

**WORKING PAPER SERIES**

**CONTESTED\_CITIES**

**POLÍTICAS Y LUCHAS POR LA VIVIENDA EN CHILE:  
EL CAMINO NEOLIBERAL**

Walter A. Imilan

**WPCC-16004**

Mayo 2016



## **POLÍTICAS Y LUCHAS POR LA VIVIENDA EN CHILE: EL CAMINO NEOLIBERAL**

Walter A. Imilán

Universidad de Chile

[wimilan@uchilefau.cl](mailto:wimilan@uchilefau.cl)

### **ABSTRACT**

Chile ha sido considerado como un país pionero en implementar reformas de tipo neoliberal. Las políticas de vivienda y sus luchas asociadas ha sido un campo de profunda transformación e impacto por la continua introducción de acciones que convierten el proceso habitacional para los segmentos más vulnerables en objeto de lucro. Las desigualdades espaciales se han incrementado generando una crisis a principios del 2000 que ha sido resuelto con nuevas reformas neoliberales. La mercantilización de la vivienda y el debilitamiento de las luchas ciudades son cambios profundos que se han tejido sistemáticamente en los últimos 35 años. El texto se propone describir esta trayectoria de forma de comprender como el neoliberalismo se ha expresado a partir de una historia particular - políticas, marcos de acción y actores - en la producción de la vivienda social en Chile. La complejidad de información en este campo nos invita a realizar una síntesis crítica de elementos claves de este proceso.

**PALABRAS CLAVE:** Vivienda social, Movimiento de pobladores, Neoliberalismo, Chile

## 1. INTRODUCCIÓN

La política urbano habitacional que hoy en día se desarrolla en Chile tiene su origen en las transformaciones de la década de 1980 introducidas por la dictadura militar y que, con sucesivas reformas, ha mantenido e incluso profundizado el surco de desarrollo de tipo neoliberal. En efecto, Chile fue un país pionero donde tempranamente se imponen reformas económicas y sociales que serán identificadas como neoliberales y que servirán de modelo para países de la región durante la década siguiente (Harvey, 2007; Janoschka e Hidalgo, 2014; Moulian, 2003). Una reestructuración fundamental del neoliberalismo es el cambio de las relaciones entre propietarios privados y el Estado (Sager, 2011), sin embargo, esta reestructuración puede adoptar formas y mecanismos muy diversos. Sus procesos y resultados son productos de marcos institucionales heredados, prácticas de regulación y luchas políticas. Siguiendo a Brenner y Theodore (2002), el “real existente neoliberalismo” sería justamente un proceso situado, uno cuyos resultados y dispositivos dependen de trayectorias específicas.

El objetivo del presente texto es entregar un marco de comprensión de la trayectoria de las políticas y luchas por la vivienda en Chile que permitan comprender el momento actual de las formas de producción habitacional. El texto se organiza a partir de cuatro momentos en la trayectoria de las políticas y luchas por la vivienda, a saber: periodo desarrollista que emerge con la formación de la CORVI en 1952 hasta el golpe de Estado de 1973; la dictadura militar que genera el momento fundacional del desarrollo neoliberal; la recuperación de la democracia y la llamada “política de los acuerdos” encabezada por la Concertación de Partidos por la Democracia que marca fuertemente la década de 1990; la crisis del modelo habitacional que desemboca en una serie de reformas desde el año 2006; y finalmente se plantea una reflexión en torno a las luchas por la vivienda en el contexto actual identificando alguno de sus actores y estrategias.

La cuestión de la vivienda, su acceso y la provisión de condiciones dignas de habitación, ha sido abordada en Chile desde 1906<sup>1</sup> basada en dos nociones que se han mantenido con bastante claridad en el transcurso de los años. Por una parte, es posible identificar que cada plan de producción de vivienda se ha planteado con un ambiciosa meta de construcción de unidades con el propósito de disminuir de forma activa el déficit habitacional. La disminución del déficit ha sido sustentada primero por un interés de promover una industria de la construcción y, luego de las dictadura militar, expandir un mercado inmobiliario privado. Un segundo elemento central en la provisión de soluciones habitacionales ha sido su exclusivo vínculo con la propiedad privada. Sólo recién en el 2011 se introducen mecanismos para apoyar el arrendamiento como una solución habitacional temporal, mientras que formas de acceso a vivienda de propiedad estatal por medio del arriendo protegido o vivienda colectiva por medio de cooperativismo han estado excluidas en los 100 años de política habitacional que posee el país. Estas dos características son relevantes para comprender la forma en que se ha construido políticamente el campo de la vivienda y donde se insertan las luchas por ella.

La Constitución Política de 1932 explicita la responsabilidad del Estado en la provisión de vivienda, es el primer reconocimiento de la vivienda como un derecho ciudadano para el cual el Estado desarrolla instituciones, especialistas y formas de financiamiento. Paulatinamente desde la década de 1980 se consolida un proceso de mercantilización de la vivienda, pasando de ser un derecho a un objeto de consumo. De la misma manera, el habitante pasa desde un ciudadano movilizado por la obtención de un derecho a un consumidor que espera apoyo para acceder a un mercado inmobiliario. Este es el itinerario que interesa trazar en el presente texto, cómo a partir

---

<sup>1</sup> Ley de Habitaciones obreras

de marcos políticos institucionales bastante definidos es posible rastrear el proceso de neoliberalización de las políticas de vivienda y el impacto en sus luchas.

Es necesario prevenir que numerosos investigadores han abordado este campo de trabajo, definiendo las características del Estado subsidiario, los movimientos urbanos, el impacto en las políticas neoliberales, entre otras, no obstante, en el presente texto se ha realizado una selección acotada de referencias directas. También es necesario plantear que una comprensión y análisis en profundidad de las políticas de vivienda y luchas requiere del diálogo con una serie de otros fenómenos en el contexto urbano – actores como el mercado de vivienda en general, dinámicas de desarrollo urbano, etc. - que por su extensión no serán abordadas. En efecto, lo que se presenta a continuación es una síntesis de claves de comprensión que permitan poner el caso en chileno en una perspectiva comparativa.

## 2. MOMENTO DESARROLLISTA: EL ESTADO COMO PROMOTOR

En 1953 se forma la Corporación de Vivienda, CORVI. Esta institución unifica las acciones del Estado en torno a la vivienda, siendo la encargada de elaborar políticas habitacionales. La CORVI es producto del consenso político respecto a la urgencia de atender la carencia de viviendas en el país, que en el año de su creación habrían alcanzado las 145 mil unidades. La CORVI tiene el mandato de organizar una política de vivienda desde el Estado, apoyando el desarrollo de una industria de la construcción y articulando la iniciativa y capital privado<sup>2</sup>. Esta institución se plantea el problema de lo habitacional más allá de la vivienda asumiendo la labor de construir ciudad, espacios barriales y equipamiento que permita mejorar la calidad de vida de las personas.

Aguirre y Rabi (2009) afirman que la CORVI llegó a constituir una escuela de diseño arquitectónico y urbano. En estos términos no sólo fue una oficina estatal de política y promoción de la vivienda, sino también un centro de pensar y hacer en torno a lo habitacional. Los CIAM ejercieron una influencia significativa en los diferentes proyectos que se desarrollaron al alero de la CORVI, imponiendo ciertos principios como la construcción industrializada, la densificación que implicaba construir en altura, abordar la relación entre vivienda y espacio público, buscar la localización en áreas cercanas a las fuentes de trabajo. Bajos estos preceptos la mayoría de los proyectos habitacionales fueron concursados en sus diseños, generando una actividad arquitectónica relevante en torno a la vivienda social. La calidad espacial y constructiva de proyectos de gran envergadura, como la Unidad Vecinal Portales en Santiago que contempló la construcción de 1850 viviendas, se transformaron en hitos urbanos relevantes en cada una de las ciudades intermedias y metropolitanas del país.

La CORVI surge sobre la base de la existencia de diferentes Cajas de ahorro que fomentaban y apoyaban el ahorro de trabajadores para la compra de la vivienda. Esto implicaba que los beneficiarios del sistema CORVI eran principalmente clases medias, trabajadores que contaban con capacidad de ahorro, habitualmente vinculados a un trabajo de tipo formal y permanente (Raposo, 2007). A mediados del siglo XX las ciudades chilenas, como era el caso de la mayor parte de América Latina, se encontraban en un proceso de crecimiento poblacional como producto de la migración campo – ciudad. Mientras que en 1940, el 40% de la población del país era urbana, hacia 1970 ésta había alcanzado el 71%. El flujo migratorio encontraba en la ciudad pobres condiciones de inserción, habitualmente el acceso a la vivienda y trabajo era de tipo informal. De esta forma, si bien la CORVI es una institución que transforma el espacio urbano generando condiciones de alta calidad habitacional, estas soluciones se encontraban enmarcadas en un sistema que

---

<sup>2</sup> Decreto de creación CORVI: DFL N° 285 1953.

no permitía el acceso de los grupos más vulnerables, los que no contaban ni con trabajos formales y generalmente habitando en las llamadas poblaciones “callampas” o campamentos. En 1956 luego de un incendio de grandes dimensiones en una población callampa en Santiago, se produce la primera movilización de pobladores que demandan al Estado por apoyo para reconstruir sus viviendas. Esta movilización incluye la toma de un terreno donde deberían asentarse las nuevas viviendas, dando vida a la Población La Victoria. Esta movilización devino en paradigmática, no tan sólo en Chile, sino en toda América Latina que asistía a la emergencia de un nuevo actor político.

La CORVI reacciona frente a la evidencia de la demanda por vivienda que no podría ser cubierta por su política regular. Implementa programa de Autoconstrucción y Erradicación, que consiste en relocalizar asentamientos informales, habitualmente localizados en áreas de riesgo o espacios de difícil urbanización, para lo cual compraba nuevos terrenos, los subdividía y construía una unidad mínima habitable con urbanización básica. Si bien se desarrollaron varios modelos en este proceso, significativo resulta que los pobladores son agentes activos en la construcción de sus propias viviendas, lo que requería la organización y compromiso por parte de ellos. Bajo este mecanismo, en 1959 más de 25 mil personas ex-habitantes de poblaciones callampas colaboran para la construcción de la población San Gregorio, la primera de este tipo, que da inicio a un tipo de producción social del hábitat que en años venideros tomará cada vez más relevancia<sup>3</sup>. En 1965 estos programas se robustecen bajo la denominación de “Operación sitio”, bajo el cual CORVI implementará hasta el año 1972 más de 45 proyectos sólo en la ciudad de Santiago, albergando a miles de habitantes de los segmentos más vulnerables.

El movimiento de pobladores apoya la llegada al poder del Gobierno de Salvador Allende a la vez que presiona por la solución habitacional al Gobierno Popular mediante la organización de 122 tomas de terreno en todo el país entre 1970 y 1972. Si bien en 1971 se alcanzó la construcción de cerca de 90 mil unidades de vivienda, por sobre el promedio anual de 37 mil unidades anuales para el periodo entre 1950 y 1982 (Simian, 2010), la fortaleza del movimiento de pobladores se expresaba en una presión constante sobre las capacidades del Gobierno revolucionario.

De esta forma, el fin de la Unidad Popular encuentra una política y luchas por la vivienda en un momento de construcción masiva, experimentación arquitectónica y un segmento de pobladores altamente movilizados y participes en la producción social del hábitat.

Castells (2014) vio en el movimiento de pobladores amplios segmentos movilizados por las agendas de los partidos políticos de la época, políticamente involucrado en las transformaciones revolucionarias. Sin embargo, la reflexión en torno a las experiencias del movimiento de pobladores se mueve por dos surcos. Por uno se plantea que el movimiento de pobladores articulado a partir de la toma de terrenos y una fuerte base asociativa estaba en el centro, con carácter de germen, de un movimiento social popular más allá de la demanda específica por la vivienda. Algunos lo sitúan como base para las fuerzas revolucionarias, especialmente en el Chile de finales de 1960, en términos de base de lo “popular”, proveyendo una cultura “otra” de hacer política diferente a la noción burguesa. Otro surco de reflexión pone énfasis tensionando la anterior mirada en el incontrastable carácter institucionalizado del movimiento de pobladores. Desde las políticas de promoción popular de mediados de la década de 1960 hasta la actualidad, la participación en comités de vivienda es impulsada por el acceso a la propiedad privada. Esta dicotomía de reflexiones aún se observa en los debates actuales, los movimientos de lucha por la ciudad como una

---

<sup>3</sup> El arquitecto estadounidense John Turner (1976) estudia este tipo de procesos en Perú y promueve a los Estados latinoamericanos a apoyar la autoconstrucción en virtud de sus menores costos y con resultados con mejor adecuación a las necesidades de los habitantes de lo que podría entregar una vivienda estandarizada.

cristalización de críticas al modelo de modernización neoliberal, o que en función de su institucionalización no logran interrumpir las dinámicas del modelo chileno, sino más bien participar y demandar su ampliación.

### 3. MOMENTO FUNDACIONAL NEOLIBERAL

El hito más destacado por los investigadores que analizan la reestructuración neoliberal y su impacto espacial se encuentra en la publicación del D.S. N°420 en 1979, el cual señalaba principalmente que el suelo no es un bien escaso y por tanto se prescinde de toda forma de intervención pública sobre el mercado de suelo. En concordancia con esta intervención, se plantea la existencia de una “forma natural” de ocupar el espacio impulsada por el mercado a través de lo cual se transforman áreas rurales en áreas urbanizadas sin la intervención de la planificación por parte del Estado. Esto significa en términos conceptuales y prácticos el fin del ordenamiento territorial organizado por el Estado. Un segundo aspecto, es la primacía del mercado en proveer la oferta. El Estado debe jugar el rol subsidiario, es decir, entrar a participar en las áreas que el mercado no opera ya sea porque agentes privados encuentran insuficientes estímulos para la inversión o para el caso que una población por sí misma no cuente con los recursos para acceder a los bienes ofertados en el mercado. Sólo bajo estas circunstancias, el Estado puede intervenir de forma activa como oferente o subsidiando la demanda (Jirón y Cortés, 2004). Esto es un cambio paradigmático en relación a lo realizado desde mediados del siglo XX.

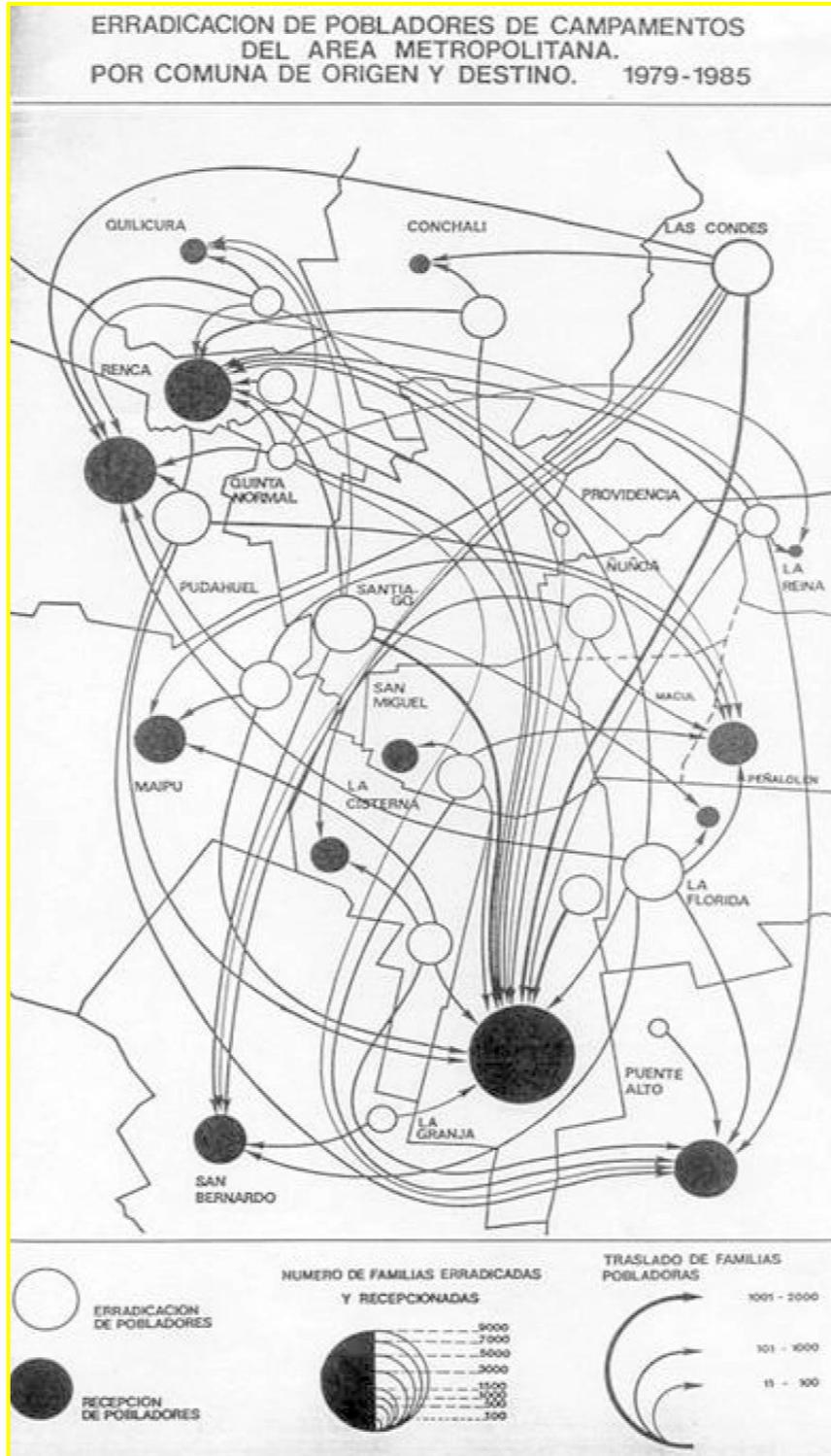
Las crisis económicas de principios de 1980 dan un resultado pobre en la construcción de vivienda, apenas 20 mil unidades anuales hacia 1982. La dictadura requería generar las condiciones para que el mercado del suelo se desarrollará sin distorsiones para la inversión privada. Con este propósito, entre los años 1979 y 1985 se llevó a cabo un amplio proceso de erradicación de poblaciones informales en la ciudad de Santiago, desplazando habitantes pobres desde comunas ricas y áreas urbanas de alto valor hacia la periferia de la ciudad (Ducci, 2007; Tapia, 2011). La creación de nuevas unidades administrativas comunales en 1981 facilita la tarea de expulsión de estas poblaciones hacia la periferia, justamente en comunas nuevas que reciben a la población pobre (Figura 1). Las condiciones de resistencia a esta política se encuentran anuladas por el régimen del terror que se había establecido en el país. La represión a opositores políticos y líderes sociales había disminuido dramáticamente la capacidad organizativa del movimiento de pobladores, que en este nuevo contexto de represión y crisis económica de principios de 1980, se batía en la sobrevivencia.

Este proceso de reestructuración radical del espacio urbano, impulsado por la concentración de población pobre en la periferia, es la base del sostenido proceso de alta segregación socio residencial en los años siguientes (Sabatini et al., 2001). Este proceso impone, de forma naturalizada, la construcción de nueva vivienda social en áreas de bajo valor de suelo localizadas en la periferia. A su vez, se genera presión por la expansión del área urbana, incorporando de forma sostenida suelo rural al área urbanizable de la ciudad.

En la década de 1980 la dictadura militar retoma la tarea de reducir el déficit habitacional, según MacDonald (1994) éste alcanzaba las 820.959 de unidades de vivienda en 1982. Bajo el lema “Chile país de propietarios” la dictadura militar proyectaba profundizar el arraigo en la propiedad privada. Esta consigna, como ya fue mencionado, tenía una historia definida en la política de vivienda de las décadas precedentes, vale recordar la temprana afirmación del reformador social Lira Matta quien expresó en 1906: “... es de gran trascendencia social la difusión de la pequeña propiedad, a fin de hacer propietario al obrero. Todo el mundo sabe que el obrero propietario es un elemento de orden y progreso. La experiencia de hacerse propietario basta para que el

individuo experimente una transformación en sus aspiraciones y surjan en él nuevas ideas y hábitos de economía” (en Hidalgo, 2000).

**Figura 1:** Erradicación de Pobladores de Campamentos del Área Metropolitana, por Comuna de origen y destino, 1979-1985.



Fuente: Molina, 1986.

El Gobierno dictatorial para lograr su objetivo de reducir el déficit habitacional disminuyó todos los estándares que CORVI había impuesto, tanto a nivel constructivo, arquitectónico y espacial. Adicionalmente continuó con programas de autoconstrucción con especial foco en las áreas donde se habían erradicado las poblaciones más vulnerables.

Si bien el decreto de 1979 tuvo una vigencia plena breve, la crisis política y económica que se desata a principios de 1980 obliga a restablecer un mínimo de instrumentos de ordenamiento territorial, las reformas estructurales que se introducen en el país basadas en un nuevo pacto entre Estado y capital privado y, por sobre todo, el inicio del tránsito desde una concepción de ciudadanía a una de consumidor (Moulian, 2002), cimientan las bases de la profundización del modelo que se lleva a cabo en la década siguiente.

#### **4. RETORNO A LA DEMOCRACIA: PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO**

A inicios de 1990 ya es un fenómeno visible la localización de la vivienda social en áreas de menor plusvalía y valor de la ciudad. Se consolida una conformación espacial caracterizada por la segregación espacial masiva de población vulnerable en las periferias, en conjuntos de vivienda caracterizados no tan sólo por su uniformidad, monotonía y baja calidad, sino también por la concentración de vulnerabilidades y estigmatización territorial (Sepúlveda, et. al, 2009). En la década de 1990 se consolida una ciudad segregada, fragmentada y dispersa (De Mattos, 2010).

Este modelo de desarrollo ha sido principalmente estudiado en áreas metropolitanas, sin embargo, la evidencia empírica demuestra que estos mismos patrones de expulsión de la vivienda social hacia la periferia se replica en ciudades intermedias y pequeñas (Ortiz y Escolano 2007). Al revisar algunas capitales regionales se observan patrones similares, como en el caso de Iquique, Temuco o Puerto Montt, ciudades que resolvieron su presión habitacional localizando masivamente vivienda social en asentamientos distantes 10 o 20 kilómetros, que con crecimiento explosivo de oferta habitacional desde mediados de 1990 han terminado por configurar ciudades autónomas en términos de gobiernos municipales, pero funcionalmente dependientes de las capitales regionales aledañas.

En efecto, la producción de vivienda durante la década de 1990 alcanza su mayor nivel en la historia del país. Según Simian (2000), entre 1990 y 2007 se construyeron en promedio anual 79 mil unidades de vivienda subsidiadas de un total de 106 mil viviendas nuevas por año. Los años 1995 y 1996 alcanzaron los máximos históricos: cerca de 90 mil unidades anuales. En efecto, entre 1990 y 2009 se redujo de 30% al 7% el déficit habitacional.

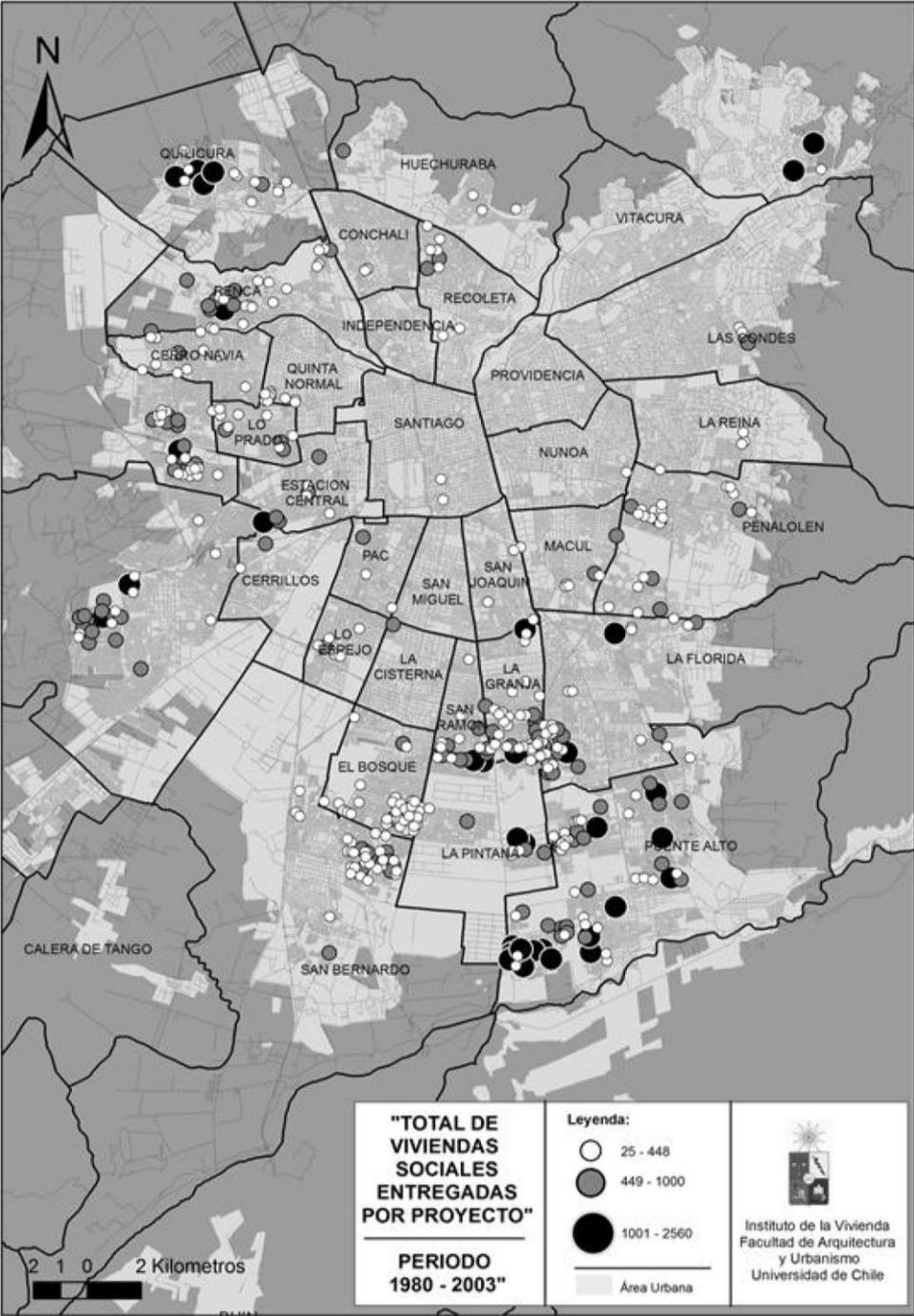
En la figura 2 se grafica localización y tamaño de los proyectos de vivienda subsidiada en Santiago, expresando con claridad el sostenido aumento en la cantidad de viviendas por proyecto habitacional y la localización en la periferia de la ciudad.

La política urbano habitacional desde la década de 1990 posee dos características que indican una profundización de la lógica neoliberal. En términos de gestión del proceso habitacional se basa en una creciente privatización, traspaso de tareas desde el sector público al privado. A su vez, la oferta habitacional ha ido desde la construcción masiva y seriada de unidades de vivienda hacia una de conjuntos de menor tamaño y que se abre a demandas particulares en cuanto a diseño arquitectónico. El sistema chileno habitacional posee altos niveles de masividad e inclusión, lo que ha generado en las últimas dos décadas una institucionalización de las demandas y luchas por vivienda.

El movimiento de pobladores que en la década de 1980 se concentró en la lucha antidictatorial tiende a diluirse con el retorno a la democracia. Moulian (2002), probablemente en el análisis más lúcido de la primera década de retorno a la democracia, plantea que las nuevas autoridades

democráticas tomaron la decisión consciente de desmovilizar a los actores sociales con el fin de generar estabilidad para el gobierno de la frágil democracia que se recupera desde 1989. Pero también, la expansión del consumo a los segmentos populares mediante el crédito y el inicio de economías criminales vinculadas al narcotráfico debilitarán paulatinamente la asociatividad y participación ciudadana en general. De esta forma, el poblador, un sujeto político que demanda por el acceso a la vivienda deviene en consumidor, un sujeto que se organiza para la obtención de un subsidio (Skewes 2001).

**Figura 2:** Total de viviendas sociales entregadas por proyecto. Período 1980-2002



Fuente: Tapia, 2012.

## 5. CRISIS DEL MODELO HABITACIONAL

A principios del 2000 se empieza a gestar un amplio consenso respecto a las limitaciones de la política de vivienda llevada hasta entonces para disminuir las condiciones de vulnerabilidad de los habitantes más pobres de la ciudad. En la investigación “Los Con Techo” (Rodríguez y Sugraves 2005) se plantea la tesis de que el problema de la vulnerabilidad asociada a la vivienda ya no consiste en el limitado acceso a ella – lo que sería la demanda de “los sin techo” como expresión de la prerrogativa histórica por la disminución del déficit habitacional- , sino más bien, que una vez que se ha masificado el acceso durante la década de 1990 (cerca de 1 millón de unidades de vivienda en una década), el modelo de desarrollo basado en la localización periférica con escaso acceso a servicios, baja calidad espacial y constructiva y la concentración masiva de población vulnerable, ha generado un nuevo tipo de pobreza y exclusión. El estudio mencionado concluye que el modelo urbano habitacional ha construido viviendas que poseen un bajo valor de uso, de cambio y de signo. Los reducidos tamaños de la vivienda, que oscilan entre 38 y 44 m<sup>2</sup>, no permiten adaptaciones adecuadas para acoger la dinámica familiar. Por otro lado, no se ha generado un mercado de vivienda social usada que permita a los nuevos propietarios valorizar su propiedad como patrimonio con plusvalía a través de la venta o hipoteca. El bajo valor comercial prácticamente las excluye del sistema de hipotecas bancarias. Finalmente, habitar estos nuevos conjuntos no reporta un valor simbólico, de ascenso social o de mejoramiento de la calidad de vida, por el contrario, estos masivos conjuntos de vivienda son fuente de estigmatización social, señalados como fuentes de pobreza, exclusión, narcotráfico y delincuencia.

En efecto, la localización periférica de la vivienda social deviene en el principal problema de la actual política habitacional. La dependencia en los precios del suelo ha acrecentado la brecha ciudad-periferia. En esta línea Hidalgo (2007) señala que estos nuevos conjuntos se levantan “en espacios distantes de la frontera edificada de la ciudad, tanto en el medio rural como en las ciudades menores existentes en los confines de las grandes conurbaciones” (p.58). Incluso el noción de “guetos” empezó a circular a partir del informe de ATISBA (2010) que caracteriza estos conjuntos como barrios segregados, caracterizados por su gran tamaño, alta concentración de habitantes homogéneos (de categorías socioeconómica de los 2 quintiles de menores ingresos), escaso acceso a servicios y alejados de los centros de servicios de las principales ciudades. El conjunto de efectos negativos se extiende cuando se considera equipamiento urbano, servicios públicos y privados de baja calidad, deficiente movilidad, relaciones conflictivas de convivencia barrial, consolidación de economías criminales y la ruptura de las redes sociales y familiares por la imposibilidad de mantener contactos frecuentes con la familia y amigos que quedaron en el domicilio anterior (Ducci 2000). La fragmentación del espacio se produce tanto a nivel funcional como también social.

De la crisis del modelo habitacional surge en nueva política habitacional, se expande el campo de acción del Estado hacia la escala barrial y se introducen una serie de nuevos subsidios para el mejoramiento de la calidad arquitectónica de los conjuntos de vivienda. También, se consolida la necesidad de establecer una política de desarrollo urbano, inexistente hasta entonces, que organice las diferentes acciones y que exponga un horizonte del tipo de ciudades que se deben promover.

## 6. REPUESTA A LA CRISIS: EL NEOLIBERALISMO SE REINVENTA

Brenner y Theodore (2002) plantean como características del neoliberalismo su capacidad de reinención, en estos términos, la crisis del modelo habitacional producto en el fondo por la lógica neoliberal de la primacía del mercado del suelo y la mercantilización de la vivienda, se

resuelve con una profundización de los mecanismos hasta ahora implementados, con una profundización del pacto entre Estado y capital privado.

La lógica privatizada de la producción de vivienda social ha consistido en que las distintas etapas del proceso de producción habitacional han pasado desde entidades del Estado a ser controladas por oferentes privados. Durante la década de 1990 el Estado organizaba la demanda, planificaba los conjuntos habitacionales y externalizaba la construcción de los conjuntos de vivienda. El 2006 se introduce la figura de la EGIS, Empresa de Gestión Inmobiliaria Social, una entidad privada que se encarga de todas las etapas del proceso de provisión de vivienda. Desde la organización de la demanda, formulación de proyecto de arquitectura, provisión de la localización, implementación de un plan social, diseño urbano, entre otros (Toro 2006). En este contexto el Estado cumple exclusivamente la función de asignador de subsidios a los beneficiarios. El beneficiario debe hacer efectivo este “voucher” – como ha sido llamado durante la administración del Presidente Piñera (2010-2014) – con una EGIS que ofrezca solución habitacional. El Estado no interviene ni en el diseño ni localización de la vivienda, solo puede actuar sobre estas variables de forma indirecta a través de una batería de subsidios postulados de forma independiente por los mandantes de subsidio. Algunos de estos subsidios se orientan a desarrollar proyectos de eficiencia energética a través de la instalación de paneles solares, o acceder a una localización con mejor accesibilidad, concebido como un suplemento para la compra de suelo en áreas con mayor centralidad y evitar así la sostenida expulsión a la extra-periferia de la construcción de vivienda social.

Las EGIS pueden ser de tres tipos: públicas, privadas sin fines de lucro y privadas con fines de lucro. Las EGIS públicas habitualmente dependen de los municipios y operan, siguiendo la lógica subsidiaria, donde las EGIS privadas no tienen interés por la dificultad para obtener rentabilidad, esto es, especialmente, en áreas rurales o urbanas de pequeño tamaño. Las EGIS privadas sin fines de lucro responden a Fundaciones privadas, ONGs internacionales o iglesias. Las EGIS privadas con fines de lucro operan como empresas, buscando la rentabilidad en función de su eficiente capacidad de gestión en todo el proceso de producción habitacional. Habitualmente éstas últimas operan en áreas metropolitanas y ciudades intermedias, donde el tamaño de los proyectos habitacionales les permite marginar suficiente para mantenerse como empresa rentable.

En consecuencia, el Estado cristaliza su función más pura como repartidor de subsidios a la demanda. Las soluciones habitacionales, empero la batería de subsidios disponibles, se han hecho cada vez más caras. Los montos asociados a los subsidios no crecen tan rápido como los valores de los materiales de construcción, mano de obra y valor del suelo. La industria de la construcción ha experimentado un boom en la última década aumentando los costos de todos los insumos. Lejos de los efectos de la crisis urbana del 2008 en Estados Unidos y Europa, en Chile la expansión inmobiliaria tuvo un nuevo impulso al inicio del 2010. El terremoto y tsunami del 27F 2010 y la destrucción de más de 200 mil viviendas en el país implicó un aumento en los valores de los insumos de construcción, pero aún más relevante podrían haber sido los gigantescos excedentes que se producen a partir del precio del cobre – el principal recurso natural del país – que en el año 2011 alcanza su mayor valor desde 1966<sup>4</sup>. Es probable que una importante parte de los excedentes del cobre fueron invertidos en el mercado inmobiliario empujando el alza de los precios en los mercados del suelo y de arriendo y venta de vivienda. El año 2012 se vendieron sólo en Santiago 40.450 unidades de departamentos y viviendas nuevas, con una expansión de más de 18% respecto al año anterior<sup>5</sup>, En julio del 2014, el Presidente de la organización gremial

---

<sup>4</sup> Ver “El precio del cobre 2011 registró el promedio más alto de últimos 44 años”, 30/12/2011, en COCHILCO: <http://goo.gl/zFvWWI>

<sup>5</sup> Cámara Chilena de la Construcción [www.cchc.cl](http://www.cchc.cl)

de los inmobiliarios (Cámara Chilena de la Construcción) afirmaba la necesidad de ajustar en un 50% los montos de los subsidios para poder seguir en el negocio de la vivienda social<sup>6</sup>. En efecto, la política subsidiaria debe seguir cubriendo los precios que impone el mercado, con poco éxito en impulsar mejores soluciones en arquitectura y localización. Un ejemplo de esta dificultad se ha hecho evidente en torno al “subsidio de localización” (introducido a propósito de la crisis), que debido al bajo monto relativo, correspondiente a un incremento de un 15% del subsidio total, en los mercados de suelo metropolitano no tiene impacto real, más bien, es un subsidio capturado por el dueño del suelo.

Tampoco existen estímulos reales para la innovación técnica o arquitectónica. Algunas iniciativas de amplia difusión como prácticas exitosas, como es el caso específico del proyecto Elemental que promueve sus conjuntos residenciales a partir de la innovación arquitectónica, trabajan con apoyos, auspicios y otro tipo de colaboraciones que no permite evaluar con claridad los costos asociados. En cierta manera, en el modelo de la EGIS se apela a que gestores privados logren atraer otro tipo de recursos que se traducen en financiamientos especiales que complementen los subsidios de construcción o en la adquisición de suelo a través de donaciones o negociaciones con empresas específicas que se involucran en los proyectos con el propósito de incrementar su capital reputacional. En estos términos, Elemental y su extensa red de apoyo empresarial ha sido paradigmático.

El sistema basado en EGIS ha estado bajo la crítica generalizada, estas entidades han proliferado, muchas de ellas en condiciones precarias con baja capacidad para responder de forma adecuada las demandas de los habitantes. Ha sido habitual la gestión deficiente o la quiebra de estas empresas en pleno proceso de producción habitacional, generando una serie de problemas a los beneficiarios y encareciendo las propuestas. Hasta la fecha se han realizado numerosos cambios en los mecanismos de funcionamiento del sistema de EGIS, desde el año 2014 se denominan Entidades Patrocinantes, no obstante, la lógica subyacente no ha sido cuestionada.

En la figura 3 se presenta un cuadro resumen con los principales elementos de gestión del proceso habitacional que se traspasan desde el Estado a entidades privadas desde el año 1990.

**Figura 3:** Modelos de gestión del proceso habitacional

Época	ESTADO	PRIVADOS
1990	Planificación de vivienda Organización de la demanda Diseño arquitectónico Asignación subsidios (voucher)	Construcción
1996	Organización de la demanda Asignación subsidios	Construcción Planificación de vivienda Diseño arquitectónico
2006	Asignación subsidios	Construcción Planificación de vivienda Organización de la demanda Apoyo “social” a las nuevas comunidades

**Fuente:** Elaboración propia

<sup>6</sup> Ver: “Los subsidios de las viviendas sociales deberían aumentar en al menos un 50%” 25/07/2014, En: <http://goo.gl/jvMfwj>

En Chile no existen en la actualidad, y al menos desde la década de 1970, modelos cooperativos de vivienda o de propiedad colectiva. La principal aspiración en el acceso a la vivienda ha sido el llamado “sueño de la casa propia”. El proceso habitacional se ha privatizado tanto, en lógica de gestión - como he revisado anteriormente -, pero también en el ámbito de construcción del sujeto demandante, que se ha orientado como participante de una demanda articulada desde un colectivo (un comité) a una de tipo individual. La última modificación significativa al sistema de subsidios habitacionales, el llamado DS40 del año 2011, elimina la necesidad de postulación como parte de un comité y fomenta la postulación individual. En este caso, el postulante se transforma en un agente individual dentro de un mercado de vivienda social. El beneficiario portador de un subsidio no requiere vincularse con una EGIS, y por lo tanto el proceso de participación en el diseño de la vivienda y espacios comunes puede ser desestimado. La idea de esta modificación – el DS40 - es que el beneficiario puede hacer efectivo su subsidio para una vivienda ya construida por una empresa inmobiliaria.

En el año 2011 se ha introducido el llamado “subsidio a la clase media”. En la misma lógica descrita anteriormente, el Estado asigna a personas jóvenes con capacidad de endeudamiento bancario subsidios para la compra de viviendas nuevas o usadas. Pronto a entrar en funcionamiento se encuentra el “subsidios de arriendo”, primer instrumento de este tipo en Chile orientado a personas jóvenes en etapa de consolidación laboral, su objetivo es permitir el ahorro para una futura adquisición de vivienda. La introducción de este subsidio no responde al nacimiento de una política de arriendo alternativa a la propiedad privada, más bien, se trata de una respuesta contingente a la baja oferta de vivienda social así como una forma de mantener la demanda sobre el mercado de arriendo controlado exclusivamente por agentes privados. La brecha entre los valores de vivienda y los montos del subsidio ha conducido a la formación de un segmento masivo de beneficiarios que no pueden hacerlo efectivo. Las viviendas ofertadas exceden los montos de los subsidios o se localizan en la extra periferia de Santiago. A principios del año 2014 se estimaba en más de 30 mil beneficiarios en espera de una oferta de vivienda social.

Con la individuación en la gestión del subsidio se orienta a la construcción de un mercado habitacional único, en el cual los individuos participan según la capacidad de pago. Paradigmáticamente, durante el año 2012 y 2013 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo utilizó el slogan “Un subsidio a tu medida”, dando a entender que el acceso a la vivienda es un asunto del individuo y sus necesidades específicas. En consecuencia, el objetivo de la política habitacional es acercar la oferta a la demanda de vivienda.

En este contexto de escasez de suelo barato para la construcción de vivienda social, el año 2013 se aprobó la ampliación del área urbanizable de la Región Metropolitana de Santiago en 10 mil hectáreas agrícolas. El principal argumento para esta ampliación ha sido la necesidad de suelo (barato) para cumplir la demanda de vivienda social. Los asentamientos informales van en franca retirada en Chile. Los programas de autoconstrucción introducidos en el pasado, orientados para los habitantes más vulnerables de la ciudad, han sido completamente abolidos.

Según el Catastro de Campamentos 2007 (Atria, 2007), en Chile cerca de 30 mil familias habitaban en 533 campamentos repartidos por el país. El 2013, la Fundación Techo (2013) consigna 31.740 familias habitando en 925 campamentos a lo largo del país. La diferencia entre las cifras responde a las metodologías, especialmente en la consignación de los llamados microcampamentos. En las últimas dos décadas la población que vive en asentamientos informales ha disminuido drásticamente considerando que en 1972 se estimaba en cerca de 800.000 personas como demandantes de soluciones habitacionales urgentes (Castells, 2014). Los campamentos han ido reduciendo sus tamaños, la emergencia de microcampamentos, agrupaciones de hasta 25 familias que ocupan espacios intersticiales de la ciudad, la mayor de las veces invisibles para el resto de los habitantes e incluso para las políticas públicas. Esta población

es el segmento más vulnerable que ha permanecido aislada de las acciones del Estado y del interés de los privados<sup>7</sup>. En la actualidad, los principales demandantes de soluciones habitacionales en Chile no son los habitantes de asentamientos informales, como lo fue hasta la década de 1980, sino los llamados “allegados”. Habitantes que residen junto a familiares o amigos de forma permanente, habitualmente bajo condiciones de hacinamiento. Esta situación es auto percibida como transitoria hasta la obtención de la casa propia. En ciudades no metropolitanas la demanda habitacional es presionada tanto por allegados como por migrantes del campo o de otros sectores del país atraídos por la expansión económica basada en actividades extractivas de la gran minería, piscicultura, forestal entre otras.

## 7. NUEVAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS TRAS LA CRISIS

El año 2014 fue publicada la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Luego de varios de años de debate entre diversos actores del Estado, corporativos, y académicos, el país cuenta finalmente con un documento indicativo que invita a pensar los temas de vivienda integrados a otros ámbitos del desarrollo urbano. El documento de la Política sostiene interesantes propuestas, como una mayor regulación del mercado del suelo junto a una serie de planteamientos que buscan incrementar la sostenibilidad de los sistemas urbanos y la participación por parte de la ciudadanía. En los próximos años se debería iniciar el paso desde conceptos indicativos hacia lo normativo.

Las acciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el principal y prácticamente única institución del Estado en la política urbana, incorpora desde mediados de la década pasada la idea de escalabilidad al organizar sus programas y acciones: vivienda, barrio y ciudad. La escala intermedia del barrio no contaba con programas específicos hasta el año 2006 cuando se introduce una de las innovaciones más relevantes de los últimos años, un programa de recuperación de barrios llamado Quiero Mi Barrio (QMB). Esta iniciativa se plantea intervenir en una primera etapa sobre 300 barrios a lo largo del país considerados como vulnerables. Son barrios populares construidos en diferentes momentos del siglo pasado marcados por el deterioro físico, concentración de vulnerabilidades y estigmatización social. Muchos de estos barrios correspondían a conjuntos de vivienda social construidos durante la década de 1990. El Programa QMB se concibe como una iniciativa participativa guiada por un equipo interdisciplinario y una asamblea de vecinos para establecer un “contrato”, en que se estipula una cartera de proyectos de intervención arquitectónica en el espacio público. Los montos de este programa de inversión varía, pero en muchos casos bordea el millón de dólares. Este programa prácticamente se detuvo durante el período 2010-14 y ha sido reimpulsado por la segunda administración Bachelet desde marzo 2014. El programa se relanza con la incorporación de otros 300 barrios hasta el año 2018.

El programa ha sido blanco de críticas por su cuestionable efectividad, al ser un programa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo interviene sólo sobre elementos del espacio público: habitualmente construcción de plazas y mobiliarios urbanos. La pretensión de articular la inversión multisectorial no ha pasado de ser una aspiración, dejando de lado aspectos relevantes para los habitantes en sus vidas cotidianas, como son situaciones que afectan la convivencia vecinal o la presencia de narcotráfico en los barrios. También los publicitados procesos participativos han sido señalados como ineficaces por sus engorrosos procedimientos. Sin embargo, dos aspectos son relevantes en esta experiencia, por un lado la formación de cientos de profesionales en la intervención de barrios desde perspectivas interdisciplinarias y con particular sensibilidad a la participación ciudadana – un hecho inédito en la política urbano habitacional

---

<sup>7</sup> Ver Fundación Trabajo en la Calle, <http://web2014.trabajoenlacalle.cl/>

chilena-, y por otro, la emergencia de la escala barrial como objeto de política. Esta impulso en un nuevo imaginario de la acción del Estado en el territorio se puede ver testificada en las demandas levantadas por una serie de damnificados del terremoto y tsunami 2010, quienes una vez relocalizados en nuevos conjuntos habitacionales pos desastre, demandaron la introducción del programa de mejoramiento de barrios como forma de generar lazos entre los nuevos vecinos y de formular un plan de inversión barrial.

## **8. LUCHAS POR LA VIVIENDA: ESTADO ACTUAL**

Las luchas por la vivienda en los últimos 20 años se han dado en un contexto de inclusión masiva a las políticas de acceso a la vivienda, en buena parte las demandas actuales más estructuradas surgen de los problemas y efectos negativos de esta política. En términos generales podemos identificar tres focos en torno a los cuales se organizan diferentes colectivos y agrupaciones.

Un primer conjunto se identifica en torno a los llamados “deudores habitacionales” quienes han sido afectados por el proceso de privatización de la producción de la vivienda. En el año 2014 se estima en más de 80 mil personas las afectadas por morosidad en el pago de su deuda habitacional. La mayor parte de ellos accedieron a viviendas sociales desde fines de 1980 hasta fines de 1990 en virtud de la combinación de subsidio estatal e hipoteca. A principios del 2000 el Estado junto con generar algunos mecanismos de condonación decide bancarizar la deuda (traspaso de los deudores a la banca privada). Alza en los intereses de las deudas, multas y desalojos, llevó a la emergencia de una serie de organizaciones que demandan, principalmente, la condonación de las deudas en consideración que los subsidios introducidos posterior al 2000 no posee deuda. A partir de estas experiencias de protesta se han articulado acciones de visibilización como son cortes de avenidas o acciones mediáticas. El año 2009 un conjunto de más de 100 familias agrupadas en FENAPO (Federación Nacional de Pobladores) ocupan durante 42 días la ladera del río Mapocho, instalando un campamento que recuerda al movimiento de pobladores de 1960. La ocupación de un área de alto simbolismo para la ciudad no sólo permite la visibilidad de diferentes tipos de demandas vinculadas con la lucha por la vivienda, sino en sí mismo habría logrado “federarlas” (Pulgar 2014). Cinco años más tarde se realiza una segunda toma, en condiciones similares, la motivación en esta ocasión habría sido vincular las luchas de los pobladores con la de otros movimientos sociales como la de estudiantes que emerge desde el 2011. Es destacable que una dirigente histórica de los colectivos de deudores habitacionales, Roxana Miranda, se presenta como candidata presidencial para las elecciones del 2013. Obtiene el 2,4% de los votos, si bien una votación baja, logra una atención pública significativa representando la lucha de pobladores. Posterior a la elección, no se consolidó un trabajo político relevante.

Un segundo conjunto de demandas se articulan en torno a los problemas de localización y calidad de la vivienda que hemos mencionado anteriormente. Aquí ejemplar es la emergencia del Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), un colectivo que surge de la última toma de terreno de grandes dimensiones en Santiago, la llamada “Toma de Peñalolén” (1999-2010). El Movimiento se organiza una vez que se empiezan a plantear las primeras soluciones habitacionales que suponían el desplazamiento de los habitantes hacia comunas periféricas. Los vecinos expresan su voluntad de permanecer en la misma comuna de la Toma, ya que ésta posee una relativa buena accesibilidad a servicios, pero por sobre todo, permite mantener las redes sociales que se habían cultivado durante el proceso de la Toma. Este movimiento, sobre el cual ya hay una serie de investigaciones (Janoschka y Casgrain 2012, Angelcos 2012), ha basado su funcionamiento en la formación y apoyo de comités de vivienda, sobre el cual ha ido construyendo un discurso más amplio en torno a una perspectiva de derechos. El año 2008 el MPL forma una EGIS – llamada “Entidad de auto-Gestión Inmobiliaria” – y una empresa

constructora conformada por los mismos pobladores. Se busca fortalecer la autogestión del proceso del desarrollo inmobiliario. Su territorio de origen corresponde a la comuna de Peñalolén, pero luego se ha extendido hacia diferentes puntos en comunas periféricas de Santiago a través del ejercicio asambleario en la organización de sus participantes que demandan soluciones habitacionales.

Otras disputas del MPL fue la formación de colectivos de recuperación de inmuebles abandonados en el centro de la ciudad posterior al terremoto del 2010, demandando su transformación para vivienda social. Estas experiencias fueron bastante limitadas, pero obtuvieron una interesante atención por parte del activismo urbano. El mismo año 2011 el MPL encabezó la oposición al nuevo Plan Regulador de la Comuna de Peñalolén que proponía la densificación en algunas áreas de la comuna, lo que hubiera aumentado el precio de suelo y disminuido las posibilidades que población vulnerable se asentara en la comuna. Esta disputa transformó al MPL en un actor comunal relevante, toda vez que se logró detener la implementación del nuevo instrumento de planificación. Esta victoria revocatoria resultó inédita en cuanto los Planes Reguladores poseen una feble institucionalidad para la participación ciudadana, la presión en el caso de Peñalolén llevó a la realización de un plebiscito comunal donde la propuesta oficial fue derrotada.

El 2012 el MPL participa de forma protagónica en la formación del Partido Igualdad, la plataforma política que lleva a Roxana Miranda como candidata presidencial. La participación en el sistema político de representación ya había sido utilizado como estrategia el 2008, al obtener un cargo de concejal del Municipio de Peñalolén por parte de uno de los dirigentes del MPL. El año 2012 el Partido Igualdad participa con escaso éxito en las elecciones municipales en numerosos distritos de Santiago.

En tiempos recientes otras organizaciones similares, como el UKAMAU, han tenido un desarrollo parecido, pero aún sin el despliegue del MPL. Estas organizaciones reapropian un discurso basado en significantes del movimiento de pobladores anteriores a la dictadura, pero poseen la capacidad para vincularse con los mecanismos actuales de producción de vivienda. Para este propósito el MPL cuenta con un contingente de profesionales jóvenes y estudiantes universitarios quienes realizan tanto trabajo político como asistencia técnica. Una serie de proyectos de vivienda social expresan la capacidad del MPL para ser un actor competente bajo la política habitacional actual.

El concepto que mueve a MPL es recuperar, en efecto, la figura del “poblador” como agente político y superar la categoría de “beneficiario” a lo que lo redujo la política habitacional bajo la dictadura y la Concertación en la década de 1990. La hipótesis general sería la formación de “un nuevo poblador” que encuentra en la lucha por el “derecho a la ciudad” un forma de articularse como actor popular (Mathivet y Pulgar 2010). En este proceso, las demandas se articulan en torno a una perspectiva de derechos, ya “no como meros objetos de la política pública, sino que como sujetos de derechos, actores y protagonistas de los procesos de construcción social del territorio, así como de la producción del hábitat” (Ibid: 2). Las formulaciones conceptuales del MPL pasan por un serie de articulaciones que van desde la idea de descolonizar el concepto de territorio para pensarlo como una construcción participativa y de una forma inclusiva más allá del “saber experto” y transformar su producción conceptual y física en una de tipo colectiva. Dentro del mismo ámbito se apunta a la “desalienación colectiva”, subrayando el potencial emancipador no tan sólo en términos de clase o segmento social compuesto por pobladores, sino también en términos personales de sus participantes.

Recientemente, tanto el MPL como otras iniciativas han empezado a trabajar con la noción de “vida digna”, entendido como “(la vida digna) no es vivir mejor que otros o vivir mejor que antes, sino una opción que se expresa en el reconocimiento del comportamiento, de la diversidad

y de la experiencia de vida de nuestros pueblos. Esta no representa un ideal externo, sino un horizonte construido desde la propia gente, de sus sueños, deseos y anhelos de vivir bien” (Movimiento de Pobladores en Lucha, 2009). Esta concepción de vida digna devendría en un significativo vacío, según Angelcos (2012), en cuanto se trata de un significativo sin una definición excluyente, que permite por lo tanto, ser llenado de significados desde una diversidad de miradas, construyendo una múltiples contenidos dentro un mismo campo semántico. También es importante destacar que es posible que el MPL ha sido el primer movimiento ciudadano que ha empleado la idea de “derecho a la ciudad” en Chile.

En una línea similar podemos identificar al Movimiento de Pobladores UKAMAU (MPU). Esta organización nace de un centro cultural popular que decide organizar un comité de vivienda. Rápidamente esta iniciativa es sobrepasada por el interés y demanda por vivienda, lo que lleva a la formación de numerosos comités, multiplicando las iniciativas de postulación a la vivienda. En ese momento deciden transformarse en movimiento de pobladores. Su vocera Gladys González, sostiene que su lucha “no sólo sería por una vivienda sino también por una vida distinta y que por lo tanto nuestra lucha es también por todos los derechos que nos son negados”<sup>8</sup>. En esa línea han levantado la consigna “un solo pueblo, una sola lucha”. Se articula de esta manera la lucha por “viviendas dignas, a mejores barrios y a una mejor ciudad”. Por un lado destaca la noción de derechos, y por otra, una mirada que excede la sola vivienda extendiendo la demanda hacia otros ámbitos de la vida social. Al igual que el MPL, UKAMAU despliega una mirada sobre el territorio, la vivienda como un elemento dentro de una trama más compleja que involucra no sólo el barrio, sino la accesibilidad y la ciudad como unidad. Esta mirada multiescalar podría ser considerada como un elemento nuevo de las organizaciones de habitantes de la última década.

La extrema privatización de la política habitacional permite que iniciativas de la sociedad civil se transformen en actores del proceso de producción de vivienda. En efecto, el MPL se ha constituido en EGIS y constructora con una serie de proyectos actualmente a su haber, esta práctica ha jugado un rol relevante para crecer como organización social. UKAMAU por su parte, ha restringido al rol de organizador de comités de viviendas con foco en la participación de los habitantes en el proceso habitacional.

En el contexto chileno actual la autogestión puede devenir en un concepto ambiguo, por un lado se valora la capacidad de la organización social de articular sus demandas y concretar con soluciones sin mediadores institucionales del Estado o del mercado, pero a su vez, la autogestión entendida como la capacidad de los individuos para tomar la iniciativa en construir sus condiciones de desarrollo puede ser entendida como una condición propia del desarrollo del (neo)liberalismo.

La política actual también permite la construcción de proyectos de pequeña escala y para grupos de población específicos o, lo que podríamos llamar, con intereses especiales. Es en relación a estas cualidades que han surgido una serie de iniciativas que se encuentran en desarrollo y que marcan, en cierta forma, la emergencia de nuevos tipos en la lucha por la vivienda. Planteamos al menos dos.

El primero de estas se trata de organizaciones indígenas urbanas que han logrado a través de convenios ente CONADI (Corporación Nacional Indígena), MINVU y municipios, la construcción de conjuntos habitacionales específicos para población de origen indígena. Desde el año 2007 una serie de proyectos, especialmente en Santiago (Figura 4) y en la Región de Valparaíso (Figura 5), se han diseñado para población indígena integrando el financiamiento de

---

<sup>8</sup> En: <http://www.lahaine.org/mundo.php/chile-luchar-crear-poder-popular>

otras instituciones como municipios o incluso agentes privados. En estos casos el requisito para la obtención del subsidio es, exclusivamente, la pertenencia étnica. Estos conjuntos de vivienda son en general de pequeña escala, incorporan una arquitectura particular – pretendidamente con pertinencia cultural – y, en cierta forma, han permitido fortalecer la asociatividad indígena en la ciudad. Los proyectos han empezado a proliferar en distintas ciudades del país, marcando también la emergencia de una demanda inexistente hasta hace una década. Así, la masiva población indígena urbana en Chile deviene en actor emergente en la lucha por la vivienda. La producción de un hábitat urbano indígena posee una relevancia significativa en términos cualitativos en las ciudades chilenas, es posible pensar que su consolidación implica un cambio relevante en el eje de las luchas por la vivienda en Chile.

**Figura 4:** Villa Bicentenario, Comuna de Cerro Navia, Conjunto de vivienda de población Mapuche (izquierda); Conjunto Newen Ruka, Comuna de Viña del Mar. Conjunto de vivienda de población Mapuche-Huilliche y otras etnias (derecha)



**Fuente:** Fotografías de Xenia Fuster Farfán y Aldo Ortíz Cubillos.

Otro tipo de nuevas demandas y organizaciones corresponden a colectivos de clases medias que mediante su organización se proponen permanecer en barrios donde ya residen como arrendatarios o allegados. Se trata de personas, parejas y familias jóvenes que se encuentran explorando posibilidades de cooperativismo – como planteamos no existe una historia en Chile en esta línea – que permitan la compra y construcción colectiva. Las diferentes acciones que emprenden estos grupos podrían estar forjando nuevos caminos en la gestión de la vivienda en Chile, aunque aún no hay resultados claros.

En general, las demandas por vivienda en Chile se han basado en realizar nuevas jugadas dentro de los marcos del sistema institucional. Se podría decir que se trata de demandas por acceso al sistema desde una perspectiva de derechos. Si bien los diferentes organizaciones encuadran la vivienda dentro de una lucha mayor, marcada por ideas como “vida digna”, aún permanece en un nivel – como diría Laclau (2006) – de “demanda ciudadana”, es decir, una demanda específica que es articulada en términos discursivos como integrada con otros ámbitos de la vida social, empero, concretamente no logra alcanzarlo. Más aún, en este caso, tal demanda arriesga a permanecer dentro de los límites que impone el acceso a la propiedad privada. De hecho, es conocido que en muchos de los colectivos organizados por la lucha habitacional la participación disminuye radicalmente una vez obtenido el beneficio de la vivienda propia, en efecto, los habitantes tienden a desmovilizarse. Las diferentes iniciativas, los movimientos de pobladores, las iniciativas de clases medias, o incluso los movimientos tipo “no en mi patio trasero”, no han logrado articulaciones más amplias en sus luchas. La formación de una serie de iniciativas

ciudadana post terremoto y tsunami 2010 tendió en un momento a generar un bloque más amplio de colaboración con agrupaciones de pobladores, sin embargo y pese a la solidaridad, los lenguajes y perspectivas de las luchas se mostraron divergentes.

Ciertamente, las luchas por la vivienda aún se encuentran lejos de constituirse en una demanda de tipo “popular”, siguiendo la tipología de Laclau. La posibilidad de articular las demandas por la vivienda con otras demandas de creciente consolidación en Chile, estableciendo una cadena de equivalencias con, por ejemplo, luchas por la educación o medio ambiente, es aún lejana.

Los movimientos por la vivienda han empezado a construir una narración en torno a una mirada multiescalar, es decir, la vivienda, el barrio y la ciudad. En este sentido, estos discursos se articulan con un giro relativamente reciente en el debate chileno en torno a la ciudad, ya que esta multiescalaridad ha sido asumida por el Estado a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo con programas como el QMB y la formulación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano el 2013. En el caso de los barrios, el impacto ha sido significativo en el fomento de instancias de participación de nivel local e intentos de reactivar capital social y comunitario en conjuntos de vivienda social construidos en diferentes momentos de los últimos 70 años.

En este contexto, las grandes disputas parecen plantearse en el ámbito del fortalecimiento de la asociatividad local para lograr un mayor empoderamiento en los procesos decisionales y, junto con ello, fortalecer las disputas en torno al mercado del suelo. Son las dinámicas del mercado del suelo ampliamente liberalizado en Chile lo que está dando origen a los conflictos actuales.

## 9. REFLEXIONES FINALES

El propósito del texto ha sido reseñar las transformaciones neoliberales en las políticas de vivienda y sus luchas asociadas en el Chile contemporáneo. En efecto, la implementación de una producción del espacio de tipo neoliberal ha tenido el carácter de un proceso continuo de introducción de políticas y acciones a lo largo de 35 años, si bien su acto fundacional se produce bajo el régimen dictatorial, los gobiernos democráticos han profundizado su lógica. De este proceso se identifican seis elementos de síntesis:

- El capital privado ha logrado que el Estado genere las condiciones y marcos de acción para incrementar el lucro privado en la producción habitacional. Esto se expresa tanto en la primacía de un mercado del suelo con escasas regulaciones que permitan la captura de la renta del suelo por parte de desarrolladores inmobiliarios, así como de la captura de renta en el proceso mismo de gestión y construcción de la vivienda social.
- Un proceso continuo de comodificación de la vivienda que se aleja cada vez más de ser un derecho social para transformarse en un bien de consumo. Las luchas por la vivienda devienen en organizaciones que se asocian y demandan participar en un mercado de vivienda.
- El incremento de las desigualdades espaciales genera una crisis de legitimación del modelo de producción de vivienda social que se resuelve con una mayor expansión de la privatización del modelo, diversificando la oferta y “acercándola” a demandas específicas.
- Los movimientos sociales pierden paulatinamente la capacidad de influir en la políticas de vivienda y de promover la formulación de nuevas acciones por parte del Estado, tal como sucedió con el movimiento de pobladores. El éxito de los habitantes organizados se basa en la capacidad de insertarse en los marcos de acción establecidos.
- Todo proceso neoliberal se despliega dentro de una tradición específica, en el caso chileno el vínculo entre política de vivienda y propiedad privada, históricamente construida durante el siglo XX, entrega las bases para un desarrollo de soluciones habitacionales de propiedad in-

dividual, bloqueando sistemas basados en el arrendamiento, propiedad pública o iniciativas de tipo cooperativistas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANGELCOS Gutiérrez, Nicolás (2012). “Lucha por la vivienda y politización de las trayectorias individuales”. Polis. Revista Latinoamericana (31). Recuperado a partir de <http://polis.revues.org/3593>
- AGUIRRE, Beatriz y Rabi, Salim (2009). “La trayectoria espacial de la Corporación de la Vivienda (CORVI)”, *Diseño Urbano y Paisaje*, 6 (18), pp. 32.
- ATISBA (2010). Estudio Guetos en Chile. Reporte. Santiago de Chile. [Recuperado 10 junio 2014].
- ATRIA, Jorge (2007). “Capital social y voluntariado: Claves para un financiamiento solidario de la vivienda social. El caso de la Fundación Un Techo para Chile”, *Revista INVI* (22) 61, pp. 13-30.
- BRENNER, Neil, y Theodore, Nik (2005). “Neoliberalism and the Urban Condition”, *City*, 9, pp. 101–107.
- CASTELLS, Manuel (2014). “Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile”. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 3(7).
- DE MATTOS, Carlos (2010). “Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: De la ciudad a lo urbano generalizado”, *Rev. Geo. Norte Grande* (47): pp. 81-104.
- DUCCI, María Elena (2007). “La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa”, en *1906-2006 Cien años de política de vivienda en Chile*, María José Castillo y Rodrigo Hidalgo (Eds.). Santiago: Ediciones PUC.
- DUCCI, María Elena (2000). “Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana”, *EURE*, 26 (79), pp. 5-24.
- FUNDACIÓN TECHO (2013). Actualización del Catastro Nacional de Campamentos. Santiago: Techo.
- HARVEY, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal
- HIDALGO, Rodrigo (2007). “¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile”, *EURE*, 33 (98), pp. 57-75.
- HIDALGO, Rodrigo (2010). “El papel de las leyes de fomento de la edificación obrera y la caja de habitación en la política de vivienda social en Chile 1931-1952”, *Revista INVI* (15) 39, pp. 92-120.
- JANOSCHKA, Michael y Casgrain, Antoine (2012). *Urbanismo neoliberal y gentrificación en Santiago de Chile. Diálogos entre teoría urbana y reivindicación vecinal*. Documento de Estudio Poblador.
- JANOSCHKA, Michael y Hidalgo, Rodrigo (2014). “La ciudad neoliberal. Estímulos de reflexión crítica”. En *La ciudad neoliberal: Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*, Rodrigo Hidalgo y Michael Janoschka (Eds.), pp. 7–32. Santiago de Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica.
- JIRÓN, Paola y Cortés, Alejandra (2004). “Análisis política habitacional chilena y sus futuras orientaciones”, Documento de Trabajo INVI N° 4. Santiago de Chile.
- LACLAU, Ernesto (2006). *La razón populista*. México: FCE.
- MATHIVER, Charlotte y Pulgar, Claudio (2010). “El Movimiento de Pobladores en Lucha (Santiago, Chile)”. *Habitat International Coalition*. Recuperado [20-07-2014] en: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3574> - 2014-07-20
- MACDONALD, Joan (1994). “¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional”, Documento de Trabajo 16/94 CPU.

MOLINA, Irene (1986). “El Programa de Erradicación de Campamentos en la Región Metropolitana de Santiago (1979-1984): Implicancias Socioeconómicas y Espaciales” Tesis para obtener el Título Profesional de Geógrafo, Santiago : Pontificia Universidad Católica de Chile.

MOULIAN, Tomás (2002). Chile actual. Anatomía de un mito, Santiago: LOM

MOVIMIENTO DE POBLADORES EN LUCHA (2009). “A tomarse Peñalolén para conquistar la ciudad”. Recuperado el 15 de Marzo de 2011, de Cuadernos Sur: <http://www.sitiosur.cl>

ORTIZ, Jorge y Escolano, Severino (2007). “Cambios en la configuración urbana y “sintaxis del espacio” en ciudades intermedias: El caso de La Serena (Chile)”, Estudios Geográficos, 65 (255): pp. 297-320.

PULGAR, C. (2014). Movimientos sociales de pobladores, estudiantes y trabajadores: construyendo la unidad en la lucha: de la toma del Mapocho al Paro Nacional del 3 de julio. Le Monde Diplomatique En: <http://www.lemondediplomatique.cl/Movimientos-sociales-de-pobladores.html> [Accedido el 18 septiembre 2015]

RAPOSO, Alfonso (2007). “El paradigma de la CORVI en la arquitectura habitacional chilena”, Diseño Urbano y Paisaje 4(10), pp. 51.

RODRIGUEZ, Alfredo y Sugraves, Ana (Eds., 2005). Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social, Santiago: Ediciones SUR.

SABATINI, Francisco; Caceres, Gonzalo y Cerda, Jorge (2001). “Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”. EURE, 27(82), pp. 21–42.

SAGER, Tore (2011). “Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010”, en Progress in Planning 76, pp. 148–199.

SEPÚLVEDA, Rubén, Larenas, Jorge, Prado Vanessa, Prat, Bárbara y Álvarez, Jun (2009). “Bicentenario: Oportunidad de repensar las políticas urbano-habitacionales”, Revista INVI, 24(67), pp. 21-67.

SKEWES, Juan Carlos (2001). “La Exacerbación de la Desigualdad en La Periferia Urbana en Santiago, Chile: El Diseño Espacial de los Asentamientos Irregulares y su Desmantelamiento a través de las Políticas de Vivienda”, FERMENTUM Revista Venezolana de Sociología y Antropología 11, pp.256–272.

SIMIAN, José Miguel (2010). “Logros y desafíos de la política habitacional en Chile”, Centro de Estudios Públicos (117), pp. 269–322.

TAPIA, Ricardo (2011). “Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980-2002, Revista INVI 26 (73), pp. 105-131.

TORO, Alejandro (2006). “Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social EGIS y su rol en la Nueva Política Habitacional Chilena”, El INVI Opina. Disponible en <http://invi.uchilefau.cl/index.php/las-entidades-de-gestion-inmobiliaria-social-egis-y-su-rol-en-la-nueva-politica-habitacional-chilena/>. (Acceso 10 marzo 2012)

TURNER, John (1976). Housing by people: Towards Autonomy in Building Environments. Londres: Marion Boyars.