se reestructuró el MINVU y en 1978 se reformularon las políticas habitacionales, introduciendo un sistema basado en los subsidios a la demanda. Hacia el final de la década se recuperaron los niveles de construcción que luego subieron progresivamente para todos los años ochenta. Al mismo tiempo se empezó un extenso programa de intervención en los campamentos. De un lado el objetivo era lo de sanear las situaciones de los campamentos que fueron considerado adecuados, gracias la construcción de una infraestructura de urbanización básica, asociada a la entrega de casetas sanitaria y regularizando propiedad y parcelación.⁹ De otro lado se puso en marcha una extensa operación de erradicación de los campamentos que no cumplían con los requerimientos establecidos, que en unos pocos años relocalizó cerca de 30.000 familias principalmente hacia poblaciones

⁹ El programa recibió el soporte del BID desde el año 1983. Fue efectivo hasta 1996, con varios cambios de nombre. Véase: Hidalgo 1993, Greene et al. 1990, Greene y Ducci 1997.

periféricas, construidas a través del Programa de Vivienda Básica.¹⁰

En los primeros años Ochenta las agrupaciones de pobladores recuperaron una cierta capacidad organizativa. La mayoría de las iniciativas estaban desarrolladas para hacer frente a necesidades fundamentales, como la salud, la compra de alimentos, el trabajo. Se organizaron algunos eventos y congresos, para restablecer una coordinación a nivel nacional (Valdes 1987). Al mismo tiempo surgieron varios centros académicos independientes donde se comenzó nuevamente a hacer estudios sobre la realidad poblacional.¹¹

A partir de 1980 se intentaron también algunas tomas, pero todas fueron desalojadas muy rápidamente por los carabineros (Morales y Rojas 1986). Las acciones de los pobladores lograron tomar aliento solo con las jornadas de protesta nacionales de los años 1983-1985 (De la Maza y Garcés 1985). En el mismo 1983 se produjo una toma que involucró más de 3.000 familias, la cual desembocó en la creación de los campamentos “cardenal Raúl Silva Henríquez” y “monseñor Francisco Fresno”.

Sin embargo, esta toma fue uno de las pocas acciones exitosas de los años de la dictadura. El dialogo que se había establecido en los años Sesenta entre movimiento populares e instituciones públicas se transformó en un diálogo entre sordos. El Gobierno Militar siguió escuchando los pobladores, pero actuó siempre en manera autoritaria, reprimiendo muchas iniciativas, desarticulando las organizaciones de base y concediendo un margen muy reducido por cualquiera replica o acciones.

Conclusiones

Entre las acciones emprendidas por los pobladores, las tomas de terrenos tuvieron un papel central. No obstante los movimientos populares nunca se volcaron hacia posturas revolucionaria, si bien a menudo recurrían a la fuerza violando la legalidad. Siempre el objetivo primario fu el acceso a un terreno (y en segunda instancia a una vivienda y a los servicios) y el referente principal ha siempre sido el Estado a lo cual se pedía las soluciones del problema habitacional. De esta manera, si bien varió mucho el nivel de conflictividad, nunca se dejó una lógica reivindicativa que intentaba establecer una negociación. Por su parte los distintos gobiernos siempre pusieron la vivienda en los primeros lugares de la agenda política pero cambió mucho la actitud al dialogo de cada

¹⁰ Aunque hay algunos episodios previos, la gran mayoría de las operaciones de erradicaciones se llevaron a cabo entre 1979 y 1985, siendo los últimos años los más intensos. Véase: Molina 1985, Morales y Rojas 1986

¹¹ Algunos ejemplos son: CIEPLAN, Sur, la Academia de Humanismo Cristiano. Véase: Garretón 2005

uno de ellos. En estas dinámicas, otros actores importantes fueron algunos “agentes intermediarios” como la iglesia o los partidos políticos y tuvieron un papel relevante para presionar las instituciones, organizar los pobladores y facilitar las negociaciones.

En el primer periodo analizado los pobladores se mueven en una lógica puramente reivindicativa. Las acciones violentas desarrolladas fueron utilizadas como instrumento para presionar el Estado a comprometerse con el problema habitacional de los sectores populares. Las instituciones si bien mostraron intransigencia hacia las ocupaciones, mantuvieron una cierta actitud al dialogo y sobre todo se involucraron en una intensa acción para erradicar las callampas. En el segundo periodo la acción de los pobladores se escapó de los cauces creados por las instituciones que estaban poniendo en marcha amplios programas para entregar sitios urbanizados. Si bien el nivel de conflicto se mantuvo alto, los gobiernos intentaron establecer un dialogo con los movimientos populares, orientados por la doctrina social de la iglesia o por la teoría revolucionaria marxista. En el tercer periodo el gobierno militar llevó a cabo una amplia acción para erradicar las callampas pero con una actitud autoritaria que imponía las decisiones. No obstante a veces dejó un cierto margen de tolerancia hacia las acciones de los pobladores prevaleció una lógica de enfrentamiento.¹²

Entonces, la interrelación entre movimientos sociales y acciones institucionales fue permitida por una actitud al dialogo de las dos partes, que sin embargo varió mucho en los periodos analizados. En este sentido no se puede decir que la ciudad de Santiago es el resultado de una planificación verdadera, pero tampoco que se formó a través de un crecimiento espontáneo. Más bien muchas partes de Santiago se han construido a través de la tensión constante entre programas institucionales y acciones que llegan desde abajo, entre políticas públicas y reivindicaciones sociales.

¹² La referencia principal es: Espinoza 1998. Véase también: Dubet et al. 1989; Castells 1983.

Bibliografía

- Amenabar, Salvador; Martínez, Luis, (1966), *Vivienda y equipamiento comunitario en el sector Manuel Rodríguez*, Tesis en Arquitectura, Pontificia Universidad Católica.
- Bravo, Luis, (1959), *Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Bravo, Luis, (1960), *Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación. Plan habitacional Alessandri*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Castillo Velasco, Fernando; San Martín, Eduardo, (1979), “Bases para la elaboración de un plan habitacional con participación de la comunidad organizada”, in Pereira Iturriaga, Humberto, (ed.), *La vivienda popular en América latina*, Caracas: FONDACOMUN-ILDIS, pp. 99-111.
- CIDU, Equipo de estudios poblacionales, (1972), “Pobladores y administración de justicia (informe preliminar de una encuesta)”, in *EURE* n.6, pp. 135-148.
- CORVI, (1963), *Plan habitacional Chile*, Santiago: Storaandt.
- CORVI, (1966a), “Operación Sitio”, *Técnica y creación*, n. 9, pp. 8-21.
- CORVI, (1966b), “Prefabricación en la Operación Sitio”, *AUCA*, n. 4, pp. 35-42.
- CORVI, (1966c), *Operación sitio 1965 – 1966*, Santiago de Chile: MINVU.
- CORVI, (1972), “CORVI en el centro de la construcción”, *AUCA*, n. 23, pp. 39-66.
- Castells, Manuel, (1973), “Movimientos de pobladores y lucha de clases”, *EURE* n.7, pp.9-35.
- Castells, Manuel, (1983), *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*, London: Arnold.
- Cleaves, Peter, (1974), *Bureaucratic Politics and Administration in Chile*, Berkeley-Los Angeles-London: University of California Press.
- Correa, Sofía, et al. (2001), *Historia del siglo XX chileno*, Santiago: Editorial Sudamericana.
- De la Maza, Gonzalo; Garcés, Mario, (1985), *La explosión de la mayoría: protesta nacional 1983-1984*, Santiago: ECO.
- De Ramón, Armando, (1990), “La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970”, *EURE*, n. 50, pp. 5-17.
- DESAL – CEDEP, (1966), *Aportes para un programa de promoción popular*, Santiago
- Dubet, François, et al. (1989), *Pobladores: luttés sociales et démocratie au Chili*, Paris: l’Harmattan
- Duque, Joaquin; Pastrana, Ernesto, (1972), “La movilización reivindicativa urbana en los sectores populares en Chile: 1964-1972”, *Revista latinoamericana de ciencias sociales*, n. 4.
- Espinoza, Vicente, (1988), *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: SUR.
- Espinoza, Vicente, (1998), “Historia social de la acción colectiva urbana: los pobladores de Santiago, 1957-1987”, *EURE*, n. 72, pp. 71-84.

Fariás, Guillermina, (1989) “Lucha, Vida, Muerte y Esperanza. Historia de la Población La Victoria”, en *Constructores de ciudad: nueve historias del primer concurso "Historia de las Poblaciones"*, Santiago: SUR, pp. 49-63.

Fleet, Michael, (1985), *The rise and fall of chilean christian democracy*, Princenton (NJ): Princeton University Press.

Frankenhoff, Charles, (1969), *Hacia una política habitacional popular: el caso de Chile*, Santiago: CIDU.

Garcés, Mario, (2002), *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*, Santiago: LOM.

Garretón, Manuel, (2005), “Social Sciences and society in Chile: institutionalization, breakdown and rebirth in Chile”, *Social Sciences in Latin America*”, vol 44, n. 2-3.

Gonzáles, Virginia, (1966) “La Operación Sitio”, *Principios*, n. 166, p. 87.

Labadia, Antonio, (1970), “La ‘Operación Sitio’. Una solución habitacional de desarrollo progresivo”, *Mensaje*, n. 192, pp. 428-432.

Greene, Margarita; de la Lastra, Carolina; Durán, Luis, (1990), *El proceso constructivo en lotes con servicio: un estudio de casos*, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

Greene, Margarita; Ducci, Maria Elena, cord. (1997), *Seguimiento y evaluación. Programa mejoramiento de barrios y lotes con servicios. Préstamo BID 223/IC-CH y BID 577/OC-CH. Informe final*, Santiago.

Hidalgo, Rodrigo, (1993), *La dimension espacial en los programas de casetas sanitarias en el gran Santiago, 1979-1991*, Tesis en Geografía, Pontificia Universidad Católica.

Hidalgo, Rodrigo, (2005), *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago: Ediciones de la dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

Loyola, Manuel, (1989), *Los pobladores de Santiago; 1952-1964: su fase de incorporación a la vida nacional*, Tesis en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mac Donald, Joan, ed., (1983), *Vivienda Social. Reflexiones y experiencias*, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

Mac Donald, Joan, (1987), *Vivienda Progresiva*, Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.

Martner, Carlos; Raposo, Alfonso, (1971), *Vivienda dinámica*, Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

MINVU (1972), *Política habitacional del gobierno popular. Programa 1972*, Santiago de Chile.

- Molina, Sergio, (1972), *El proceso de cambio en Chile. La experiencia 1965-1970*, Santiago: Editorial Universitaria.
- Moulian, Luis; De Wolff, Lydia, (1990), *Herminda de la Victoria. Aspectos históricos*, Santiago.
- Moya, Laura; Videla, Claudia; Balladares, Ricardo, comp. (2005), *Tortura en poblaciones del Gran Santiago (1973-1990)*, Santiago: Corporación José Domingo Cañas.
- Munizaga, Gustavo, cord., (1966), *Reconocimiento y diagnóstico para un programa de desarrollo urbano en el sector Manuel Rodríguez*, Santiago: CIDU.
- Palma, Eduardo; Sanfuentes, Andrés, (1979), “Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)”, *EURE*, n. 16, pp. 23-55.
- Paredes, Gustavo, (1989), “El Sueño Conquistado. Población Herminda de La Victoria”, en *Constructores de ciudad: nueve historias del primer concurso "Historia de las Poblaciones"*, Santiago: SUR, pp. 84-110.
- Valdes, Teresa, (1987), “El movimiento de pobladores: 1973-1985. La recomposición de solidaridades sociales”, en: Jordi Borja, et al., *Descentralización del estado. Movimiento social y gestión social*, Santiago: FLACSO.
- Van der Rest, Josse, ed. (1973), *52% del mundo sin casa*, Santiago.
- Wilson, Sergio, (1988), *La otra ciudad. De la marginalidad a la participación social*, Santiago.