



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y HUMANIDADES
ESCUELA DE POSTGRADO

**EL IMPACTO DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN POPULAR EN
LA RADICALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DE LA DEMANDA POR
LA VIVIENDA (1964- 1973)**

Tesis para optar al grado de Doctora en Historia

MARÍA ANTONIETA MENDIZÁBAL CORTÉS

Profesor Guía:
Gabriel Salazar Vergara

Santiago de Chile, año 2018

**EL IMPACTO DEL PROGRAMA DE PROMOCIÓN POPULAR EN
LA RADICALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DE LA DEMANDA POR
LA VIVIENDA (1964- 1973)**

Tesis para optar al grado de Doctora en Historia

MARÍA ANTONIETA MENDIZÁBAL CORTÉS

Profesor Guía:
Gabriel Salazar Vergara

Santiago de Chile, año 2018

Resumen

El impacto del programa de Promoción Popular en la radicalización y politización de la demanda por la vivienda (1964 - 1973)

María Antonieta Mendizábal Cortés
Tesis para optar al grado de Doctora en Historia
Profesor guía: Gabriel Salazar Vergara

Esta investigación se propuso analizar el impacto de la Política de Promoción Popular, impulsada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, en la radicalización y politización del movimiento de pobladores entre 1967 y 1973. Promoción Popular buscò dar respuesta a dos problemas centrales de la Democracia Cristiana: la necesidad de legitimarse como proyecto político en sectores sociales más amplios que disputaba con la izquierda y, hacer frente a la radicalización de pobladores y sin casa mediante la abertura de canales institucionales por donde pudieran circular sus demandas. Esta acción se completó con el anuncio de un plan de construcción de viviendas, pero al no cumplir las metas enunciadas en su programa, la política adoptada por los demócratacristianos tuvo un resultado opuesto al proyectado por el joven partido y se transformó en un catalizador de la dinámica instalada por los pobladores al reconocerlos como actores centrales en la resolución de los problemas que los afectaban. El alto grado de radicalización y politización que alcanzó el movimiento de pobladores quedó de manifiesto durante el breve periodo de gobierno de la Unidad Popular, cuando pasaron a ocupar un lugar central en la escena política.

Correo electrónico: ma.mendizabal@gmail.com

*A Manon, mi compañera
de largas jornadas, y a
Matías que con su llegada
dio el impulso final a este
trabajo.*

Agradecimientos

Esta investigación se inició hace ya varios años y solo fue posible gracias a la ayuda y apoyo de diferentes personas. Así, mis primeros agradecimientos al profesor Gabriel Salazar, no solo como orientador de la tesis que sigue a continuación, sino por sus clases, en las que hace muchos años, yo y muchos de mis compañeros aprendimos a pensar la Historia. Durante la realización del doctorado y la entrega de los primeros avances fue fundamental el apoyo de Isidora Salinas, amiga y colega con la que pasé extensas jornadas de trabajo y discusión. Gracias a su ayuda, pude entregar la primera versión de este escrito, recibir los comentarios de las correcciones y coordinar toda su finalización. También fue central la ayuda de Jecar Neghme y Víctor Muñoz para responder a los diferentes trámites burocráticos. En esta etapa fueron importantes la lectura y críticas hechas por Valentino Alfredo al primer capítulo de este trabajo y el apoyo brindado por Yalile Uarac Graf, investigadora de la Unidad Historia Política Legislativa, Departamento de Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso. A ellos, mi sincero reconocimiento.

En los tres últimos años, el apoyo cotidiano e incondicional de mi compañero, Daniel Santi, fue esencial. Como también lo fue el cariño de mi hija Manon, que con sus cortos años supo comprender las largas horas pasadas frente a un computador, y Matías, mi pequeño, que con su llegada dio la energía final. Quiero también agradecer a mi madre, María Antonieta Cortés Giugliano, quien en varios momentos debió desplazarse desde otro país para apoyarme en la elaboración de la tesis. A mi padre, Gastón Mendizábal, y mi hermana, Alejandra Mendizábal que desde la distancia brindaron cariño y apoyo. Gracias a Angélica Santi por toda su ayuda y optimismo en esta última y difícil etapa de trabajo. A todos ellos, mi más cariñoso agradecimiento.

La realización de esta tesis fue posible gracias al apoyo financiero de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), a través de su Programa Formación de Capital Humano Avanzado.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. El problema habitacional y el movimiento de pobladores en Chile. Planteamiento del problema y de la hipótesis de investigación	1
2. La constitución del poblador como sujeto social	7
3. Movimiento de pobladores y sistema político.....	12
4. Objetivo general y específicos	17
5. Estructura de la tesis	17
6. Metodología y marco temporal.....	20
7. Contribución a la investigación histórica	22
 CAPÍTULO I. Las políticas de vivienda en Chile y los ciclos de lucha del movimiento de pobladores (1906-1964)	23
1.1. Antecedentes del problema de la vivienda en Chile	24
a) La cuestión social y las características de las habitaciones populares: conventillos, callampas y poblaciones (1906-1936)	24
b) El modelo de sustitución de importaciones y las políticas del Frente Popular (1936-1952).....	43
c) La crisis del modelo de sustitución de importaciones y los planes de vivienda (1952-1964).....	51
1.2. Los ciclos de lucha por la vivienda.....	65
a) Primer ciclo de lucha por la vivienda: las Ligas de Arrendatarios y las demandas por reducción de los precios de arriendo (1914-1931)	65
b) Segundo ciclo de lucha por la vivienda: la expansión de las poblaciones callampas (1931-1946).....	67
c) Tercer ciclo de lucha por la vivienda: las tomas de terreno (1946-1957)...	73
d) La dinámica de la lucha por la vivienda	91

CAPÍTULO II. La Democracia Cristiana y la emergencia de un nuevo centro político: del corporativismo al camino propio (1957-1970)	94
2.1. Cambios y permanencias en la estructura del sistema de partidos	95
a) Transformaciones sociales y económicas en las primeras décadas del siglo XX: estructuración del sistema de partidos en 1932	95
b) Los efectos del ibañismo en el sistema de partidos.....	104
c) Democracia Cristiana: coyunturas electorales y aspectos programáticos	110
d) La conformación de un sistema a tres bandas.....	133
2.2. Principios y límites de la Revolución en Libertad	150
a) La Democracia Cristiana y su programa de transformación estructural...	150
b) Los planes de reforma	155
c) Límites de la Revolución en Libertad	164
 CAPÍTULO III. Promoción Popular, el plan habitacional y radicalización del movimiento de pobladores (1964-1970)	190
3.1. El debate teórico sobre la marginalidad	192
a) Teoría de la marginalidad y los planes de Promoción Popular	192
b) Marginalidad y Dependencia.....	197
c) Los estudios de la Consejería y la definición del universo marginal	222
3.2. Promoción Popular: institucionalización de las demandas populares.....	232
a) Principios y propuestas de Promoción Popular.....	232
b) Consejería Nacional y la ejecución de los planes de Promoción Popular	244
c) Juntas de Vecinos y otras organizaciones sociales	255
d) Las relaciones de Promoción Popular con el PDC y el gobierno	263
3.3. El plan habitacional de la Democracia Cristiana	269
a) La creación del MINVU y los planes de construcción de vivienda	272
b) Balance de las políticas de vivienda entre 1964 y 1973	287

3.4. Las tomas de terreno entre 1964 y 1973	297
CONCLUSIONES	308
1. La construcción de identidad del poblador y la toma de terrenos como estrategia de acción política.....	311
2. Promoción Popular: factores que impidieron la canalización institucional de las demandas de los pobladores	317
3. Radicalización del movimiento de tomas de terreno	321
4. La construcción de poder popular	327
5. Movimientos populares y sistema político	332
APÉNDICE. El movimiento de pobladores en perspectiva histórica: políticas habitacionales, tomas de terreno y protestas nacionales	335
1. El problema de la vivienda durante la dictadura (1973-1989).....	335
2. Los pobladores durante la dictadura (1974-1989)	348
3. Movimiento de pobladores y partidos políticos en los años ochenta	355
BIBLIOGRAFÍA	370
1. Fuentes primarias	370
Documentos	370
Artículos de periódicos y revistas	377
2. Fuentes secundarias.....	381
Artículos	381
Libros	387
Documentos de trabajo, seminarios y tesis.....	391

INTRODUCCIÓN

1. El problema habitacional y el movimiento de pobladores en Chile.

Planteamiento del problema y de la hipótesis de investigación

Al iniciarse el gobierno de Eduardo Frei Montalva en 1964, el movimiento de pobladores, cuyo hito fundacional había sido la emblemática toma de La Victoria de 1957, disminuyó la intensidad de sus acciones y durante tres años se mantuvo a la expectativa de las promesas levantadas por la Revolución en Libertad, el programa con el que los demócratacristianos llegaron a la presidencia. En efecto, entre 1953 y 1963 se registraron 32 ocupaciones de terreno en las que participaron 13.765 familias (De Ramón, 2000), número que descendió significativamente entre 1964 y 1966. Mucho influyó en ese descenso las medidas anunciadas y puestas en marcha por el nuevo gobierno. Entre ellas, dos asumieron especial destaque para ese sector por dirigirse preferencialmente a los pobladores: la política de Promoción Popular y el anuncio de un ambicioso plan de construcción de viviendas que contemplaba, hasta el final del mandato en 1970, la entrega de 360.000 unidades, además de equipamiento comunitario. Promoción Popular, por su parte, tenía como objetivo incorporar a los pobladores en la sociedad, mediante una reforma institucional que facilitara y promoviera su organización a partir de sus lugares de vivienda.

Con esas medidas los demócratacristianos pretendían dar respuesta a los dos problemas centrales que, según Roger Vekemans y el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), definían a la marginalidad: la falta de contribución de esos sectores en la solución de los problemas que directamente los afectaban y su falta de participación en los bienes de la sociedad. Aun cuando los teóricos desalianos y el propio gobierno reconocían la existencia de diversas organizaciones sociales populares, consideraban que éstas, por lo general, tendían a centrarse apenas en la solución de problemas específicos, sin muchas perspectivas de mantenerse en el tiempo. Por lo tanto, era necesario promover tanto la organización como la

capacitación de dirigentes mediante apoyo externo, una especie de punta pie inicial que enrielaría a los pobladores por el camino de la integración institucional. El objetivo era incentivar la participación popular para solucionar los problemas que directamente los afectaban y facilitar, de esa manera, la representación de sus intereses ante el poder público. Esa opción implicaba, por un lado, reconocer al poblador como actor central, capaz de relacionarse con los poderes públicos, y, por otro, legitimaba la construcción de organizaciones desde la base.

Sin embargo, la crisis económica y el cambio de rumbo de los demócratacristianos en la segunda mitad del gobierno de Eduardo Frei Montalva afectaron los planes para la construcción de nuevas viviendas, y con ello se desmoronó parte central de los cimientos que sustentaban el edificio de la Promoción Popular. A partir de 1967 las tomas de terreno irrumpieron en la escena pública con inusitada fuerza. Solo en Santiago se registraron 13 ocupaciones, un fenómeno que se extendió al campo con la toma de fundos, y que otros sectores asumieron como estrategia de protesta y lucha, caso de obreros y estudiantes.¹ Apenas tres años más tarde, durante el gobierno de la Unidad Popular, el fenómeno volvió a repetirse y, tras un breve período, las tomas estallaron nuevamente hasta alcanzar la cifra de 344 ocupaciones para el período 1970-1973 (Cofré, 2011). Esa capacidad de los pobladores para rearticularse en cortos espacios de tiempo sugiere que a lo largo de todo ese período se mantuvieron organizados, y, que la disminución en el ritmo de las tomas fue más bien el resultado de una decisión estratégica.

¿Qué factores incidieron en ese proceso? El problema habitacional no era nuevo, como tampoco lo eran los intentos de pobladores y sin casa para solucionar, por sí mismos, la falta de vivienda. Durante más de medio siglo habían acumulado experiencia no solo en la auto-solución de sus problemas, lo que incluía desde el lugar para vivir hasta el acceso a los bienes más básicos, como agua y luz, sino también en la negociación con los poderes públicos. En efecto, el movimiento de pobladores hundía sus raíces en las primeras

¹ De acuerdo a datos de Morales (1983), entre 1968 y 1970 se produjeron 162 ocupaciones de industrias por obreros, 505 ocupaciones de fundos por campesinos y 278 ocupaciones de establecimientos educacionales por estudiantes.

organizaciones de arrendatarios de principios del siglo XX, cuando el problema de la vivienda aparecía como una de las facetas más crudas de la llamada *cuestión social*.² Entonces, el rápido crecimiento de las ciudades había puesto de relieve las pésimas condiciones de habitación de los sectores populares, que no solo debían hacer frente a la falta de viviendas, sino también al hacinamiento, una infraestructura deficitaria y precios de alquiler demasiado elevados.

Pese a la gravedad del cuadro, las autoridades fueron poco o nada efectivas y el problema siguió agravándose. Veinte años después de la promulgación de la Ley de Habitación Obrera, en 1906, podía constatarse que no solo seguían faltando viviendas, como se habían destruido más habitaciones de las que se había logrado construir (Valdés 1983 y Espinoza, 1988). En ese contexto surgieron las Ligas de Arrendatarios que, en 1914 y en 1922, se lanzaron en *meetings* y manifestaciones para lograr una reducción en los cánones de arriendo, de modo que su protesta se dirigió fundamentalmente contra propietarios de conventillos. Aunque en diversas oportunidades las autoridades anunciaron medidas para solucionar el problema de la habitación, por lo general éstas fueron parciales y beneficiaron más a propietarios que a habitantes de conventillos.

El desplazamiento de miles de cesantes a la ciudad, producto de las crisis del salitre primero, y de los años treinta después, empeoró todavía más la situación. Sin lugar que pudiesen pagar para vivir, esos pobres terminaron hacinados en conventillos o instalados en campamentos construidos con materiales de desecho. Esa compresión sobre la estructura urbana no cesó y al final de la década de 1940, las políticas de industrialización impulsadas por el Frente Popular transformaron las principales ciudades en importantes polos de

² Las transformaciones económicas de finales del siglo XIX dieron un nuevo impulso al proceso industrializador y aceleraron un cambio de la estructura social al posibilitar la emergencia de los sectores obreros y las clases medias. Sin embargo, las condiciones de vida de la mayor parte de la población siguieron siendo miserables y desde el gobierno no se implementaron medidas efectivas orientadas a solucionar la grave crisis social. El sistema parlamentario, caído en descrédito, fue uno de los blancos predilectos y con él la actuación de los partidos políticos. En el trasfondo de esas denuncias se evidenciaba la crisis que vivía la propia oligarquía, incapaz, al menos aparentemente, de administrar su propia continuidad en el poder.

atracción. Ese proceso se veía favorecido no solo por las oportunidades que eventualmente podía brindar la ciudad, sino principalmente por la imposibilidad de encontrar una ocupación en los lugares de origen. Según datos del censo de 1952, Santiago siguió siendo el principal polo de atracción con un aumento poblacional de 38,35% en relación a 1940.³ Ese rápido crecimiento favoreció la expansión de los campamentos, conocidos como poblaciones callampas.

Sin capacidad para atender la demanda de los pobres por vivienda, las autoridades optaron por erradicar esas grandes manchas formadas de casuchas y ranchos. Fue apenas durante la gestión de Carlos Ibáñez del Campo, el general que por segunda vez ocupaba la silla presidencial, cuando el problema habitacional pasó a formar parte de los programas de gobierno. En ese período se reorganizaron los servicios ligados a la vivienda (reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, creación de la Dirección de Planeamiento, encargada de elaborar un plan de vivienda para 1953 y formación de la Corporación de la Vivienda), se realizó el I Censo de la Vivienda (realizado junto con el XII Censo General de Población) y se creó la Cámara Chilena de la Construcción, una asociación gremial de empresarios de la construcción. El Ejecutivo impulsó además un plan habitacional que, a pesar de no haber alcanzado las metas fijadas, tuvo el mérito de colocar el tema de la vivienda en discusión. A partir de entonces las demandas de los pobladores se volcaron directamente hacia el Estado.

En esa decisión de Ibáñez por enfrentar con un plan la falta de viviendas incidió el abandono paulatino de pobladores y sin casa por las vías institucionales. En efecto, desde fines de la década de los cuarenta una parte importante de esos grupos había optado por la ocupación colectiva e ilegal de terrenos, un movimiento que se intensificó entre los años 1952 y 1959, y que encuentra su ejemplo más paradigmático en la toma de La Victoria de 1957. La incapacidad de las autoridades terminó por ceder la delantera a pobladores y sin casa, cuya opción por las tomas de terreno tenía la doble ventaja de resolver el problema de la falta de vivienda para miles de familias, al mismo tiempo que obligaba al gobierno a tomar una posición respecto a la ocupación.

³ Según datos del censo de 1940, la población de Santiago era de 1.268.505 personas, cifra que subió a 1.754.954 de acuerdo al levantamiento realizado en 1952.

Una decisión que involucraba una compleja operación en que el gobierno debía calcular los efectos de legalizar el acto o reprimirlo. Aceptar la toma de terrenos equivalía a legitimar esa vía y admitir la propia incompetencia para encontrar una solución. Por otro lado, reprimir a miles de familias en condiciones de miseria era un acto que exponía al gobierno a un fuerte desgaste político.

La eficiencia de la acción conjunta y coordinada de los pobladores dio inicio a una nueva etapa de sus organizaciones, constituidas ahora como movimiento. En ese proceso los pobladores se transformaron en actores sociales relevantes, al mismo tiempo que se configuraron como una potencial y poderosa masa electoral para los partidos. El primero en formular una política orientada específicamente a estos sectores fue la Democracia Cristiana. Su mayor logro fue captar la fuerza de ese movimiento y comprender que no se trataba de manifestaciones o acciones aisladas. Hasta entonces los partidos de izquierda habían considerado la demanda por vivienda circunscrita a la esfera del consumo y, por lo tanto, supeditada a las reivindicaciones que surgían desde los espacios de la producción. Los demócratacristianos aprovecharon ese vacío dejado por la izquierda y a través de Promoción Popular buscaron impulsar la auto-solución de los problemas habitacionales y, de forma más global, aquellos derivados de la marginalidad, encauzando las demandas poblacionales por una vía que evitara su radicalización.

Con todo, menos de cuatro años después de iniciado el gobierno de Eduardo Frei Montalva, el movimiento de tomas de terreno volvió a la escena pública, pero mucho más fuerte que antes. ¿Qué factores explican ese proceso? No hay duda de que el desarrollo endógeno de las organizaciones poblacionales fue central en su constitución como movimiento, pero la radicalización y politización de su acción entre 1967, año en que se registra un considerable aumento de las tomas de terreno, principal estrategia empleada por los pobladores, y 1973, cuando el golpe militar puso fin a un largo ciclo de luchas populares, sugiere la intervención de otros actores en ese proceso. La solidaridad desplegada por organizaciones de obreros y estudiantes, por ejemplo, da cuenta de la horizontalidad de las relaciones que los pobladores lograron construir. Así también, es innegable la participación de militantes

políticos en las diversas formas de acción que emprendieron pobladores y sin casa. Pero, ¿en qué medida las acciones impulsadas desde el gobierno influyeron en el desarrollo del movimiento de pobladores?

Sobre este **problema**, la investigación que se presenta sostiene como **hipótesis** que uno de los factores que aceleró el proceso de radicalización y politización del movimiento de pobladores entre 1967 y 1973 fue el papel desempeñado por el gobierno de la Democracia Cristiana, a través de la ejecución de su política de Promoción Popular entre 1964 y 1970. Ésta habría sido formulada por el partido demócratacristiano para dar respuesta a dos problemas centrales: la necesidad de legitimarse como proyecto político en sectores sociales más amplios que disputaba con la izquierda y, hacer frente a la radicalización de pobladores y sin casa mediante la abertura de canales institucionales por donde pudieran circular sus demandas. La acción de Promoción Popular se completaba con el anuncio de un plan de construcción de viviendas, pero al no resolver los problemas estructurales enunciados en su programa, cuestión que quedó de manifiesto con el cambio de rumbo que tomó el gobierno de Frei Montalva a partir de 1967, la política adoptada por los demócratacristianos tuvo un resultado opuesto al proyectado por el joven partido y se transformó en un catalizador de la dinámica instalada por los pobladores al reconocerlos como actores centrales en la resolución de los problemas que los afectaban. El alto grado de radicalización y politización que alcanzó el movimiento de pobladores quedó de manifiesto durante el breve periodo de gobierno de la Unidad Popular, cuando pasaron a ocupar un lugar central en la escena política.

Desde la teoría, el problema propuesto plantea dos preguntas: ¿qué elementos permiten afirmar a los pobladores como sujetos sociales? y ¿cómo se establecieron las relaciones entre movimientos sociales y sistema político?

2. La constitución del poblador como sujeto social

Analizar las relaciones que se establecieron entre el movimiento de pobladores y el sistema político en determinado período histórico implica discutir los elementos que permiten afirmar al poblador como sujeto histórico, entendido como aquél que tiene conciencia de sí mismo, una conciencia que lo lleva a tener la voluntad de incidir sobre sus circunstancias. De acuerdo a Touraine (1987), el sujeto se define por la conciencia de causalidad entre pasado y presente y por dar significado y sentido a su accionar (noción de historicidad). Arendt (1998), por su parte, afirma que el motor de la acción del hombre es su deseo de inmortalidad, un deseo que lo lleva a trazar una línea que atraviesa el círculo de la vida para dejar sus huellas dentro de la infinitud de ese ciclo. Y ese “infinito proceso de humanización del hombre” (Arendt, 1998) se produce sobre la tarima de la esfera pública, donde transcurre y se materializa esa acción.⁴ Es esa experiencia la que realiza y da sentido al sujeto en una sociabilidad que implica la capacidad de asumir una diversidad de funciones e inscribirse en una pluralidad de sistemas. Thompson (1995), a su vez, señala que el sujeto social no es el resultado de un convencimiento ideológico, sino de la mezcla entre la necesidad de vivir en un mundo que se estructura de acuerdo a ciertas reglas y la experiencia que emana de su entorno más directo.⁵ Foucault (2003), al analizar el problema del sujeto en el

⁴ Arendt (1998) definió tres esferas en las que se mueve el hombre: familiar, social y pública. Para los griegos la esfera doméstica era el ámbito en el que el hombre se encontraba con su propia animalidad, el lugar donde debían reproducirse las condiciones de su existencia. En oposición, la esfera pública era el espacio de la igualdad y la libertad, en la que el hombre – finalmente liberado de su yugo corporal- encontraba el sentido de su humanidad.

⁵ “Y tampoco la identidad social de muchas personas trabajadoras está libre de ambigüedades. Con frecuencia cabe detectar en el mismo individuo identidades que se alternan, una deferente, la otra rebelde. Este es un problema del que se ocupó Gramsci, utilizando términos diferentes. Señaló el contraste entre la “moralidad popular” de la tradición folclórica y la “moralidad oficial”. Su “hombre en la masa” podía tener dos “conciencias teóricas (o una conciencia contradictoria)”: una de praxis, la otra “heredada del pasado y absorbida sin espíritu crítico (...). Así, las “dos conciencias teóricas” pueden verse como derivadas de dos aspectos de la misma realidad: por un lado, la necesaria conformidad con el *statu quo* si uno quiere sobrevivir, la necesidad de arreglárselas en el mundo tal como, de hecho, está mandado, y de jugar de acuerdo con las reglas que imponen los patronos, los *overseers* de los pobres, etc.; por otro lado, el “sentido común” que se deriva de la experiencia compartida con los compañeros de trabajo y con los vecinos de explotación, estrechez y represión, que expone continuamente el texto del teatro paternalista a la crítica irónica y (con menos frecuencia) a la revuelta” (Thompson, 1995).

marco de las relaciones de poder que rodean la actividad humana,⁶ estableció que el sujeto hace uso de distintas técnicas para resistir los diferentes tipos de dominación.⁷ Para este autor en todas las relaciones humanas, el poder, entendido como “relaciones en las que uno desea dirigir la conducta del otro” (p. 157), está siempre presente. Se trata de relaciones “cambiantes, reversibles e inestables”, pero que no pueden existir “a menos que los sujetos sean libres”, lo que significa que “en las relaciones de poder existe necesariamente la posibilidad de resistencia” (p. 158), que se ejerce tanto de forma individual como colectiva.

Desde otra perspectiva Kosik (1969) definió la construcción de sujeto como un proceso de conocimiento del real para llegar a la totalidad concreta.⁸ Para este autor, el hombre es quien

(...) crea la base y la superestructura, forma la realidad social como totalidad de relaciones sociales, instituciones e ideas (...) y en esta creación de la realidad objetiva crea al mismo tiempo a sí propio, como ser histórico y social, dotado de sentidos y potencialidades humanas. (Kosik, 1969, p. 51).

⁶ De acuerdo a Foucault (1987), “el poder es algo que no existe”, sino que en realidad se trata de “unas relaciones, un conjunto más o menos coordinado de relaciones” (Foucault, 1987, p. 133). En su opinión, no existe “una sociedad sin relaciones de poder, si las entendemos como medios por los que los individuos tratan de conducir, determinar el comportamiento de los otros. El problema no es tratar de disolverlos en una utopía de una comunicación perfectamente transparente, sino darle al propio yo las reglas de la ley, las técnicas administrativas, y también la ética, el *ethos*, la práctica del yo, que permitiría jugar estos juegos de poder con un mínimo de dominación” (Foucault, 2003, p. 166).

⁷ Foucault (2003) diferencia entre relaciones de poder y estados de dominación: “si hay relaciones de poder a través de todo el campo social es porque hay libertad en todas partes. Ahora bien, hay, en efecto, estados de dominación. En muchos casos las relaciones de poder están fijas, de tal manera que son perpetuamente asimétricas y el margen de libertad es extremadamente limitado” (p. 158).

⁸ Para Kosik (1969), los distintos momentos de este proceso son la destrucción de la pseudo-concreción (aparente objetividad del fenómeno), el conocimiento del carácter histórico del fenómeno (dialéctica de lo individual y de lo humano en general) y conocimiento del contenido objetivo y del significado del fenómeno. Si en este proceso no se logra como resultado el conocimiento de la totalidad concreta, si la pseudo-concreción se confunde aún con la realidad, entonces se produce una falsa totalidad, donde las estructuras parecen ser autónomas e independientes unas de otras. Y en ese caso, el sujeto desaparece. La realidad social y el sujeto pasan a ser objetos y no praxis. La praxis utilitaria crea el “pensamiento común” en que el fenómeno de la cosa se manifiesta como realidad, la diferenciación entre estas representaciones y sus conceptos, entre la praxis utilitaria y la praxis revolucionaria, se constituye como el modo por el cual el pensamiento capta la esencia de la “cosa en sí”.

Sin embargo, para este autor existe una falsa totalidad en que “el aspecto fenoménico de la cosa, en que la cosa se manifiesta y se esconde, es considerado como la esencia misma, y, la diferencia entre fenómeno y esencia desaparece” (p. 12). La destrucción de esa falsa totalidad es precisamente lo que se constituye como camino de conocimiento de la realidad social, material y política de la sociedad.⁹ El sujeto histórico real interviene en el proceso de producción y reproducción social, donde el todo no se puede considerar como abstracción. Al concluir ese proceso, el pensamiento elabora conceptos que le permiten hacer un retorno al punto de partida (realidad- explicación), donde el todo incomprendible se hace comprensible. En ese re-descubrimiento de la realidad el sujeto asume el protagonismo de sus actos y busca transformar sus condiciones. Es decir, la realización del sujeto ocurre en la medida que desvela la realidad social como producto de la acción humana, proceso ante el cual adopta una actitud práctica y objetiva, de acuerdo a sus fines e intereses, y no la de un sujeto cognocente que analiza la realidad en su aislamiento. De modo que se trata ante todo de una experiencia social.

Salazar y Pinto (1999b) destacaron el carácter colectivo de ese proceso al definir a los actores como “identidades de carácter “intermedio”, situadas entre la particularidad atomizada del individuo y la unidad “hegemonizadora” de la sociedad” (p. 8), cuya acción da forma a los procesos sociales. Son grupos que “comparten experiencias, necesidades e intereses” a partir de los que construyen “identidades colectivas” que los cohesionan entre sí y los diferencian de otros actores que comparten su mismo espacio social” (p. 8). Así, mujeres y hombres se realizan como sujetos a través de la acción y en ese

⁹ “Entretanto la destrucción de la pseudo-concreción como método dialéctico crítico, gracias al cual el pensamiento disuelve las creaciones fetichizadas del mundo reificado e ideal, para alcanzar su realidad, es apenas el otro lado de la dialéctica, como método revolucionario de transformación de la realidad. Para que el mundo pueda ser explicado “críticamente”, cumple que la explicación misma se sitúe en el terreno de la “práxis revolucionaria” (...) la realidad solo puede ser cambiada de modo revolucionario solo porque y solo en la medida que nosotros mismos producimos la realidad, y en la medida que sepamos que la realidad es producida por nosotros. La diferencia entre la realidad natural y la realidad humano-social está en que el hombre puede cambiar y transformar la naturaleza; en cuanto puede cambiar de modo revolucionario la realidad humano-social porque él propio es productor de esta misma realidad” (Kosik, 1969, p. 18).

proceso la experiencia juega un papel central, ya que a partir de ella configuran su identidad. A su vez, ésta se transforma como resultado de la propia acción social donde “aparecen los componentes de su heterogeneidad (experiencias, percepciones y modos de representación de la vida social)” (p. 8). De esas identidades surge la necesidad de “posicionarse en la sociedad, y de actuar en defensa de sus intereses y aspiraciones” (p. 8). Como señalan los autores mencionados, esas identidades tienen un carácter interactivo en la medida que “se plantean siempre en relación a otros actores sociales” (p. 8). De ahí que

(...) el accionar colectivo tienda a materializarse como “movimiento” social, ya sea para conservar un orden establecido e imponérselo a otros –formando “estructuras” de dominación o subordinación-, ya para resistirlo, hacerlo más tolerable, modificarlo, o destruirlo –configurando “rebeldías” o “transgresiones. (Salazar y Pinto, 1999b, p. 8).

Para Espinoza (1988), sin embargo, la identidad de pobladores se construyó a partir de la existencia de un conflicto, “una estructura adecuada de acción institucional” y “la recuperación de ese accionar en diversas estrategias de conducción” (p. 10). Es decir, la formalización de la experiencia fue central en su constitución como movimiento, más que el proceso de construcción que permitió ese desarrollo. Sin embargo, al afirmar que los sujetos se constituyen como tales en la medida que dan sentido a su realidad material, a partir de la cual construyen sus propias representaciones, se entiende que ese sentido está dado por la propia experiencia, la dinámica de la acción que desarrollan y por las representaciones que en torno a ellos se elaboran.

De las definiciones antes señaladas, cabe destacar la idea de sujeto como resultado de una construcción en que la experiencia juega un papel central. No solo porque a partir de ella se crea identidad, condición básica, sino principalmente porque de ella emana la acción. Esa facultad, exclusiva de los hombres, es la que permite transformar la realidad cuando sobre ella un grupo comparte una percepción negativa, de injusticia o de ilegitimidad. El ritmo de ese proceso está determinado no solo por la urgencia de resolver una realidad entendida como problemática, sino principalmente por la certeza de que solo a través de esa forma es posible encontrar una salida. En esa evaluación son considerados tanto los aspectos materiales, como aquellos relacionados con la

capacidad de incidir en lo público, sea mediante la articulación con otros actores o por debilitamiento de lo que se pretende transformar. El sentido de victoria, con todo, no está ligado al éxito individual, sino principalmente a la certeza de que algo cambió para siempre.

¿Cómo se dio la construcción de sujeto entre pobladores y sin casa? Ese proceso solo pudo arrancar de la experiencia compartida de la miseria, porque a partir de ese espacio concreto y material tejieron lazos de solidaridad que les permitieron, en primer lugar, hacer frente a las enormes necesidades que cotidianamente debían enfrentar para garantizar su subsistencia. Para Quijano (1971) esas redes y relaciones, que existen al interior de una población y dentro de los grupos familiares, constituyen un fuerte tejido social que funciona principalmente como estructura de supervivencia al permitir un nivel de consumo por sobre los ingresos particulares de cada unidad. En efecto, en el caso de los habitantes de campamentos ese relacionarse con el otro era fundamental para responder al conjunto de necesidades que cercan la pobreza. Entre ellas, la imposibilidad de representarse como interlocutores válidos ante las autoridades para alcanzar soluciones que, en efecto, les permitieran acceder a una vida más digna. Fue esa constatación la que terminó forzando un cambio en las estrategias de acción que conventilleros y sin casa adoptaron desde las primeras décadas del siglo XX. Porque ranchos y campamentos formaban parte del paisaje urbano desde la fundación misma de la ciudad, pero nunca las autoridades tomaron medidas que eliminaran la causa de su existencia, que no era otra sino la extrema pobreza.

Los lazos de solidaridad que se tejieron formaron un colchón de asociatividad sobre el que los *pobres de la ciudad* crearon y consolidaron formas de sociabilidad que reforzaron sus vínculos de identidad, base sobre la que desarrollaron innovadores repertorios de acción. Para Salazar (2012), es en ese “estar juntos” donde el sujeto popular funda la construcción de su identidad, a partir de la que actúa colectivamente. Esa identidad no puede entenderse, sin embargo, como categoría fija o inmutable, porque de su acción derivan nuevas experiencias y maneras de actuar. Salazar y Pinto (1999b) afirmaron a ese respecto que

El sujeto popular no tiene una identidad fija, sino que constantemente está reformulándose a partir de la experiencia acumulada en la base, pero también de las percepciones que la elite tiene de ellos y de las funciones que el Estado, la Iglesia y, más contemporáneamente, los medios de comunicación social les han asignado. (p. 96).

Así, la identidad se forma a partir de experiencias, individuales y colectivas, y de la interrelación con otros actores. Se trata, por lo tanto, de un proceso dinámico y complejo que no llega nunca a cristalizar. Ahora bien, si la identidad es la base sobre la que se asienta la acción y esta identidad está siempre en permanente transformación, ¿cuáles son los rasgos que dan unidad a un determinado grupo a lo largo del tiempo? En el caso de pobladores y sin casa, esa construcción parece tener dos momentos, ambos marcados por las condiciones de materialidad que, si bien mejoraron con el pasar de los años, no los sacaron de su lugar de pobres. Entre 1922 (primera huelga de arrendatarios) y 1957 (toma de La Victoria) fue construyéndose el sujeto poblador que, en la década siguiente y hasta 1973, irrumpió en la escena pública como movimiento, momento a partir del cual la intervención de otros actores se hizo manifiesta.

3. Movimiento de pobladores y sistema político

La acción colectiva de los sujetos populares, proyectada de forma sostenida en el tiempo para alcanzar determinados objetivos, da forma a movimientos sociales. El grado de cohesión que éstos alcanzan depende de las experiencias compartidas y de los lazos de identidad que entre sus miembros se establecen. Echeverría *et al* (1985) definieron los movimientos sociales por la existencia de “una fuerte identidad propia”, “la consciencia de tener un opositor” y “una representación de la totalidad social que se aspira a mantener o construir” (p. 45). Pinto, por su parte, señala que el concepto de movimiento social hace referencia a una acción que se lleva a cabo con el fin de modificar una realidad adversa o problemática, cuya definición y forma de enfrentamiento “responde a la experiencia particular de los sujetos en cada uno de los ámbitos donde éstos se constituyen, ámbitos en los que (...) se originan culturas e identidades diversas, heterogéneas y en constante reformulación”.

Esas experiencias se insertan en tendencias de largo plazo (históricas) que “cohesionan las percepciones y acciones de los sujetos populares” (in Salazar y Pinto, 1999b, pp. 97-98).

Tarrow (1997) sostiene que la gente se suma a los movimientos sociales fundamentalmente como respuesta a las oportunidades políticas, concepto que “pone el énfasis en los recursos exteriores al grupo (...) que pueden ser explotados incluso por luchadores débiles o desorganizados” (p. 49). La formación de los movimientos sociales sería una consecuencia de cambios en las oportunidades “que reducen los costes de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran en que son vulnerables las elites y las autoridades” (p. 49). Por su parte, McAdam *et al* (1999) explicaron los movimientos sociales como resultado de la combinación de tres factores: la estructura de oportunidades políticas, que son aquellas que brinda el sistema político de forma general para la acción colectiva, la estructura de movilización, entendida como una infraestructura organizativa que permite canalizar el movimiento, y los procesos enmarcadores, definidos como procesos colectivos de interpretación que colocan en evidencia la ilegitimidad y vulnerabilidad del sistema. Éstos últimos son procesos que median entre oportunidad, organización y acción. Así, el surgimiento de un movimiento social se explicaría por las oportunidades que se abren producto de variaciones del propio sistema. Son esas oportunidades las que impulsarían transformaciones sociales al promover “procesos enmarcadores que minan aún más la legitimidad del sistema, poniendo en cuestión su resistencia al cambio” (p. 30). El concepto de oportunidades políticas explicaría por qué los movimientos adquieren una sorprendente y transitoria fuerza de presión contra las elites o las autoridades. Al ser un elemento variable en el tiempo, la acción colectiva se produciría cuando se generan posibilidades para la movilización.

Para los autores citados los movimientos cristalizan en organizaciones formales que, finalmente, son las que determinan el contenido y desenlace del conflicto. A medida que se transforma en un actor político, es el movimiento social el que crea nuevas oportunidades, ya que el mundo político debe necesariamente volcarse hacia el movimiento sea para eliminar sus efectos o

para provocar una reforma del sistema en general. En otras palabras, el sistema político solo puede transformarse a partir de sí mismo, en la medida que son las variaciones en su interior las que posibilitan el surgimiento de un movimiento social, el que a su vez será fagocitado por el propio sistema hasta convertirse él mismo en un nuevo actor político.

De acuerdo a Tarrow (1997), la interacción con aliados, oponentes y autoridades es fundamental para que un movimiento no sea reprimido o ignorado, McAdam *et al* (1999) destacan, por otra parte, la utilización de la fuerza y la violencia como factores determinantes para que un movimiento alcance su objetivo. Esa alteración del orden público sería una forma de inducir “negativamente” a la negociación. Según estos autores la táctica del “respeto” depende del acceso a recursos políticos convencionales de los que precisamente carecen los movimientos sociales. Así, la alteración del sistema o la amenaza de incurrir en ella, son elementos que dotan a los movimientos sociales de eficacia para promover el cambio social. Por otra parte, el curso y desarrollo de un movimiento también implicaría un cambio de los procesos enmarcadores o de su dimensión cultural. A medida que los actores toman consciencia de la envergadura del movimiento buscan con más ahínco participar de las decisiones estratégicas, al mismo tiempo que se transforman en blanco de las críticas. Una vez que se consolidan como fuerza capaz de generar cambio social, la postura de las instituciones políticas tiende a modificarse.

Para Tarrow (1997) los movimientos se transforman en un fin en sí mismo al ser incapaces de politizar sus objetivos, una tarea que termina siendo absorbida por la clase política. Desde esa perspectiva la injerencia de los partidos políticos en el movimiento de pobladores sería una prueba de esa necesidad. En esa línea Castells (1973), Chateau y Pozo (1987), Gómez (1994) y Espinoza (1998) sostienen que el aumento de las tomas de terreno respondió a una decisión de los partidos de izquierda ante la falta de políticas de vivienda efectivas. Para Valdés (1986) y De Ramón (1990) la conducción de los partidos era una característica central del período, la que según Espinoza (1998) determinó el ingreso de los pobladores a la negociación institucional.

Con un enfoque distinto, Pinto afirma que la participación de militantes en las tomas de terreno fue el resultado de la anteposición de la militancia social a la política, mientras las cúpulas partidarias actuaron como mediadoras en los conflictos por la vivienda. Un papel que se habría iniciado, de acuerdo a Aguirre y Sabatini (1981), cuando el gobierno de Ibáñez instaló el tema de la vivienda como asunto programático. A partir de ahí la función de los partidos asumió, de acuerdo a este autor, tanto una orientación clientelista como de enfrentamiento y lucha. Garcés (2002), por su parte, señala que las distintas propuestas políticas que se expresaron “acogieron, modificaron o potenciaron tradiciones asociativas de los pobladores, que en el pasado habían alcanzado diversos grados de relación con el sistema de partidos y el Estado” (p. 339). A su vez, Salazar (2012) sostiene que producto de la creciente obstaculización de las autoridades a las ocupaciones individuales o familiares que realizaban los pobladores, éstos debieron perfeccionar su táctica y pasar a la toma colectiva y planificada, momento en el que los partidos habrían pasado a “cooperar en el proceso” (p. 178).

Más allá de las diversas posiciones respecto a la forma que asumió la relación entre partidos y pobladores, es un hecho que ésta existió y tuvo gran importancia en el desarrollo de éstos últimos como movimiento. También parece haber cierto consenso respecto a la función mediadora de los partidos. Sin embargo, existe un importante debate sobre la capacidad de éstos últimos para dar conducción al movimiento, especialmente después de que la Democracia Cristiana levantara el problema habitacional como una de las banderas de lucha de la Revolución en Libertad. A partir de entonces el papel de los partidos adquirió una nueva dimensión y los pobladores se transformaron en campo de disputa de distintos proyectos políticos.

¿En qué momento los pobladores se constituyeron como movimiento social? Garcés (2002) afirma que la entrada en escena de los pobladores se produjo con las huelgas de arrendatarios de principios de siglo, mientras Salazar fija la toma de La Victoria como el momento en que su acción se hizo más consistente hasta alcanzar la forma de un movimiento. Espinoza (1982) y Valdés (1986), por su parte, toman como referencia la Ley de Juntas de

Vecinos para marcar el ingreso de los pobladores a la arena pública. Más tarde, Espinoza (1998) afirmó que las tomas solo tuvieron significación política después de recibir el apoyo del gobierno de la Unidad Popular y pasaron a formar parte de la estrategia impulsada por el MIR. Castells (1973), a su vez, definió que el quiebre del proyecto populista democristiano, resultado de la coyuntura económica y política, transformó su maniobra de integración en una dinámica de movimiento social al no responder a las expectativas de los pobladores. Esa insatisfacción habría sido moldeada por los partidos de izquierda y un cambio en la correlación de fuerzas. También Alvarado *et al* (1973) consideraron que el fracaso del proyecto democristiano determinó un cambio en las formas de lucha del movimiento poblacional, algo en lo que coincide De Ramón (2000) cuando señala que las tomas se multiplicaron ante la evidencia de que el proyecto liderado por el PDC había alcanzado sus límites.

En este trabajo se sostiene que pobladores y sin casa iniciaron su proceso de construcción como sujetos sociales en las huelgas de arrendatarios de comienzos de siglo, proceso que continuó con las ocupaciones de terreno para culminar en las tomas colectivas de fines de los años sesenta cuando se consolidaron como movimiento. A partir de su acción (que incluyó la ocupación de extensos terrenos), los gobiernos debieron asumir el tema de la vivienda como un problema público e incluirlo dentro de las responsabilidades del Estado. En el escenario de los años sesenta las propuestas de reforma impulsadas desde arriba convergieron con las acciones impulsadas por pobladores y sin casa desde abajo. Como consecuencia la acción del movimiento de pobladores fue catapultada a nivel nacional. Al analizar las relaciones que se establecieron entre el sistema político y el movimiento de pobladores durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva se sostiene que esos vínculos permitieron configurar un espacio de transacciones y oportunidades que terminaron fortaleciendo la construcción política del movimiento de pobladores, pero en un sentido inverso al que inicialmente había diseñado el Partido Demócrata Cristiano.

4. Objetivo general y específicos

El **objetivo central** fue analizar el impacto de la política de Promoción Popular, impulsada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) en la radicalización y politización del movimiento de pobladores entre 1967 y 1973. Para ello se establecieron tres **objetivos específicos**, a saber:

a) Conocer los antecedentes del problema habitacional mediante el estudio de las medidas impulsadas por las autoridades y las acciones de pobladores y sin casa entre 1906 y 1964.

b) Comprender las transformaciones políticas que explican el surgimiento y ascenso del Partido Demócrata Cristiano (PDC) en 1957 y la formulación de su programa de la Revolución en Libertad en 1964.

c) Examinar los fundamentos teóricos, organización y ejecución de la política de Promoción Popular, así como el plan habitacional impulsado por Frei, principal demanda de pobladores y sin casa.

5. Estructura de la tesis

El trabajo que se presenta a continuación fue organizado en tres capítulos, cada uno subdividido en apartados y subtemas cuando se hizo necesario. Al final, se incluye un apéndice con informaciones sobre el movimiento de pobladores y el sistema político en los años ochenta. Aunque el período se extiende más allá del marco temporal definido como objeto de la investigación, se consideró importante esta inclusión para dimensionar el desarrollo de la acción de los pobladores como movimiento en una perspectiva de más largo aliento.

a) **Capítulo I. Las políticas de vivienda en Chile y los ciclos de lucha del movimiento de pobladores (1906-1964)**

El capítulo aborda los antecedentes del problema habitacional desde 1906 hasta 1964, año en que Eduardo Frei Montalva gana la elección presidencial. Se analizaron las transformaciones económicas de fines del siglo XIX, que sirvieron de marco para la eclosión de la llamada *cuestión social*, una

crisis que se prolongó hasta las primeras décadas del siglo XX. El período reviste especial importancia dado que fue en esos años cuando el problema de la habitación adquirió contornos claros, producto de las sucesivas migraciones de trabajadores hacia las principales ciudades.

Se estudia la interacción entre pobladores y sin casa, por un lado, y las medidas adoptadas por los diferentes gobiernos, por otro. Con esa finalidad, el capítulo fue subdividido en dos apartados. El primero se concentra en los antecedentes del problema habitacional, considerando las transformaciones económicas y políticas, además de las medidas y leyes que los diferentes gobiernos produjeron para enfrentar el tema de la falta de viviendas. Se consideraron en ese esquema tres períodos que responden a cambios significativos de las políticas habitacionales:

- La cuestión social y las características de las habitaciones populares: conventillos, callampas y poblaciones (1906-1936).
- El modelo de sustitución de importaciones y las políticas del Frente Popular (1936-1952).
- La crisis del modelo de sustitución de importaciones y los planes de vivienda (1952-1964).

El segundo apartado se detiene en la constitución del movimiento de pobladores y sin casa desde las Ligas de Arrendatarios de 1914 hasta las tomas de terreno durante el gobierno de Salvador Allende. Para ello los ciclos de lucha fueron esquematizados también en tres períodos correlativos a los antes mencionados:

- El primer ciclo de lucha por la vivienda: las Ligas de Arrendatarios y las demandas por reducción de los precios de arriendo (1914-1931).
- Segundo ciclo de lucha por la vivienda: la expansión de las poblaciones callampas (1931-1946).
- Tercer ciclo de lucha por la vivienda: las tomas de terreno (1946-1957).

b) Capítulo II. La Democracia Cristiana y la emergencia de un nuevo centro político: del corporativismo al camino propio (1957-1970)

El capítulo II trata de las transformaciones en el sistema de partidos que posibilitaron la formación del Partido Demócrata Cristiano y la formulación del programa de la Revolución en Libertad. Subdividido en dos apartados, el primero profundiza en los cambios sociales y económicos de las primeras décadas del siglo XX como antecedente para la estructuración del sistema de partidos que surgió tras la caída de Carlos Ibáñez del Campo, en 1931. En seguida, se indaga sobre los efectos del triunfo de Ibáñez de 1952 en el reordenamiento político de los años cincuenta. Finalmente, se investigan los factores que explican el meteórico ascenso de la Democracia Cristiana a partir de su fundación en 1957. Importó estudiar las transformaciones en el sistema de partidos para comprender la importancia del surgimiento de la Democracia Cristiana y su necesidad de articular un programa que reequilibrara las fuerzas políticas a su favor.

El segundo apartado se centra en los principios y límites de la Revolución en Libertad. Para ello se detiene en las propuestas de reforma de la Democracia Cristiana y los programas puestos en marcha por el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Respecto a los límites de la propuesta demócratacristiana se analiza la crisis económica que se desató en el segundo periodo del gobierno de Frei y las movilizaciones sociales que le siguieron. También se examinan las presiones políticas que sobre el gobierno demócratacristiano ejercieron los sectores de izquierda y de derecha, además de las tensiones que dividieron internamente a la militancia demócratacristiana.

c) Capítulo III. El debate sobre la marginalidad y la Política de Promoción Popular

El tercer capítulo trata de la política de Promoción Popular, el plan habitacional lanzado por el gobierno Frei y sus efectos en el movimiento de pobladores. Dividido en 4 apartados, el primero aborda la teoría de la marginalidad, base sobre la que el Partido Demócrata Cristiano construyó una política dirigida específicamente a los sectores poblacionales; las críticas que al

respecto formularon los teóricos de la dependencia y los estudios que emprendió el gobierno para definir el universo marginal.

El segundo apartado examina los principios y propuestas de la política de Promoción Popular, así como el funcionamiento de la Consejería Nacional de Promoción Popular, órgano creado para ejecutar sus programas. Inicialmente un apéndice de la Corporación de Servicios Habitacionales y luego órgano asesor del Presidente de la República, la Consejería no llegó nunca a tener existencia legal, pero fue a través de su acción que se impulsó la formación de organizaciones populares, así como la capacitación de líderes y miembros de los nuevos grupos de acción comunitaria. También se revisa su logro más importante, la aprobación de la Ley de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias (Ley n° 16.880), así como las relaciones que se establecieron entre Promoción Popular, gobierno y Partido Demócrata Cristiano. Dada la importancia que asumió la construcción de habitaciones populares para la realización de la Promoción Popular, el tercer apartado se detiene en el plan habitacional impulsado por el gobierno Frei. Finalmente, el cuarto apartado analiza el desarrollo del movimiento de pobladores en este período.

6. Metodología y marco temporal

Los tres capítulos que conforman el trabajo que se presenta corresponden a los tres objetivos específicos definidos para esta investigación. El primero de ellos trata del problema habitacional y los ciclos de lucha por la vivienda desde 1906 hasta 1964. El período abarcado consideró la necesidad de comprender la dinámica que permitió la formación del movimiento de pobladores a fines de la década de 1950, y su relación con las diferentes políticas públicas adoptadas para solucionar el problema de la falta de viviendas populares. Esa comprensión fue fundamental para indagar sobre las formas que asumió la relación entre Promoción Popular y el movimiento de pobladores durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva. El conjunto de fuentes primarias utilizadas corresponde a las leyes y normas referentes al tema habitacional, promulgadas en ese período, documentos que se pudieron consultar a través del archivo

digital de la Biblioteca del Congreso. A partir de esos datos y del examen de bibliografía especializada se procuró establecer una periodificación que permitiera relacionar las medidas impulsadas por los diferentes gobiernos con los ciclos de lucha por la vivienda.

El capítulo II, referente a las transformaciones políticas que posibilitaron el surgimiento y rápido ascenso de la Democracia Cristiana, comprende los cambios sociales y económicos de las primeras décadas del siglo XX hasta la formulación del programa de Revolución en Libertad en 1964 y las disputas que dividieron al PDC a finales de esa década. Para ello se consultó y estudió bibliografía especializada, además de documentos de la Falange Nacional entre 1951 y 1957, del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y de la Juventud Demócrata Cristiana (JDC) entre 1957 y 1970, resoluciones de Congresos, artículos de la Revista Política y Espíritu y del diario El Mercurio, además de discursos e intervenciones de Eduardo Frei Montalva. Los archivos pudieron ser consultados en su gran mayoría en la Fundación Frei, Archivo Patricio Aylwin, FLACSO y Biblioteca Nacional.

Para el capítulo III se examinaron, primero, los postulados de la teoría de la marginalidad del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL), así como las producciones de teóricos de la dependencia sobre el problema de la marginalidad. Se buscó profundizar en el debate sobre la marginalidad de aquellos años para entender los fundamentos teóricos de Promoción Popular. El estudio sobre Promoción Popular y la Consejería Nacional de Promoción Popular se realizó mediante el examen de fuentes primarias, principalmente documentos de la Consejería Nacional de Promoción Popular, discursos de Frei, folletines, archivos del PDC y la JDC, artículos de la Revista Política y Espíritu y de El Mercurio. Gran parte de la documentación sobre Promoción Popular fue revisada en la Casa Museo Eduardo Frei y el Archivo Patricio Aylwin, mientras en la Biblioteca Nacional pudieron examinarse folletines de la Consejería. Los archivos de prensa se estudiaron en la Hemeroteca de la Biblioteca Nacional.

7. Contribución a la investigación histórica

Esta investigación se propuso, a través del estudio de un caso en particular, aportar a la reflexión de una línea de análisis histórico que integre las dimensiones social y política en contextos históricos determinados, en el entendido de que el carácter de los procesos históricos está dado fundamentalmente por la forma que adquieren las relaciones entre estos dos ámbitos de la realidad. Así, el problema planteado buscó relacionar el desarrollo del movimiento de pobladores con las medidas que los diferentes gobiernos impulsaron para solucionar la falta de viviendas populares. Para profundizar en esa relación se escogió un momento histórico particular, que se inicia con la elección de Eduardo Frei Montalva a la presidencia en 1964 y finaliza con el golpe de estado de 1973.

Esta opción consideró dos aspectos: por un lado, el movimiento de pobladores había alcanzado en la década de los años sesenta gran consistencia en la articulación de sus demandas, un alto grado de cohesión entre sus miembros y gran efectividad en sus acciones. Por otro, los demócratacristianos acababan de estructurarse como nuevo partido en un escenario de recambio de las fuerzas políticas y requerían, por ese motivo, enraizar socialmente su proyecto. Para los pobladores era esencial mantener vínculos con el mundo político como medio de viabilizar sus demandas y consolidar sus acciones, mientras para la Democracia Cristiana era fundamental afirmar electoralmente su propuesta. Así, las relaciones que se establecieron entre pobladores y gobierno durante aquellos años constituyen un campo de análisis privilegiado para comprender mejor las dinámicas que se establecieron entre esos dos actores en un período marcado por el fortalecimiento de los partidos de izquierda y la presencia cada vez mayor del Estado, transformado así en el centro de críticas, reivindicaciones y demandas de diversos sectores. De esta manera se intentó construir una explicación que recogiera las honduras de un proceso histórico de más largo aliento, problematizando sobre las formas cómo operó esa relación en Chile hasta el golpe de estado de 1973.

CAPÍTULO I

Las políticas de vivienda en Chile y los ciclos de lucha del movimiento de pobladores (1906-1964)

El presente capítulo relaciona las políticas habitacionales que impulsó el Estado con los ciclos de lucha de pobladores y sin casa entre 1906 y 1964. Se fijó 1906, fecha de la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras, como un año marco por tratarse de la primera respuesta del Estado ante el problema de la vivienda, tal como venía dibujándose en la cuestión social. A partir de entonces, los diferentes gobiernos dictaron leyes y decretos que, por lo menos en su enunciado, tenían como objetivo solucionar la falta de habitaciones populares y normar las condiciones de este tipo de construcciones. El examen de las políticas habitacionales finaliza en 1964 cuando el ascenso de la Democracia Cristiana al gobierno estableció una nueva pauta de relación con pobladores y sin casa, cuestión que se analiza en el último capítulo de este trabajo. Con todo, el período que media entre 1906 y 1964 no es homogéneo. Durante esos años, las políticas habitacionales respondieron a determinadas coyunturas económicas y políticas que, en este estudio, fueron abordadas en tres momentos: a) Desde 1906 a 1936, año en que se crea la Caja de Habitación Popular; b) De 1936 a 1952, fecha en que Carlos Ibáñez asume la presidencia y da inicio, por primera vez, a un plan habitacional como parte de la propuesta programática de su gobierno; y, c) De 1952 a 1964 cuando triunfa Eduardo Frei Montalva en las presidenciales de aquel año y da inicio al programa de la Revolución en Libertad. Cada apartado inicia con una contextualización de los principales cambios políticos y económicos de esos sub-períodos.

Por otra parte, los ciclos de lucha de pobladores y sin casa fueron considerados desde 1914, fecha en que se organiza la primera Liga de Arrendatarios en Valparaíso, hasta 1957, cuando se produce la gran toma de La Victoria. Se consideró la formación de las Ligas de Arrendatarios como una primera respuesta articulada de pobladores y sin casa frente a la falta de habitaciones populares, un problema que se agravó con la dictación de la ley

de 1906 y la creación de los Consejos de Habitación Obrera, cuya labor higienizadora destruyó mucho más habitaciones de las que logró construir. El período estudiado termina en 1957, cuando la toma de La Victoria en Santiago marca el fin de las estrategias legales y da inicio a la ocupación colectiva e ilegal de terrenos. También esta etapa fue subdividida en tres momentos, que corresponden a tres ciclos de lucha de pobladores y sin casa: a) De 1914 a 1931 cuando como consecuencia del inicio de una fuerte crisis económica se inician las ocupaciones de terreno, conocidas como callampas; b) De 1931 a 1946, momento en que se realizan las primera tomas de terreno; y, c) De 1946 a 1957, fecha en que los habitantes del Zanjón de la Aguada ocupan los terrenos de la chacra La Feria y dan inicio a la población La Victoria.

1.1. Antecedentes del problema de la vivienda en Chile

a) La cuestión social y las características de las habitaciones populares: conventillos, callampas y poblaciones (1906-1936)

La guerra del Pacífico o guerra del salitre tuvo importantes consecuencias económicas para Chile a fines del siglo XIX. La afluencia de capitales dio un nuevo impulso al proceso industrializador iniciado en la década de 1860, al mismo tiempo que se aceleraron las transformaciones sociales con la emergencia de sectores obreros y grupos medios. Sin embargo, a pesar del nuevo impulso económico, las condiciones de vida de la mayor parte de la población siguieron siendo miserables, sin que desde el gobierno se implementara cualquier medida orientada a solucionar la grave crisis social. Los bajos sueldos, las largas y extenuantes jornadas de trabajo, la falta de mecanismos para regular los excesos patronales y, algo más tarde, el desempleo, terminaron precipitando violentos estallidos sociales.

Hasta 1907 la respuesta desde el Estado a esos conflictos fue invariablemente la represión y el resultado fueron las grandes masacres de principios del siglo XX. La elite, por su parte, optó por preservar ante todo su propio proyecto histórico, definido, según Julio Pinto (in Salazar y Pinto, 1999b), de acuerdo a las ideas generales de orden, autoridad y continuidad histórica, las constelaciones G o las epistemologías ahistóricas descritas por Salazar

(1990). Esas mismas ideas a las que apelaba Maclver en 1900 cuando describía la crisis moral de la República o las que lamentaba Edwards (1903) al constatar que no existía un partido fuerte capaz de dar conducción al país. Para entonces parecía evidente que se requería de una mirada más global y menos particular sobre el desarrollo del país, que considerara a la gran masa como agente económico, social y político, y no como sujeto pasivo de las decisiones políticas. Fue en ese momento cuando “la “cuestión social” hizo crisis (...) ya no solo como extensión de la miseria entre los pobres, sino que también como protesta social y política en contra de esa miseria” (Garcés, 2003, p. 53).

Entre los problemas más graves que afectaban a los sectores populares estaba la falta de viviendas, algo que ya había sido observado con cierta preocupación durante la primera mitad del siglo XIX, pero que a fines de ese período era una realidad imposible de ignorar. Vicuña Mackenna, en su calidad de intendente, constataba en 1872 que en la capital existían de hecho dos ciudades, una culta y otra bárbara, ésta última con “casi la misma área de lo que puede decirse forma el Santiago propio, la ciudad ilustrada, opulenta, cristiana” (Mackenna, 1872, p. 24).

Con todo, una mayor atención al problema de la vivienda no fue consecuencia de una preocupación por la pobreza de esa otra ciudad, ni tampoco derivó de los incómodos que producía la obligada convivencia entre ricos y pobres impuesta por la ciudad, sino del miedo que provocaban las epidemias, estas sí incontrolables, imposibles de empujar más allá o de cercar o de reprimir. Por entonces, la epidemia, rasgo democratizador de la miseria, avanzaba sin respetar fronteras, jerarquías o legislaciones.

Ante ese cuadro, Vicuña Mackenna (1872) propuso la canalización del río Mapocho, cuyas aguas serían “un poderoso medio de aseo i desinfeccion constante para la ciudad” (p. 13), la creación de un camino de cintura para establecer “alrededor de los centros poblados una especie de cordon sanitario, por medio de sus plantaciones, contra las influencias pestilenciales de los arrabales” (p. 18), y, la transformación de los barrios del sur, esa “inmensa cloaca de infección i de vicio, de crimen i de peste, un verdadero “potrero de la

muerte”, como se le ha llamado con propiedad” (p. 25), entre otras medidas.

A pesar de los deseos del Intendente por transformar Santiago, las enfermedades reaparecieron una y otra vez. Así, fueron las pestes y las plagas infecciosas, entre las que se contaban la viruela, la tuberculosis, el tifus, la peste bubónica, el cólera, enfermedades gastrointestinales y, en menor medida, la sífilis, las responsables por que las autoridades comenzaran a preocuparse por los problemas urbanos. Santiago estaba entonces entre las ciudades con más altas tasas de mortalidad de occidente, un índice que aumentaba asustadoramente entre los niños. Según datos entregados por Garcés (2003), entre 1905 y 1910, más de 10.000 niños y adultos murieron a causa del sarampión, 14.000 debido al coqueluche, cerca de 2.000 como consecuencia de la difteria y el crup y más de 18.000 por causa de la gripe. La propagación de esos males estaba estrechamente relacionada con las pésimas condiciones en que vivían los sectores populares, así como con la falta de obras básicas de infraestructura urbana. Romero (1997) señala que hacia 1872 solo un cuarto de la población de Santiago poseía agua corriente, mientras el alcantarillado solo comenzó a construirse en 1906.

Esa mirada higienizadora de las autoridades¹⁰ sobre la pobreza se mezcló muchas veces con las atenciones caritativas que la elite daba a los damnificados de alguna tragedia, momento en que nuevamente reaparecía el problema de la vivienda. La pobreza en sí y las malas condiciones de vida de gran parte de la población no constituían una preocupación de las autoridades que, al contrario, tendían a combatir policialmente la miseria, especialmente cuando esos grupos de maltrapillos se acercaban demasiado al centro de la ciudad. A propósito de un decreto expedido por el Intendente Vicuña Mackenna en 1872 prohibiendo la mendicidad, un editorial de El Ferrocarril (Santiago, 3 de mayo de 1872), uno de los diarios con mayor circulación de la época, celebraba afirmando que:

Es preciso poner atajo a semejante mendicidad. He aquí lo que hará el decreto de su señoría el intendente de Santiago siempre que sea cumplido con celo e inteligencia. No destruirá la mendicidad, pero limitará la mendicidad. Esto solo basta para que sea un bien.

¹⁰ Ver Romero, 1997, capítulo V. Arrabales, vivienda y salud.

Persiguiendo a la mendicidad, se conseguirá que sea un oficio riesgoso, lo que desalentará a muchos y hará emigrar a otros. Pero lo que conviene perseguir con más constancia es la niñez mendicante. Un niño mendigo será un hombre ocioso que concluirá con el robo y el asesinato. Una muchacha mendiga será ladrona y prostituta. (In Grez, 1995, p. 219).

Con el cambio de siglo la pobreza en las grandes ciudades, especialmente en Santiago, no hizo sino aumentar. Torres (1986) indica que, entre 1885 y 1907, la población de Santiago aumentó 56,9% sin que la ciudad tuviera condiciones para absorber las crecientes demandas de vivienda e infraestructura. Ese explosivo aumento junto con la falta de soluciones efectivas agravó el problema y la gran masa de desfavorecidos debió encontrar formas de habitación que estuvieran de acuerdo con su nivel de ingresos. Así, a fines del siglo XIX, “prácticamente ningún pobre era propietario de su vivienda” (Romero, 1997, p. 132). Aquellos que no tenían ninguna posibilidad de pagar arriendo, ocupaban tierras y levantaban sus precarios ranchos en los márgenes de la ciudad, allí donde el suelo no valía nada. Para aquellos que contaban con alguna renta para habitación, la opción fueron los cuartos redondos y conventillos, ubicados en áreas más centrales de la ciudad. Ninguna de estas dos formas constituía una novedad.

La ocupación de tierras era una práctica que se remontaba a los tiempos de la Colonia, cuando indígenas, yanaconas, mestizos y criollos pobres se instalaban en las llamadas “tierras de nadie”, lugares de los que eran lentamente expulsados cuando los terrenos adquirían algún valor comercial (Espinoza, 1988). A esa forma de ocupación siguió el arriendo a pisos, un sistema que derivaba de la división de propiedades agrícolas en lotes, situados junto a la ciudad, en los que levantaban sus ranchos familias pobres a cambio del pago de un arriendo proporcional al tamaño del sitio. Esa forma de ocupación comenzó a expandirse desde fines del siglo XVIII, formando conjuntos miserables conocidos como “guangualíes” y fue abandonado a medida que los propietarios vieron mayores beneficios en el arriendo o venta de sitios a sectores de la clase media (De Ramón, 1990). Por lo general, la valorización de los terrenos era una consecuencia de la construcción de algunas obras de infraestructura, de manera que estas raramente beneficiaron

a los sectores populares que continuamente fueron expulsados hacia la periferia de la ciudad.

Por otra parte, los conventillos se formaban en las grandes casas céntricas que, desocupadas, eran arrendadas a familias pobres, las que pasaban a ocupar alguno de los cuartos de las enormes casonas. Desde fines del siglo XIX, ese tipo de negocio se perfeccionó y comenzaron a ser construidas edificaciones formadas por dos hileras de cuartos redondos, esos que solo contaban con la puerta de acceso al exterior como medio de ventilación y que servían de habitación para toda una familia.¹¹ Las piezas funcionaban como dormitorio, cocina, comedor y, en algunos casos, como lugar de trabajo. Estaban dispuestas en torno a un corredor o patio donde transcurría la vida cotidiana de esas comunidades, “escenario de una rica y fuerte sociabilidad” (Garcés, 2003, p. 53).

Los conventillos se convirtieron en una forma de habitación corriente que se intensificó durante la primera mitad del siglo XX hasta alcanzar su más alto índice en 1952 (De Ramón, 1990). De acuerdo a Vial, hacia 1910, 100.000 personas, es decir, la cuarta parte de la población de Santiago vivía en 25.000 piezas de conventillo, cuartos redondos y ranchos, dato que, según Garcés (2003), coincide con las estimativas de Recabarren para el mismo período. Ese autor agrega, además, que el problema solo tendió a empeorar, pues en los años cuarenta cerca del 40% de la población vivía en conventillos o *cités*, la mayoría de ellos insalubres.

Innúmeras fueron las denuncias a las precarias condiciones de vida que se verificaban en los conventillos. En un artículo de la primera publicación de la Revista de Habitación, el senador y miembro del Consejo Superior de Habitaciones, Zenón Torrealba alertaba:

El conventillo o la mazmorra que habita, lejos de atraerlo como un sitio de descanso y comodidad, lo empuja a la cantina y a los vicios, pues no encuentra en su casa sino un foco de pestilencia, de estrechez inverosímil, de miseria y abandono (Torrealba, 1920, p. 17).

¹¹ De acuerdo a Torres (1986), a pesar de que en 1843 se había dictado una ordenanza que prohibía habitar cuartos sin ventana, ese tipo de vivienda siguió multiplicándose.

Esa asociación entre pobreza y vicios fue habitual para denunciar las condiciones de vida de los obreros. Una manera de alertar sobre la necesidad de actuar en el campo de la vivienda, espacio donde se constituía la familia, base que estructuraba la sociedad. Era en humildes, pero limpias y virtuosas casitas, donde podía plantarse la semilla del desarrollo nacional. De esa forma se garantizaban las condiciones mínimas para la reproducción de la mano de obra que, con su trabajo, hacía crecer al país, y se modificaban espurios comportamientos.

Tanto el arriendo a piso como el alquiler de piezas de conventillo constituyeron las formas legales de habitación, las que coexistieron, como se mencionó más arriba, con la ocupación ilegal de terrenos públicos de escaso valor. Esas manchas de pobreza que representaban las viviendas populares fueron expandiéndose por la ciudad y el Estado “vio con horror que todas las ‘ciudades centrales’ de la república estaban invadidas e infectadas por conventillos, rancheríos y covachas: un anillo de rabiosa miseria agarrado al cuello del orgullo patricio” (Salazar, 2012, p. 171).

La aguda miseria terminó impulsando la protesta cada vez más masiva de los sectores populares. No se trataba apenas del problema de la vivienda, sino también de la cesantía, la carestía, las malas condiciones de trabajo y vida. Puesta como discusión pública, fue cada vez más difícil ignorar la existencia de una “cuestión social”, aun cuando todavía pasaron varios años para que se ensayaran respuestas a ese conjunto de problemas. Respecto al problema de la vivienda, las autoridades promulgaron en 1906 la Ley de Habitaciones Obreras (Ley n° 1.838), con el objetivo de

- a) Favorecer la construcción de viviendas hijiénicas i baratas destinadas a la clase proletaria i su arrendamiento a los obreros, o su venta sea al contado, por mensualidades o por amortización acumulativa;
- b) Tomar las medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones que actualmente se destinan a este objeto;
- c) Fijar las condiciones que deben llenar las que se construyan en lo sucesivo para que sean acreedoras a los beneficios que otorga esta lei, i aprobar los planos i especificaciones que cumplan con los requisitos exigidos;

- d) Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan con los fondos que les hubieran sido donados o legados o destinados por el Estado con el indicado objeto; i
- e) Fomentar la formación de sociedades encargadas de construir estas habitaciones. (Ley 1838).

Para garantizar el cumplimiento de la normativa, la ley creó los Consejos de Habitaciones para Obreros, encargados de declarar “insalubres o inhabitables las casas destinadas a darse en arrendamiento”, además del Consejo Superior de Habitaciones en la provincia de Santiago. De acuerdo a la ley, durante 25 años las habitaciones baratas, individuales o colectivas, declaradas higiénicas, quedaban exentas del “pago de toda contribución fiscal o municipal” y podían “consumir el agua potable de la empresa fiscal o municipal (...) en la proporción de cien litros diarios por cada familia, por un precio equivalente a diez por ciento del precio común”, además de favorecerse de la acción de la municipalidad que quedaba comprometida a pavimentar a lo menos las aceras e instalar servicio de alambrado y alcantarillado. Estos beneficios eran mayores en caso de que las propiedades declaradas higiénicas ocuparan más de 20 manzanas y también se extendían a sociedades, asociaciones, cooperativas, dueños de fábrica y sociedades anónimas que tuvieran por objeto construir habitaciones obreras para venderlas a sus arrendatarios (Ley 1838).

Tabla 1

Construcción, reparación y demolición de viviendas durante la vigencia de la Ley 1.838 (1906-1925)		
	Viviendas	Piezas
Construcción directa	396	1.044
Construcción particular	3.243	8.734
Total construido	3.639	9.778
Reparaciones	614	9.840
Demoliciones	s/d	15.147
Diferencia construcción/demolición		5.369

Fuente: Espinoza, 1988.

Esa apuesta por combinar esfuerzos públicos y privados para la construcción de viviendas fue un absoluto fracaso. En veinte años de vigencia de la ley, el sector público construyó escasas 396 casas, un promedio de 20 por año, mientras los empresarios, acogidos a los beneficios y garantías tributarias de la ley, levantaron 4.128 viviendas en el mismo período, la mayoría de ellas conventillos o *cités* (Hidalgo, 2000, p. 17). Es decir, cada año los sectores público y privado construyeron, en conjunto, un promedio de 226,2 viviendas, cifra que no alcanzaba a cubrir siquiera el crecimiento vegetativo de la población, calculado en 8,8 (por mil habitantes) en 1920.

En 1926 el Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo elaboró un informe que daba cuenta de la labor realizada por los Consejos de Habitación Obrera entre 1906 y 1924. Durante todo ese período se había elaborado un catastro que declaraba como insalubres a un total de 1.720 conventillos, mientras 2.216 habían sido considerados inhabitables, es decir, con una mayor posibilidad de ser destruidos. En efecto, los Consejos llegaron a demoler 1.626 conventillos, que comportaban 16.713 piezas, en las que vivían 46.794 personas, y solo 661, equivalentes a 12.339 piezas y 30.556 habitantes, llegaron a ser reparados (Hidalgo, 2000, pp. 11-13). Es decir, en términos de porcentajes, los consejos echaron abajo 73,4% de los conventillos inhabitables, y repararon apenas 38,4% de los declarados insalubres.

Así, la función higienizadora se tradujo fundamentalmente en la demolición de viviendas, sin que se construyeran otras de recambio. Torres (1986) apunta como causa de ese problema que “ni el Estado ni los propietarios se hacían cargo de la situación”, es decir, de relocalizar a las personas que debían abandonar el conventillo. Por ese motivo, el Consejo había optado por “demoler solamente los casos extremos” (p. 81). La autora además indica la falta de personal de que disponía el Consejo, algo que inviabilizaba su propia labor.

Una de las primeras instancias que debatió el problema de la vivienda popular a nivel nacional fue la Asamblea de la Habitación Barata, promovida por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, en 1919. El objetivo era dar a conocer lo que hasta allí se había hecho en materia de habitaciones obreras.

En esa reunión participaron las máximas autoridades del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales, además de algunos alcaldes, funcionarios de industrias y profesionales. Entre las propuestas para mejorar la ley de 1906 se consideró la necesidad de contar con más personal y crear incentivos crediticios para la empresa privada. De esa asamblea surgió la idea de publicar la Revista de la Habitación, que comenzó a aparecer en 1920 y finalizó en 1926, como un espacio para debatir soluciones para el problema de la falta de viviendas populares (Hidalgo, 2000).

La nueva ley había nacido con el triple objetivo de construir, higienizar y normalizar la vivienda popular, pero ninguno de ellos fue cumplido con éxito. Como se señaló, la construcción fue escasa, la higienización logró rehabilitar apenas algunas viviendas y destruyó muchas más, mientras que la normalización favoreció principalmente a dueños de conventillos y sectores de la clase media que se acogieron a sus beneficios. Al mismo tiempo, se crearon las bases de lo que sería “el nuevo marco legal y financiero que permitiría sustentar la acción del Estado en materia de vivienda social” con la aprobación del proyecto de ley que creó la Caja Nacional de Ahorros (Hidalgo, 2000, pp. 3-4). El nuevo organismo debía unificar en una sola institución todas las cajas de ahorros que entonces existían. El rol del Estado y la función del sector privado fueron nuevamente discutidos con motivo de la Exposición de la Habitación Económica, realizada en 1922. Y ese mismo año se creó el Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social.

Pese a que los estímulos a la empresa privada para la construcción de viviendas no dieron los resultados esperados, los gobiernos que se sucedieron siguieron insistiendo en la importancia de incentivar la participación de este sector. Durante la década de 1920 la labor de construir viviendas populares recayó principalmente en las Cajas de Previsión Social (Bonomo y Mondragón, 2013, p. 99), de manera que fueron favorecidos grupos de obreros y empleados con mayores recursos, mientras los más necesitados siguieron aguardando por soluciones. Por aquellos años, la explosividad del conflicto provocado por el aumento de los precios de arriendo, medida que afectaba duramente a los habitantes de conventillos, motivó la promulgación en 1925 del

Decreto Ley 261, conocido como Ley de la Vivienda. La nueva normativa establecía una reducción del 50% de la renta de alquiler a las viviendas declaradas insalubres y limitaba su precio para las habitaciones consideradas salubres. Entre sus medidas, también contempló la exención del pago de contribuciones y la prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses, una de las mayores preocupaciones que afligían a los pobres urbanos, siempre temerosos del *lanzamiento*.

Por esa ley se crearon los Tribunales de la Vivienda con la función de fijar los precios de arriendo de conventillos y *cités*, así como aquellos que debían pagar los arrendatarios de piso. De acuerdo a Hidalgo (2002), se trató de “una de las primeras acciones legales que se realizaron en Chile en torno al “arrendamiento de pisos”” (p. 11). Los tribunales estuvieron vigentes hasta 1927 cuando Carlos Ibáñez del Campo los refundió con los Tribunales del Trabajo. Durante su período de vigencia, la labor de estos órganos se tradujo en la demolición de cerca de 30.000 piezas, contribuyendo de esa forma a aumentar el déficit habitacional, el hacinamiento en las piezas de conventillo, la compra de sitios a plazo en la periferia de la ciudad y las ocupaciones ilegales. Como efecto de la ley, el negocio de arrendamiento dejó de ser atractivo y muchos de los rentistas se retiraron. Para los especuladores inmobiliarios pasó a ser mucho más interesante la venta de terrenos a grupos sociales en ascenso y para eso aprovecharon las franquicias que las políticas de fomento a la construcción daban.

Así, por ejemplo, la dictación del Decreto Ley 308 o Ley de Habitaciones Baratas, también en 1925, buscó promover la formación de cooperativas para la construcción de nuevas viviendas, a las cuales se dio preferencia en el otorgamiento de préstamos. Se privilegiaron las edificaciones de un solo bloque, capaces de albergar hasta diez familias. Y como forma de incentivo para los privados, se dictaminó que las construcciones realizadas bajo esa modalidad y durante los tres primeros años de vigencia de la ley, quedarán exentas del pago de todo impuesto fiscal o municipal por un período de diez años. El Estado se comprometía a garantizar

(...) el interés de los capitales que se inviertan por sociedades o empresarios en la construcción de habitaciones baratas en grupos que comprendan a lo menos cincuenta casas. (Decreto Ley 308 de Habitaciones Baratas, 9 de marzo de 1925).

Por viviendas baratas, se entendía

(...) aquella cuya renta de arrendamiento no exceda de trescientos pesos (\$ 300) mensuales o la casa individual cuyo valor no exceda de treinta mil pesos (\$ 30.000) en las ciudades de Santiago y Valparaíso. (Decreto Ley 308 de Habitaciones Baratas, 9 de marzo de 1925).

Pese a la estrecha colaboración que se proponía entre los sectores público y privado, los resultados de la medida fueron muy limitados. La importancia de la nueva ley radicó mucho más en la posición que el Estado pasó a asumir con relación al problema de la vivienda, aun cuando la solución propuesta mantuvo la asociación con los privados como un eje central de esa actuación. Sustituta de la Ley de 1906, la nueva normativa "(...) marcó el inicio de una dinámica de realizaciones por parte del Estado que influirían en el conjunto de la política social que comenzaba a gestarse en esos años" (Hidalgo, 2009, p. 2).

La nueva normativa creó el Consejo Superior de Bienestar Social en reemplazo del Consejo Superior de Habitaciones para Obreros, establecidos por la Ley N° 1838 de 1906. De acuerdo al nuevo marco legal, las cooperativas, formadas con el aporte de sociedades de trabajadores y empleados, pasaron a ocupar un lugar central en la construcción de nuevas viviendas. Al amparo de la nueva ley se fundaron en Santiago 19 cooperativas de edificación a partir de las cuales se crearon las primeras poblaciones, grandes conjuntos residenciales de viviendas unifamiliares que variaban entre 40 y 100 m² (Hidalgo, 2002). En Santiago se construyeron 29 poblaciones y 14 en el resto del país, beneficiando a un total de 35.000 personas. Entre los problemas centrales de la nueva ley se pueden mencionar la formación de cooperativas para aprovechar los beneficios de la ley en negocios de especulación y los fraudes practicados por dirigentes inescrupulosos. Hidalgo (2002) señala que

(...) respecto a la acción de las cooperativas que se formaron al amparo de la Ley de 1925, podemos señalar que ellas aceptaron como socios a personas que además de no comprender las obligaciones que contraían, carecieron de suficiente capacidad de pago, lo que se explica, en parte, por las circunstancias de haber sido las cooperativas simples organismos decorativos creados por contratistas interesados” (p. 14).

Con todo, parece más plausible explicar las deficiencias de la ley por la acción de especuladores y las dificultades de pago de modestas familias, que por un problema de comprensión de las obligaciones adquiridas.

Pese a que la producción de una legislación en materia habitacional fue un marco fundamental en la lucha por una vivienda digna, lo cierto es que pocas de estas medidas favorecieron a la población de escasos recursos. Sin salarios que permitieran excedentes, los pobres urbanos debieron seguir viviendo en cuartuchos o ranchos miserables. Esa situación solo tendió a empeorar en los años que siguieron. La crisis del salitre provocó la primera gran ola migratoria hacia Santiago y Valparaíso, período en que se calcula que 30% de los recién llegados se instalaron en terrenos privados o públicos abandonados, en lo que más tarde fueron las poblaciones callampas (Valdés, 1983). Entre 1920 y 1930, la población urbana del Departamento de Santiago subió de 510.690 a 734.387 personas. Mientras que entre 1930 y 1940 ese número creció para 992.176 habitantes (Censos de 1920, 1930 y 1940).

A partir de la década de 1930 la acción del Estado tiende a asumir un carácter más técnico, que se refleja en la importancia cada vez mayor de arquitectos e ingenieros en los cargos directivos de las instituciones relacionadas con la construcción de viviendas (Hidalgo, 2009). Así lo consigna una publicación de los Anales del Instituto de Ingenieros, de diciembre de 1927, al afirmar que

El señor Ministro de Hacienda, llevando a los ingenieros nacionales a los altos cargos de la administración pública, ha sabido apreciar y aprovechar la colaboración que los ingenieros están siempre listos a prestar a toda obra de acción ejecutiva que, prescindiendo de estériles doctrinas políticas o sociales, se dirija francamente a la reconstrucción económica del país y al incremento de la riqueza pública. (Anales del Instituto de Ingenieros de Chile, 1927, p. 615).

Según Hidalgo (2009) la Asociación de Arquitectos de Chile tuvo un papel protagónico en la definición y conceptualización del problema de la vivienda. El primer manifiesto de este organismo fue lanzado en 1934 y publicado en todos los diarios. El documento abordaba la gravedad del problema de la vivienda popular para cuya solución estimaba la construcción de 300.000 nuevas habitaciones y llamaba la atención sobre la necesidad de encontrar una fórmula de financiamiento. En 1929 había sido creada la Sección de Urbanismo dentro de la Dirección de Obras Públicas, oficina a partir de la cual se realizaron importantes cambios en la reglamentación urbana. Un año más tarde se dio a conocer la primera Ordenanza de Construcciones y Urbanización válida para todo el país. En ella se fijó, por ejemplo, que

Art. 117. Todo local habitable tendrá, por lo menos, una ventana que tome luz y aire directamente del exterior, la que no podrá ser de una superficie menor de 1m² entre bastidores...

Art. 125. Los locales habitables, no podrán tener menos de 6 m² de superficie de piso, ningún lado menor de 2m ni un volumen inferior a 8 m³ por persona.

Art. 129. Los retretes o W.C. no podrán comunicar directamente con comedores, reposterías ni cocinas. (Ordenanza General de Construcciones y Urbanización. Ley n° 4563 In Anales del Instituto de Ingenieros de Chile, 1930, pp. 134-135).

Para las casas de obreros, la Ordenanza establecía que éstas deberían cumplir con las disposiciones establecidas para las habitaciones en general, su construcción requería de la aprobación de la Dirección de Obras Municipales y de la autoridad técnica gubernativa. El trazado de esas poblaciones debía contar también con la aprobación del Departamento de Arquitectura de la Dirección General de Obras Públicas. Se indicaba ancho y número de escaleras según cantidad de habitaciones, ancho de pasillos y número de *toilettes*. También se establecía que los propietarios estaban obligados a conservar los edificios en perfecto estado de solidez y estabilidad, de modo que no fueran una amenaza para la seguridad pública. Cualquier vecino podía denunciar un edificio en ruina. En esos casos, y después de certificada la situación, la autoridad local debía declarar la demolición de parte o de todo el edificio. El propietario contaría con un plazo para realizar las reparaciones

necesarias o proceder a su demolición. Caso la autoridad debiese realizar la demolición, ésta correría a cargo del propietario. Se fijaban así condiciones mínimas de habitabilidad para cualquier espacio usado como vivienda, algo que dejaba fuera la mayor parte de las habitaciones populares de ese primer cuarto de siglo.

En febrero de 1931 se promulgó la Ley 4931 o Ley de Fomento de la Edificación Obrera, por la que se creó la Junta de la Habitación Popular en reemplazo del Consejo Superior de Bienestar Social, establecido por la Ley de Habitaciones Baratas de 1925. Un mes más tarde, el Decreto con Fuerza de Ley N° 33 vino a modificar esta norma para separar “las funciones técnicas de construcción de casas y de poblaciones, como las demás de índole administrativa y social”, otorgadas en febrero (DFL 33,). En reemplazo de la Junta de Habitación Popular se creó la Junta Central de Habitación Popular, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, “(...) con el objeto de procurar vivienda sana y de bajo precio a las personas de escasos recursos” (DFL 33). Así, las atribuciones técnicas fueron derivadas a la Dirección de Obras Públicas, mientras la Junta quedó a cargo de los aspectos sociales y administrativos, apoyada por las Juntas Locales de Habitación Popular, localizadas en las provincias. Entre sus atribuciones estaba

Art. 4° La Junta Central de la Habitación Popular, por intermedio de la Caja de Crédito Hipotecario, podrá prestar dinero efectivo para la construcción de habitaciones populares (...)

Art. 14. Asimismo, podrán otorgarse préstamos destinados a la formación de huertos obreros (...)

Art. 19. También podrán otorgarse préstamos destinados:

1° A reparaciones de viviendas, en especial, aquellas que hayan sido declaradas insalubres;

2° A adquirir poblaciones obreras existentes, a ampliar, higienizar, reparar y terminar la obra de edificación empezada por los pobladores;

3° Al pago de los predios que se adquieran o expropien en conformidad al art. 35. (DFL 33).

A la ley podían acogerse

- 1° Los particulares interesados en edificar su propia vivienda;
 - a) Los que acrediten haber cancelado todo o parte del terreno que desea edificar;
 - b) Los que deseen adquirir el terreno en que hayan hecho mejoras apreciables; y
 - c) Los que se obliguen a depositar a la orden de la Caja de Crédito Hipotecario, una suma equivalente al diez por ciento (10%), como máximo del valor del inmueble que deseen adquirir, en el momento en que la Junta lo determine;
- 2° Los industriales, agricultores y comerciantes, sean personas naturales o jurídicas;
- 3° Los propietarios de parcelas en las colonias agrícolas (...);
- 4° Las asociaciones con personalidad jurídica y las cooperativas, siempre que se destinen las construcciones a la habitación de sus asociados;
- 5° La Junta Central de la Habitación Popular;
- 6° La Caja Nacional de Ahorros y las Cajas de Previsión Social (...);
- 7° Las Municipalidades; y
- 8° El Ejecutivo, para construir habitaciones fiscales para los empleados públicos inferiores de la Administración. (Art. 20, DFL 33).

Es decir, los beneficiarios nuevamente eran obreros o empleados con alguna capacidad de ahorro (por lo menos el 10% de su salario), asociaciones de empleados, empresarios, agricultores y organismos gubernamentales. Una vez más, los pobladores de callampa no fueron incluidos en los preceptos de la ley. Además, la Junta quedó facultada para adquirir terrenos y construir habitaciones populares destinadas a la venta o al arrendamiento, así como a expropiar inmuebles

Art. 35. (...) que sean necesarios para la edificación, higienización o ensanche de las poblaciones y habitaciones que se acuerde edificar, completar o reparar con fondos de la presente ley. (DFL 33).

Respecto al problema del arrendamiento a piso, la ley dispuso la prohibición de destinar terrenos a nuevas poblaciones sin que se cumplieran

previamente requisitos mínimos de urbanización, así como el arriendo de terrenos y pisos para la formación de poblaciones. Esa preocupación por reglamentar los casos de arrendamiento y compraventa de sitios muestra, según Hidalgo (2009), la importancia que ya se le daba al problema, así como la intención del gobierno de considerar esa opción como una alternativa para resolver la falta de viviendas. En esos casos, la edificación era responsabilidad de los propios habitantes, mientras el Estado se limitaría a controlar el proceso y fijar condiciones mínimas de urbanización. Al respecto, Hidalgo (2009) señala que

(...) los orígenes del fomento de la autoconstrucción por parte del Estado chileno estarían justamente en el momento en que los poderes públicos comienzan [a] mediar para que los propios necesitados de vivienda consoliden su unidad habitacional. (Hidalgo, 2009, p. 9).

Así, la autoconstrucción, única y vieja solución de habitación para los grupos menesterosos, terminó siendo adoptada por las autoridades como legítimo mecanismo de acceso a vivienda, algo que caracterizó las políticas habitacionales que se sucedieron a partir de entonces. Hidalgo (2009) sostiene que la aprobación de esas leyes fue entendida por las Ligas de Arrendatarios como un avance de sus reivindicaciones, de manera que las dificultades para aplicar las nuevas medidas se comprendieron como resultado de cuestiones administrativas. En ese marco, los movimientos de arrendatarios y compradores de sitio a plazo se mostraron dispuestos a dialogar.

El abrupto fin del gobierno de Ibáñez abrió paso para la instalación de la efímera República Socialista, período en que se creó el Comisariato General de Subsistencia y Precios, con la función de controlar los precios de los artículos considerados de primera necesidad, entre ellos, el alquiler. En 1932 se dictó el Decreto Ley n° 402, del 10 de agosto, por el que se creó el Departamento de la Habitación a cargo de la aplicación del Decreto N° 33 de 1931. Dada las dificultades para financiar lo estipulado en dicha norma se promulgó, el 26 de enero de 1935, la Ley 5579 que otorgaba al Presidente la facultad de emitir bonos a nombre del Departamento de Habitación por la suma de 50 millones de pesos. El dinero sería usado únicamente para

(...) el pago de terrenos sobre los que se hayan construido mejoras; a otorgar préstamos a adquirentes de sitios a plazo, edificados o no, en conformidad a lo dispuesto en el decreto con fuerza de ley N° 33, de 12 de Febrero de 1931, sobre fomento de la Habitación Barata; al pago del saldo del precio insoluto de las respectivas adquisiciones y a las obras de urbanización de estas poblaciones. (Ley 5579).

A las disposiciones de la ley podían acogerse “los dueños de mejoras o adquirentes de sitios que hayan construido o comprado con anterioridad a la fecha de su vigencia” (Art. 2°). Para el pago de las deudas contraídas, los beneficiarios tendrían descontadas las cuotas de los préstamos de sus sueldos, jornales o salarios, sumas que serían “entregadas inmediatamente al Departamento de la Habitación” y que no podían exceder el 30% de sus sueldos (Art. 21).

La promulgación de leyes y decretos para regularizar la situación de mejoreros y compradores de sitio da cuenta de la dimensión del problema. En 1934 el Departamento de Habitación realizó un catastro de las compraventas y arrendamientos de sitio. Estableció la existencia de 6.630 mejoreros o arrendadores de piso y 18.682 compradores de sitio a plazo en el país. De esos 1.742 mejoreros y 9.537 compradores de sitio a plazo se habían acogido a la ley en agosto de 1936 (Hidalgo, 2009). Esas cifras, sin embargo, tendieron a disminuir en los años que siguieron

Una nueva modificación institucional derivó de la promulgación en 1936 de la Ley 5950, del 8 de octubre de 1936. El Departamento de la Habitación fue substituido por la Caja de la Habitación Popular, organismo a cargo de la construcción de viviendas populares, y cuya administración correspondía al Consejo Superior de la Habitación. Su objetivo también era el “fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio”, además de huertos obreros y familiares. Dotada de fondos superiores a los 100 millones de pesos, la Caja quedó a cargo de la construcción directa de viviendas y de la urbanización de barrios obreros construidos con anterioridad a la ley. Debía, asimismo, designar

(...) a lo menos un 15 por ciento de sus entradas anuales a la construcción, directa o indirecta, de casas destinadas a reemplazar conventillos o viviendas análogas y un 5 por ciento también anual, como mínimo en cada año, al fomento del huerto familiar y de la industria doméstica. (Art. 20. Ley 5950).

Entre las funciones de la Caja estaba la formulación de un plan de edificación; la adquisición de predios, división de terrenos y formación de poblaciones o construcción de conjuntos habitacionales con viviendas individuales o colectivas de bajo precio; fijación de las condiciones para la construcción de viviendas, coordinación de los organismos o semifiscales relacionados con el problema de habitación popular, y, saneamiento de las viviendas populares, entre otras. También disponía la formación de Consejos Departamentales, integrados por el Intendente, un regidor o delegado de la comuna, un ingeniero o arquitecto, un médico, un industrial o agricultor y un obrero, imponente de la Caja de Seguro Obrero, y de Consejos Comunales, compuestos por el alcalde, un médico sanitario, un patrón y un obrero.

Una vez más se requería el concurso de particulares en los esfuerzos por superar el problema de la falta de viviendas populares. Con esa finalidad, la ley establecía que el Consejo Superior daría preferencia al otorgamiento de préstamos a

- a) Los propietarios de terrenos para que edifiquen en ellos su propia casa (...);
- b) Sociedades ya fundadas o que se funden sin espíritu de lucro con el objeto de construir casas baratas e higiénicas de preferencia para familias numerosas y para darlas en arrendamiento o en venta a largo plazo;
- c) Empresas industriales que edifiquen casas para que sean ocupadas por su personal;
- d) Instituciones obreras o de empleados con existencia legal (...);
- e) Propietarios de habitaciones que hayan sido declaradas insalubres para el solo efecto de que las reparen o reconstruyan a satisfacción de la oficina técnica del Consejo dentro del plazo que se les fije; y
- f) Las Municipalidades que lo soliciten para edificar en su respectiva comuna, casas para obreros o para fomentar su edificación por los medios que indica esta ley. (Ley 5950).

También indicaba en su artículo 48 que, por un plazo máximo de 20 años,

- a) Los capitalistas, ya sean personas naturales o jurídicas que acuerden destinar sumas no inferiores a trescientos mil pesos

a la construcción de casas para obreros, podrán solicitar del Consejo Superior que les garantice con cargo a sus fondos, el goce de una renta hasta del 6 por ciento anual sobre el dinero que inviertan, descontadas las contribuciones e impuestos que afecten tanto a la renta como a los predios y edificios. (Ley 5950).

De acuerdo a Hidalgo (2009), entre 1937 y 1941 se edificaron 9.180 viviendas, de esas 58% se construyeron por acción directa de la Caja y 42% por medio de su labor indirecta. Esos números, a pesar de mucho mayores de los establecidos por normativas anteriores, estaban todavía muy por debajo de las 13.000 viviendas anuales que inicialmente se habían estimado. Uno de los motivos fue que los fondos nunca llegaron a la Caja en su totalidad. Entre 1925 y 1936

(...) se fundó y refundó cinco veces la institucionalidad habitacional: el D.L. 308 crea en 1925 el Consejo de Superior de Bienestar Social, que fue reemplazado en febrero de 1931 por la Junta de Habitación Popular; reemplazado a su vez en abril del mismo año por la Junta Central de Habitación Popular, cuyo brazo ejecutor se fundó en 1932 bajo el nombre de Departamento de la Habitación. Este proceso culminó en 1936 con la creación de la Caja de Habitación Popular. (MINVU, 2004, p. 55).

Las medidas impulsadas durante la década de 1930 determinaron, en gran parte, lo que serían las futuras políticas habitacionales. Por un lado, se trató de reglamentar el problema de la propiedad del suelo, se incentivó la participación de privados en la construcción de viviendas populares, se promovió la formación de cooperativas de obreros y empleados dedicadas a la edificación de viviendas para sus asociados, y se fomentaron planes de autoconstrucción que los propios beneficiados emprenderían en los sitios entregados por el gobierno. También se estableció un sistema de ahorro y se supeditó el acceso a una vivienda propia a la capacidad económica de las familias que se acogían a los beneficios establecidos por las diferentes leyes. En general, los grandes beneficiados fueron sectores de clase media y empresarios de la construcción. Las poblaciones callampas, por su parte, continuaron expandiéndose, fenómeno que se intensificó en la década siguiente con las políticas industrializadoras del Frente Popular y la llegada de grandes grupos de migrantes a la capital.

b) El modelo de sustitución de importaciones y las políticas del Frente Popular (1936-1952)

A partir de 1938 y luego del triunfo del Frente Popular comenzó a implementarse un nuevo modelo de desarrollo económico con el objetivo de incentivar el mercado interno, mediante la diversificación productiva, y la industrialización, a través de la sustitución de importaciones, con lo que el Estado pasó a asumir un rol central en el fomento de la economía.¹² Así, entre 1940 y 1950 el crecimiento industrial pasó de un 4,4% anual a un 5,9% para el período 1950 a 1960. Este proceso imprimió nuevas características al desarrollo urbano, especialmente de Santiago, lugar donde se concentraron las principales industrias que, al ser mayoritariamente de bienes de consumo, se instalaron próximas a sus mercados. La ciudad se transformó en un poderoso polo de atracción, cuyo efecto más claro fue la migración campo-ciudad y una “sobreurbanización de rápida expansión” que valorizó el centro de la ciudad y desplazó a los residentes de conventillos y migrantes hacia la periferia de la ciudad, donde pasaron a ocupar terrenos de escaso valor comercial (Pozo y Chateau in Chateau *et al*, 1987). Para Aguirre y Sabatini (1981), la “callampa” surgió en el momento en que el sistema de inquilinato alcanzó *su punto de saturación*, transformando esa forma no legal de acceso a la vivienda en una marca de la estructura urbana de finales de la década de los cuarenta.

¹² Antes de 1930 ya se había iniciado un tímido proceso de sustitución de importaciones, fomentado principalmente por la escasez de productos que provocó la Primera Guerra y luego la Gran Depresión, pero fue solo a partir de la década de 1940 que el Estado asumió un papel activo. Inicialmente la idea era lograr la sustitución de productos de consumo para más tarde dar paso a una industria más pesada, que permitiera la efectiva independencia económica de los mercados externos.

Tabla 2

Alteración porcentual en la relación cuantitativa urbano-rural		
Año	Población urbana	Población rural
1865	28,6	71,4
1940	52,5	47,7
1952	63,3	36,7
1962	66,5	33,5
1970	75,97	25,03

Fuente: Alvarado, Cheetham y Rojas, 1973.

En los años que siguieron el problema de la vivienda no hizo más que agravarse y la preocupación de los poderes públicos se orientó a dos objetivos centrales: erradicar las callampas hacia otros terrenos y coordinar los organismos públicos que actuaban en el área habitacional (Aguirre y Sabatini, 1981). De esa manera la erradicación se constituyó, según los autores citados, “en una de las primeras respuestas oficiales de carácter masivo al surgimiento de estos asentamientos espontáneos ilegales” (p. 5), mientras la intervención del Estado tendió a ampliarse cada vez más con la creación de leyes de control ambiental y de alquileres, además del inicio de los primeros programas de construcción de viviendas sociales. Para estos autores cada una de estas acciones fue una respuesta de los poderes públicos a la presión y movilización social, tema analizado más adelante.

La expansión de la ciudad hacia los bordes fue también facilitada por la acción ilegal de especuladores que, aprovechándose de las necesidades de resolver el problema habitacional, vendían los llamados “loteos brujos”, en los que se instalaban mejoreros y compradores a plazo. La mayoría de ellos había adquirido su sitio mediante la compra de esos terrenos, muchas veces sin ningún tipo de contrato que permitiera probar la propiedad del mismo. Se trataba de terrenos sin construcción sobre los que la familia iba progresivamente levantando su “mejora” (Alvarado *et al*, 1973). El resultado fue, según De Ramón (2000), una intensificación del crecimiento de los bordes urbanos a partir de la década de 1930, “pudiendo distinguirse claramente

aquellos focos de mayor expansión y la especialización por clases sociales de las distintas comunas” (p. 203) que, el mismo autor describe:

Hacia el oriente (Las Condes, Providencia y Ñuñoa) por acción de las clases medias, medias altas y altas; hacia el norte (Conchalí, Renca) ocupado por una mayoría perteneciente a los estratos bajos; hacia el occidente (Barrancas, Pudahuel, Quinta Normal) por acción de las clases media y baja simultáneamente; y hacia el sur (San Miguel, La Cisterna, La Granja) también por acción de las clases medias y bajas, no siempre en una fácil vecindad. En cambio, la comuna de Santiago, que hasta 1910 comprendía aproximadamente el radio urbano total de la capital de Chile no solamente no creció, sino que vio disminuir su población, convirtiéndose, cada vez más, en un centro administrativo y comercial con escasa población residencial. (De Ramón, 2000, p. 203).

Aunque la fisionomía urbana de Santiago se transformó, la ciudad mantuvo su perfil de espacio segregado y las opciones habitacionales para los pobres continuaron siendo esencialmente las mismas: el arriendo de piezas, la ocupación ilegal de terrenos o la compra de sitios a plazo. También la dinámica de expulsión de esos borrones de pobreza siguió dependiendo de la valorización de los terrenos. De acuerdo a Aguirre y Sabatini (1981), entre 1940 y 1960, la densidad promedio de Santiago disminuyó producto del proceso de suburbanización, consecuencia tanto del movimiento de los grupos altos hacia sectores más alejados del centro, como de los sectores empobrecidos empujados a callampas y loteos brujos. Para éstos últimos no existía otra posibilidad dado los bajos sueldos y la falta de trabajo que constantemente golpeaba los ingresos familiares. Gerard Swope, *Chairman* de la General Electric, publicó un artículo, en los anales del Instituto de Ingenieros de Chile, analizando el costo de vida en América del Sur. De acuerdo a su relato, en Chile un obrero requería 14,04 horas de trabajo para comprar 1 litro de leche, una docena de huevos y medio kilo de pan, de mantequilla y de carne. En Argentina y Brasil ese número caía para poco más de 5 horas de trabajo, que en Estados Unidos se reducían a 2,25 horas (Swope, G. 1940).

De acuerdo al gobierno del Frente Popular era necesario construir 15.000 viviendas anuales durante 20 años para atender al déficit habitacional, estimado en 300.000 viviendas por la Asociación de Arquitectos, cifra que no consideraba el crecimiento vegetativo de la población (Acero, 1940, p. 9). Para

realizar esa tarea el gobierno proponía abordar el problema de acuerdo a cuatro puntos: estudiar un plan de construcciones definitivas, aplicar la Ley de Higienización de la Vivienda, construir viviendas de emergencia e impulsar una política de arrendamientos. Ese plan dependía de las posibilidades de producción de materiales para la construcción, de la realización de un censo de la población obrera apta para ser empleada, de la acción coordinada de los organismos existentes (Caja de Previsión, Caja de la Habitación Popular, Dirección General de Obras Públicas, entre otras), y de financiamiento. Hasta entonces, la ineficiencia de la Caja de Habitación Popular había quedado demostrada, según el sociólogo Leopoldo Acero, "(...) por el hecho de que su misma base se apoya en una utópica iniciativa privada". Más adelante, señalaba que "por este procedimiento no solo no se soluciona el problema, sino que se hace cada vez más difícil e insoluble". Y eso se debía principalmente a la "escasez de medios económicos" y "la falta de un plan coordinado" (Acero, 1940, pp. 10-19).

En lo inmediato el gobierno debía construir 9.000 viviendas al año (6.000 en Santiago y 3.000 en provincias), que beneficiarían a un total de 54.000 personas. De acuerdo a los cálculos, esas viviendas, compuestas de 2 dormitorios, living, comedor y baño, con un área de 48 m², con un costo de \$10.000 incluyendo terreno, artefactos de cocina y sanitarios, podían ser levantadas en 10 días con 8 operarios. Para Santiago, se proyectaba la construcción de esas 6.000 viviendas

(...) en lugares adyacentes a las concentraciones más insalubres de conventillos. Solo así se logra evitar los consiguientes trastornos a las personas que han de ocupar los nuevos alojamientos. (Acero, L., 1940, p. 21).

Pese a las intenciones del gobierno, la devastación provocada por el terremoto de enero de 1939 en las provincias de Talca, Linares, Maule, Ñuble, Concepción, Biobío y Malleco. Para reconstruir la zona afectada, el gobierno dispuso la creación de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio (Ley N° 6334 del 28 de abril de 1939), y la Corporación de Fomento de la Producción para impulsar las actividades económicas del país y como "medio de contribuir a la rehabilitación económica de la zona devastada" (Behm, 1942, p. 6). De acuerdo

a la ley, la Corporación, cuyo plazo legal era de 6 años, recibiría un capital de 1.000 millones de pesos, que debía proceder de préstamos extranjeros.¹³ Entre sus atribuciones se contaba formular un plan general de reconstrucción de las provincias devastadas, confeccionar un plano regulador para cada ciudad que estimara necesario reconstruir, otorgar préstamos hipotecarios, expropiar, comprar, vender o permutar todas las propiedades necesarias para el arreglo de las poblaciones, entre otras. Sin embargo, los fondos nunca llegaron en su totalidad y el monto requerido para reconstruir el área afectada era mucho mayor al establecido por la ley, aun cuando el abogado Héctor Behm Rosas (1942) apuntó la imposibilidad de hacer un cálculo fidedigno.

De las diferentes disposiciones de la ley, Behm (1942) señalaba que podía inferirse que el propósito para la cuestión de la habitación era “construir y favorecer la construcción de habitaciones para la clase media” (p. 9), dado que solo propietarios podían acceder a los beneficios establecidos por la ley y éstos no podían superar la cifra de \$ 300.000. De acuerdo al artículo 32 de la Ley,

El Presidente de la República podrá contratar con los Bancos Comerciales e instituciones de ahorros del país, dentro del plazo de seis años, préstamos hasta por la suma de quinientos millones de pesos (\$ 500.000.000), que destinará a la construcción de habitaciones populares, de preferencia en la zona devastada. (Ley 6640).

De ese artículo se concluía que era la Corporación de Fomento de la Producción la encargada de impulsar la construcción de viviendas baratas.

En 1943 Abraham Alcaíno Fernández (1942), Director de la Caja de Habitación Popular, hacía una evaluación que comprendía el período entre el 10 de marzo de 1939 y el 30 de marzo de 1942, sobre el organismo que dirigía. En su evaluación del problema habitacional, señalaba que a la falta de viviendas populares se había agregado el problema de los mejoreros y los compradores de sitio a plazo. Para estos últimos se había dictado en 1931 el Decreto Ley N° 33 por el que los mejoreros tenían la preferencia para adquirir sus sitios cuando las mejoras superaran en 25% el valor del terreno. Durante el

¹³ “La ley no fija expresamente a cuánto asciende el capital de la Corporación. Sin embargo, el art. 31 de la Ley 6640, al autorizar al Presidente de la República para contratar empréstitos en moneda extranjera, hasta por la suma total equivalente a \$ 2.000.000.000 en moneda nacional, establece que del producto de estos empréstitos la Caja Autónoma de la Amortización, destinará el 50% a la Corporación de Reconstrucción y Auxilio” (Behm, 1942, p. 8).

gobierno del Frente Popular se había dictado la Ley N° 6754 que aumentaba los fondos de la Caja. Las construcciones se habían mantenido a buen ritmo hasta 1940 cuando su actividad comenzó a decaer por falta de fondos. A pesar de que éstos habían sido asignados por diferentes normativas, ellos no llegaron a sus cofres (Alcaíno, 1942, p. 8)

Ya en 1940 se había dejado para consideración de la Comisión de Legislación y Trabajo, un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Caja, en el que se definían nuevas y permanentes rentas para el órgano, además de establecer “la cooperación del capital particular por medio de porcentajes a la utilidad de las Sociedades Anónimas y Comerciales, tanto chilenas como extranjeras” (Alcaíno, 1942, p. 9). Por el nuevo proyecto, la Caja quedaba habilitada para realizar expropiaciones de terrenos que considerara necesarios para solucionar el problema habitacional. Su labor se dividía entre la construcción directa de poblaciones, mientras la segunda se refería a la fiscalización sobre construcciones realizadas por particulares con préstamos de la Corporación de Fomento.

Hasta diciembre de 1941 se habían edificado 3.650 casas y 67 almacenes (Alcaíno, 1942, p. 9). Estaban en construcción 22 poblaciones con un total de 1.728 casas y 29 almacenes. También la recaudación mejoró sustantivamente: si en 1937 ésta había sido de 82.346,25 pesos, en 1941 el monto había ascendido a 2.871.000 pesos. Pese a los buenos resultados exhibidos en ese balance, se reconocía en el mismo documento, que

Si bien es cierto que el cánón de arrendamiento y, en su caso, dividendo de compra de las viviendas construidas por la Caja no está por ahora al alcance de los recursos del trabajador de salario insuficiente, puede no obstante, ser cubierto con cierta holgura por el obrero común de la industria organizada y así mismo por el común de los empleados que llenan, ambos, los requisitos para obtenerlas. (Alcaíno, 1942, p. 14).

Hasta 1943 el 70% de las construcciones se habían realizado durante los años 1939 y 1940 para en 1942 bajar ostensiblemente hasta estar prácticamente detenidas en los primeros meses de 1943. De todas formas, su labor era exigua si comparada con las necesidades de vivienda que dictaba el crecimiento vegetativo de la población. En seis años de funcionamiento de la

Caja se habían construido 4.474 viviendas, es decir, 743 unidades por año (Cruz-Coke, 1943, p. 9). Menos del 10% de lo que se requería si se consideraba apenas el crecimiento vegetativo de la población (según Cruz-Coke se necesitaba 8.000 nuevas viviendas al año), y cerca del 7,5% de lo que se requería para cubrir el crecimiento vegetativo y la renovación de viviendas en mal estado, calculada por la Asociación de Arquitectos en un promedio de 10.000 a 12.000 casas al año.

En el marco de la discusión en el senado del proyecto de ley que modificó la Caja de la Habitación Popular, el senador Eduardo Cruz-Coke pronunció un discurso el 19 de mayo de 1943 en el que criticaba el funcionamiento de ese organismo. De acuerdo al senador, dos problemas centrales habían impedido su correcto funcionamiento: por un lado, los fondos asignados para que cumpliera su labor no eran entregados porque terminaban siendo destinados a otros fines y, por otro, la Caja gastaba enormes cifras en su propia administración. Sobre lo primero argumentaba:

¿Qué interés puede haber en allegar mayores fondos a la Caja de la Habitación si éstos van a ser distraídos hacia otros propósitos; si la propia ley 6,172, que le asigna el 1 por ciento de la cuota patronal, no ha sido cumplida, pues no ha sido entregado por la Caja del Seguro Obligatorio ese 1 por ciento, sin que en este caso tenga siquiera la excusa de no haber recibido esos fondos del Estado, ya que los ha cobrado directamente; si por motivos aparentemente muy plausibles, calificados de mayor urgencia nacional en un momento dado, una institución fiscal o el propio gobierno echa mano de los recursos asignados a esta función social de darle casa al pueblo? (Cruz-Coke, 1943, p. 8).

Para el senador, la construcción de casas populares requería del concurso del Estado al que le cabía “la función de coordinar, revisar, dirigir, organizar y compensar las rentas” y a la iniciativa privada, “si se le otorgan los créditos necesarios o se realizan los préstamos indispensables” (Cruz-Coke, 1943, p. 6). Y, ¿a quién debían beneficiar esas nuevas construcciones? Según el senador, no se podía generar la idea de que el Estado regalaba casas, pues era el obrero quien debía adquirirlas. La función del Estado se limitaba a organizar la economía de esos trabajadores, de forma que pudieran acceder a una vivienda propia. Así,

(...) a quién hay que proporcionarle casa en primer lugar es al obrero que mejor puede pagarla; porque solo así se puede seguir un plan financiero de construcción y porque así no solo se beneficia un obrero con una mejor habitación, sino que toda una serie de obreros, ya que la casa regular que éste deje pasará a otro y así sucesivamente, con lo cual se beneficiará también el que vive en la casa insalubre. (Cruz-Coke, 1943, p. 15).

A pesar de la gravedad del problema y de la evidente deficiencia de las medidas adoptadas para solucionar el déficit habitacional, las autoridades siguieron insistiendo porfiadamente en el mismo tipo de fórmula, es decir, apelando a la iniciativa privada. Fue así como el 8 de octubre de 1948 se dictó la Ley Pereira (Ley 9135) con el objetivo de estimular al sector privado para que construyera de acuerdo a la Ordenanza de Urbanización y Construcción de Viviendas Económicas. A cambio de aplicarla, los propietarios quedaban exentos durante diez años de pagar impuestos de Bienes Raíces e impuestos a la herencia, además de poder determinar libremente el valor de los cánones de arriendo. Es decir, al mismo tiempo que el Estado buscaba promover la participación del sector privado en un asunto de naturaleza pública, se desfinanciaba al entregar beneficios de exención tributaria a ese mismo sector. Esta opción se fundó en el supuesto de que una participación más activa del empresariado en la construcción de habitaciones populares compensaría las pérdidas. Como siempre, los resultados fueron insuficientes y los únicos grupos en condiciones de adquirir viviendas de acuerdo a la nueva ley fueron los de ingresos medios y altos (Cheetham, 1971).

Si la Ley Pereira era un intento por proyectar una solución habitacional a más largo plazo, no garantizaba una respuesta a las más de miles de familias que entonces vivían en poblaciones callampas. Una encuesta realizada en agosto de 1949 por el Servicio Social de la Dirección General del Trabajo estableció la existencia de 32 poblaciones callampas en Santiago, con un total de 5.139 familias, equivalente a 24.335 habitantes (Gómez, 1994). Para hacer frente a esa realidad más inmediata, el gobierno creó la Fundación de Viviendas de Emergencia, cuyo objetivo era erradicar a los callamperos a poblaciones de emergencia y sitios semi-urbanizados. Además, inició en 1951

el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua,¹⁴ continuado por Ibáñez, que comprometía al gobierno en la entrega de terrenos urbanizados con servicios sanitarios, préstamos en materiales de construcción, además de asistencia técnica a los beneficiarios, mientras los fondos provenientes de Estados Unidos se invertían en equipos mecanizados y herramientas. Los pobladores, por su parte, concurrían con su trabajo en la construcción de las nuevas viviendas (De Ramón, 2000). Hidalgo (2009) indica que entre 1936 y 1952, la Caja de Habitación Popular participó, directa o indirectamente, de la construcción de 43.410 casas. Un número insuficiente si se considera que, en esos 16 años, el promedio de construcción fue de 2.713 unidades habitacionales. Así, el período finalizó con un enorme déficit habitacional, una institucionalidad carente de recursos y con la misma vieja insistencia de impulsar la iniciativa privada para resolver asuntos públicos.

c) La crisis del modelo de sustitución de importaciones y los planes de vivienda (1952-1964)

Las políticas aplicadas durante los años cuarenta permitieron una mejora en las condiciones de vida de parte de la población, a excepción del campesinado que siguió excluido de cualquier beneficio. Sin embargo, algunos factores estructurales del nuevo modelo de industrialización impedían un funcionamiento económico independiente de los capitales extranjeros, fueran éstos el resultado de divisas obtenidas vía comercio de exportación o en forma de préstamos externos. El principal de ellos era que el crecimiento industrial dependía en gran medida de la importación de tecnología, bienes e insumos, dado que la producción nacional estaba concentrada en artículos de consumo. Según Pinto, “mientras más vigorosa fuese la expansión industrial, mayor era la necesidad de divisas para importar bienes intermedios y de capital” (Salazar y Pinto, 2002, p. 41). Algo similar ocurría con el gasto público estrechamente vinculado a los tributos arrecadados por el comercio de exportación.

¹⁴ Este programa nació del Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los gobiernos de Chile y Estados Unidos. La CORVI y el Instituto de Asuntos Interamericanos suscribieron, en 1954, el Convenio Fondo Común de Vivienda, para llevar a cabo programas cooperativos de vivienda, en los que las familias beneficiadas contribuirían con su trabajo.

Meller (1998), por su parte, señala que en ese período “la economía chilena mostró una tasa relativamente lenta de incorporación de la tecnología moderna a sus sectores productivos” (p. 53), el cobre siguió siendo su principal producto de exportación (representaba más del 65% de las exportaciones) y las importaciones “pasaron a estar dominadas por los insumos intermedios necesarios para mantener en marcha la producción, y por las importaciones de bienes de capital que pasaron a ser cruciales para el crecimiento” (p. 54). Otros factores, que el mismo autor señala como limitantes del proceso industrializador, fueron la creciente burocratización de la economía, la poca flexibilidad del modelo de sustitución de importaciones a condiciones cambiantes, la creación de una estructura de industrias oligopólicas no competitivas y la ineficiencia en el uso de recursos por parte del sector industrial.

Además, la industria nacional se habría caracterizado por producir bienes de baja calidad a un alto costo, con fuerte dependencia de la protección estatal y de la fijación de aranceles altos para los productos importados, una forma de asegurarse el control del mercado interno. En suma, era una industria que generaba pocos empleos y que no lograba producir bienes para satisfacer las necesidades de consumo. Pozo señala que la clase obrera hacia 1960 representaba 40,7% de la población económicamente activa, porcentaje que cayó a 32,5% en 1970 y a 24,8% en 1979, incluyendo a obreros agrícolas (in Chateau *et al*, 1987). Garcés (2002), por su parte, indica que, de acuerdo a las estadísticas de la población económicamente activa en la industria manufacturera, en 1952 ésta empleaba a 405.100 personas, mientras que en 1960 este número equivalía apenas a 406.000 trabajadores, acusando una evidente incapacidad para absorber la creciente mano de obra.

Pronto el modelo dio señales de agotamiento y, según datos entregados por Pinto, “el crecimiento del PGB per cápita para la década de 1950 apenas superó el 1% anual”, mientras “el crecimiento de la productividad para todo el período 1950-1973 fue inferior al 1% anual” (in Salazar y Pinto, 2002, p. 42). El mismo autor señala que, por esos años, se hizo evidente un desajuste entre los sectores productivos: mientras el área de servicios creció a un ritmo más

acelerado que la industria, la agricultura cayó en un ciclo de estancamiento, lo que obligó al gobierno a importar alimentos. Por otro lado, el Estado comenzó a acumular importantes déficits debido al alto costo de su acción, que tendía a ampliarse cada vez más como respuesta a las presiones sociales.

Sin embargo, a pesar de la crisis, los principales centros urbanos siguieron funcionando como polos de atracción para enormes contingentes de trabajadores que migraban del sur y norte del país. En ello influyó no solo la idea de encontrar empleo en la capital, sino también las condiciones que se imponían en sus lugares de origen y la imposibilidad de encontrar ocupación. Salazar (2012) indica que, entre 1940 y 1952, migraron a Santiago más de 270.000 personas, lo que implicó un crecimiento de la población urbana de un 30% por sobre su crecimiento vegetativo. A eso había que agregar las altas tasas de natalidad y una reducción en la mortalidad, especialmente infantil.¹⁵ De 777.939 personas en 1930, la población urbana de la provincia de Santiago pasó a 1.057.425 en 1940, y a 1.521.831 en 1952 (Censos de 1930, 1940 y 1952, respectivamente). La llegada de miles de migrantes a la capital presionó todavía más la limitada oferta habitacional. Para entonces casi el 50% de las viviendas de la comuna de Santiago eran insalubres, la mayoría correspondía a conventillos o *cités* que albergaban a más de 220.000 personas, distribuidas en algo más de 67.000 cuartos, según cálculo entregado por Carabineros de Chile. Las piezas, en general, no superaban los 9 m² y en ellas habitaban en promedio 3,5 personas (Espinoza, 1988). El hacinamiento y la falta de infraestructura básica eran la expresión más violenta de la pobreza.

De las 281.590 viviendas que tenía Santiago en 1952, 47.783 casas no tenían agua potable de cañería (18,4%) y 72.545 no poseían alcantarillado u otro sistema (28%), según datos el Censo de la Vivienda, realizado por primera vez ese año para conocer la realidad habitacional del país. Ocho años más

15 Años	Tasa de natalidad (por mil)	Tasa de mortalidad (por mil)	Tasa de mortalidad infantil (por mil)			Población total
			Infantil	Neonatal*	Tardía**	
1930	42,9	24,1	213,0	90,0	123,0	4.287.445
1940	38,0	21,3	192,8	75,8	117,0	5.023.539
1950	35,2	15,0	136,2	50,4	85,8	5.932.995***
1960	37,4	12,4	120,3	35,2	85,1	7.374.115

* Neonatal: Menos de 28 días; ** Tardía: 28 días a 11 meses; *** Dato del Censo de 1952.
Fuente: Gutiérrez, 1975 y Censos de población de 1930, 1940, 1952 y 1960.

tarde, el panorama no había variado en lo sustancial y de las 365.758 que se contabilizaron, 50.865 no tenían agua potable (13,9%) y 105.338 no poseían alcantarillado (28%). La precaria situación se explicaba por los altos costos de instalación de las conexiones domiciliarias necesarias para acceder a los servicios de agua potable y alcantarillado, los que debían ser asumidos por los propios beneficiarios. De acuerdo a Loyola (1989),

Si en 1952, las comunas de Quinta Normal, La Cisterna, Renca, La Florida, Conchalí, La Granja y Barrancas, habían reunido el 54,7% del déficit total del agua potable, en 1960, en cambio, estos lugares sumaron el 56,7%. De igual manera, las carencias de alcantarillado en las mismas zonas, aumentaron del 57,3% al 63.5% del total del déficit en idéntico lapso (Loyola, 1989, p. 24).

A pesar de la dramática realidad, el ritmo de construcción de casas populares fue insuficiente y a comienzos de la década de 1950 la capacidad de los conventillos había sobrepasado sus límites. En 1952 la población callampa había aumentado a 7.329 familias, correspondiente a 35.611 personas, repartidas en 41 poblaciones, según datos levantados por una Comisión Especial, instituida por el Decreto Supremo nº 6077 y presidida por Exequiel Solar, Director General del Servicio Social del Trabajo (Gómez, 1994). Este número es considerablemente inferior al entregado por Valdés (1986) quien estableció para ese mismo año una población de 16.502 familias, prácticamente el doble del número indicado por la mencionada Comisión, y más cercano a las 75.000 personas estimadas por De Ramón (1990) para esa misma fecha. Apenas observados los datos de Gómez (1994) para 1949 y 1952, resulta que en tres años, la población callampa había aumentado en un 46%.

Para hacer frente a esa realidad, la Fundación de Viviendas de Emergencia, dirigida entonces por Graciela Letelier de Ibáñez, fijó como objetivo “primordial” “la regeneración y recuperación del individuo frente a la sociedad” (Fundación Viviendas de Emergencia, 1953, p. 8). Se trataba de una

(...) obra regeneradora, la prevención de los males que aquejan a miles de hogares, la Institución que, con ritmo cada vez más acelerado, está entregando a los destinos de Chile nuevos valores para el trabajo y su futura grandeza. La Fundación Viviendas de Emergencia está al alcance de sus medios, tratando de eliminar todos estos cuadros de

miseria donde el vicio campea como gran señor y la maldad hincó sus garras en seres indefensos. (Fundación Viviendas de Emergencia, 1953, p. 3).

Solucionar el problema habitacional requería, sin embargo, de voluntades políticas que sobrepusieran el interés público al privado, un plan general que coordinara los organismos vinculados al área de habitación, recursos suficientes y, quizás lo más importante, una visión de la ciudad que incluyera a sus habitantes en las dinámicas económicas y sociales del espacio urbano. Con todo, los medios adoptados para responder a la falta de habitación popular estuvieron siempre supeditados a los vaivenes económicos del país. Así, el inicio de una crisis provocada por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones marcó un nuevo retroceso.

Hasta entonces la economía se había favorecido por el cierre de los mercados internacionales durante la Segunda Guerra y la sustitución preferencial de bienes de consumo, un escenario que cambió con el fin del conflicto. La crisis se expresó en una fuerte alza de la inflación que, durante la segunda presidencia de Ibáñez, alcanzó cifras superiores al 50%. El gobierno optó entonces por impulsar planes de estabilización económica (que continuaron en el gobierno de Alessandri) con el objetivo de controlar la inflación y el gasto público, abrir parcialmente el mercado interno hacia el exterior y devolver el protagonismo a la iniciativa privada. A pesar de que en un primer momento el gobierno logró controlar la inflación con estas medidas, la industria comenzó a sentir los efectos de la competencia con el mercado externo y los trabajadores vieron cómo se deterioraban sus ingresos. Las bajas tasas de ahorro interno e inversiones impedían dinamizar la economía desde dentro, de modo que era necesario buscar alternativas. Una vez más no se priorizó la industria pesada, que requería de grandes inversiones de capital, mano de obra calificada y mayor tecnología. Al contrario, el gobierno cedió a las presiones de los grupos empresariales, entregando facilidades tributarias y crediticias para estimular la iniciativa privada, medidas que aumentaron todavía más el endeudamiento público.

Uno de los sectores que se mostró más activo durante este período fue el de la construcción. La presión que ejerció sobre el gobierno resultó en la creación de la Cámara Chilena de la Construcción en 1951,¹⁶ órgano que, a partir de entonces, pasó a incidir directamente en la formulación de las políticas habitacionales de los sucesivos gobiernos (Cheetham, 1971), hasta “llegar a imponerse durante el gobierno de Frei” (Valdés, 1983, p. 27). Para Cheetham (1971), “la fundación de la Cámara Chilena de la Construcción responde a una situación real de traslado de la inversión desde sectores propiamente industriales a un énfasis en la construcción” (p. 127). Fue un período en que el gobierno optó por impulsar la realización de obras públicas como medio para hacer frente a la cesantía, un mecanismo común de las economías latinoamericanas para combatir las crisis de estancamiento provocadas por las limitaciones del modelo de sustitución de importaciones (Alvarado *et al*, 1973).

A la par de la creación de la Cámara, el gobierno de Ibáñez impulsó, a partir de 1952, una reorganización institucional de los servicios ligados a la vivienda. Fue así como reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y creó la Dirección de Planeamiento, encargada de elaborar el plan de vivienda de 1953, que debería ser ejecutado por la Corporación de la Vivienda (CORVI), formada ese mismo año a partir de la fusión de la Caja de Habitación Popular y de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. De acuerdo a Aguirre y Sabatini (1981), los planes nacionales de vivienda, iniciados en la década de 1950, se inscribían en un enfoque sectorial que entendía el problema habitacional como resultado de un desequilibrio entre oferta y demanda, de manera que la obtención de una vivienda debía producirse en el mercado, fruto del ahorro familiar.

Con el plan de vivienda, el gobierno buscó fortalecer la construcción de grandes conjuntos habitacionales, siendo la CORVI, el organismo encargado de construir viviendas, conceder préstamos, urbanizar barrios obreros y otorgar subsidios. La meta del plan de 1953 era “(...) llevar a la práctica la solución

¹⁶ El 9 de agosto de 1951 se dictó el Decreto 4.229 que dio nacimiento jurídico a la Cámara Chilena de la Construcción, bajo la presidencia de Gabriel González Videla.

integral del problema de la vivienda, que afecta especialmente a las clases populares del país". Y, para ello, era fundamental la intervención de "todas las instituciones relacionadas con el problema habitacional y participar en ella tanto la iniciativa estatal como la privada, actuando en forma armónica con objetivos exclusivamente sociales" (DFL 431, 1953). La meta era eliminar poblaciones callampas y construir viviendas que respondieran al crecimiento vegetativo de la población. Con esa finalidad, se proyectó la construcción de 13.483 viviendas mínimas, ampliables (hasta 25 m²) para terminar con el problema de las poblaciones callampas y otras 18.600 habitaciones económicas de diferentes tipos que responderían al crecimiento vegetativo de la población (Loyola, 1989, p. 34).

El gobierno intentó entregar el mayor número de unidades habitacionales a través del sector público, con importantes incentivos a la empresa privada. Nuevamente, se esperaba que este sector asumiera un papel protagónico al dejar que respondiera por aproximadamente 60% del plan. Sin embargo, solo se construyeron 6.877 unidades del total de 32.083 viviendas proyectadas. De esas, apenas 2.860 correspondieron a la iniciativa privada (Garcés, 2002, p. 116). Es decir, apenas el 21,43% de la meta fijada había sido alcanzada y en ella el sector privado había participado con un escaso 8,9%. Del total de viviendas efectivamente terminadas, el sector privado construyó 41,6%, menos de la mitad. A partir de 1955 se produjo un descenso en la construcción de viviendas, tendencia que se mantuvo en los años siguientes. Ese año la CORVI construyó 5.944 unidades, número que bajó a 2.881 un año más tarde hasta caer a 868 en 1956 (MINVU, 2004).

El resultado de las políticas aplicadas por Ibáñez fue desastroso. No solo el número de viviendas construidas fue insuficiente para atender la demanda provocada por el crecimiento demográfico, mucho menos para satisfacer la población migrante que llegaba a instalarse en la ciudad, sino que también la acción espontánea de las ocupaciones junto con la intervención estatal en materia habitacional (que se focalizó principalmente en áreas periféricas), terminaron por profundizar los rasgos segregadores de la ciudad que, de esta manera, tendió a expandirse todavía más. El problema de la falta de viviendas

siguió creciendo con la misma velocidad que se expandían las ciudades, sin que éstas pudieran absorber la población que migraba en empleos productivos. Ese mismo problema se reproducía en el campo que, al no poder retener mano de obra, funcionaba como centro que expelía población. De acuerdo a Salazar (2012),

(...) entre 1930 y 1965, el Estado (liberal) no desarrolló ningún 'frente institucional' destinado a regular e integrar la enorme masa de "pobres de la ciudad" que, en contraste con la clase obrera –que crecía a ritmo vegetativo y aritmético– se multiplicaba a ritmo geométrico. (p. 169).

Esa ineficiencia de las políticas habitacionales se reflejó en la expansión de las callampas, precisamente en el período en que comenzó a intervenir la Cámara de la Construcción. Si en 1952 el número de familias que vivía en callampas era de 16.502, esa cifra disparó a cerca de 32.307 en 1959. Es decir, 8% de la población de la capital (Valdés, 1983). El carácter limitado de las inversiones en materia habitacional no logró satisfacer la alta demanda y las expectativas levantadas por Ibáñez al instalar la vivienda como asunto programático, tuvo una importante repercusión en la acción de pobladores y sin casa. A partir de entonces, las demandas dirigidas al Estado se intensificaron, un escenario que abrió todavía más el espacio para que los partidos políticos asumieran el rol de mediadores en los conflictos por la vivienda, función que tuvo tanto una orientación clientelista como de enfrentamiento y lucha (Aguirre y Sabatini, 1981). Surgieron los Comités de Vivienda,¹⁷ organizaciones que estos autores destacan por expresar una ampliación de la reivindicación habitacional y una mayor proyección temporal de las organizaciones de pobladores y sin casa,¹⁸ fenómeno que tendió a acentuarse en las décadas siguientes y que contribuyó a la masificación de las ocupaciones de terreno.

¹⁷ Sobre el carácter que asumió la lucha de los pobladores en los diferentes períodos analizados, ver ítem 1.2 de este trabajo.

¹⁸ Con estas organizaciones fueron incorporadas demandas relativas al campo de consumo colectivo, especialmente de accesibilidad, y otras relacionadas con equipamiento local y servicios urbanos, tales como alcantarillado, agua potable, electricidad y pavimentación, aunque estas últimas tuvieron menos fuerza. Esa jerarquización de las demandas pudo responder a la imposibilidad inmediata de los pobladores de resolver el tema del transporte por ellos mismos, el único elemento realmente insustituible según Kowarick (1988). Todas las otras necesidades podían ser de alguna forma resueltas por los propios pobladores, por ejemplo, en vez de alcantarillado podían ser instaladas letrinas, el agua podía buscarse en pilones y el gas substituido por leña o carbón.

Las políticas habitacionales mantuvieron una línea similar en el gobierno siguiente. En lo substancial, la meta fijada fue la misma del plan anterior, es decir, responder a las necesidades de vivienda que imponía el crecimiento vegetativo de la población, estableciendo patrones habitacionales adecuados a la capacidad económica de los beneficiarios (De Ramón, 2000). Para promover la actividad del sector privado, Alessandri adoptó tres medidas centrales: la dictación del DFL N° 2 en 1959, que promovía la construcción de viviendas económicas, la creación de Asociaciones de Ahorro y Préstamos en 1960 para canalizar los recursos en apoyo a la demanda habitacional de los grupos medios y altos, y la creación de un impuesto a los loteos en 1960 como fórmula para estimular la construcción.

El texto definitivo del DFL 2, del 31 de julio de 1959, quedó fijado en el Decreto 1101, del 3 de junio de 1960. Allí se estableció un incremento de los recursos de la CORVI a través de un aumento del aporte fiscal y su fusión con la Corporación de Inversiones y los Departamentos Técnicos o de Arquitectura de ocho instituciones de previsión social, encargadas hasta entonces de ejecutar obras de construcción (Art. 47).¹⁹ Los fondos recibidos de cada una de esas instituciones deberían ser destinados

(...) en su totalidad y exclusivamente a construir viviendas económicas para los imponentes de la respectiva institución (Art. 78). Quedaban, por lo tanto, prohibidas de “celebrar contratos de construcción o adquirir a cualquier título que no sea el de donación o herencia, bienes raíces y viviendas individuales o colectivas para sí o para sus imponentes. Asimismo, dichas instituciones no podrán efectuar directamente ningún tipo de construcciones. (Art. 80).

De acuerdo a la ley, el Presidente de la República era quien podía “(...) fijar áreas urbanas en las ciudades donde deberán ser construidas las viviendas económicas” (Art. 2), las que tendrían una superficie mínima de 35 m², aunque no quedaron definidas ni las alturas ni condiciones mínimas de asolamiento y ventilación (Bravo, 1959). Además se establecía un sistema de cuentas de ahorro para la vivienda (Art. 25), cuyas cuotas deberían ser

¹⁹ Estas eran: Servicio de Seguro Social, Caja de Previsión de Empleados Particulares, Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República, Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, Caja de Previsión de la Defensa Nacional, Caja de Previsión de la Marina Mercante y Caja de Previsión de los Carabineros de Chile (Decreto 1101, Art. 48).

descontadas por planilla de los sueldos de obreros o empleados que las hubieran solicitado (Art. 32). Esos fondos serían destinados

- a) A la adquisición y urbanización de terrenos y a la construcción de “viviendas económicas” para su venta;
- b) Al otorgamiento de préstamos para la urbanización de terrenos y para la construcción o adquisición de “viviendas económicas” o viviendas campesinas, y
- c) A adquirir “viviendas económicas” construidas por personas naturales o jurídicas, para destinarlas a la venta. (Decreto 1101, Art. 35).

Dotada de mayores recursos y poderes para su dirección y algunos de sus servicios, la CORVI pasó a convertirse “en la institución rectora, administradora y contralora de un vasto programa de acción que se denominó Plan Habitacional” (Bravo, 1959, p. 8). La Corporación podía expropiar terrenos, pagar indemnizaciones, lotear y subdividir sitios de su propiedad y acordar préstamos en dinero o materiales a los mismos compradores. El nuevo programa insistió con más fuerza en el papel del sector privado y la utilización del esfuerzo de los pobladores para la construcción de sus viviendas. De hecho, salvo en muy pocos casos, la CORVI no debía construir viviendas, sino optar por un sistema de propuestas públicas y concursos de proyectos (Bravo, 1959).

El Decreto 1101 también fijó las condiciones de radicación y erradicación de “viviendas insalubres”. Para ello estableció una suma de \$ 4.000.000.000 para que la CORVI pudiese radicar a los pobladores en terrenos propios o ajenos, los que serían adquiridos o expropiados por la misma Corporación (Art. 40). El monto también debía cubrir los gastos de traslado, así como aquellos destinados a evitar que los terrenos fueran reocupados (Art. 41). Los sitios escogidos para radicar a los pobladores debían adoptar “medidas de salubridad, orden y urbanización mínima que, en cada caso, determine la Corporación de la Vivienda” (Art. 42). Por otro lado, el goce de los inmuebles podía ser entregado de forma gratuita y por el tiempo que la Corporación lo determinara, así como podían ser otorgadas promesas de venta o títulos de dominio “al que prometa o se obligue a pagar el precio del predio en las condiciones que la Corporación de la Vivienda fije” (Art. 43).

En la práctica, los traslados de población se realizaron a terrenos donde existía una inversión mínima en urbanización, la que muchas veces consistía en apenas una caseta sanitaria. Allí cada poblador debía levantar su improvisada vivienda hasta poder construir la definitiva. A cambio de esos 'beneficios', "los nuevos pobladores eran incorporados oficialmente al sistema de financiamiento de viviendas con el objeto de convertirlos en propietarios urbanos" (De Ramón, 1990, pp. 12-13). Los grupos eran seleccionados de acuerdo a número de cargas familiares y capacidad de pago, lo que destruía cualquier forma previa de organización. Con estas medidas se buscaba resolver el problema habitacional mediante el retorno del total de la inversión realizada.²⁰ De ahí la necesidad de que las viviendas ofertadas estuvieran al alcance económico de esos grupos, por lo que debían ubicarse en sectores también de bajo costo, es decir, en las mismas áreas periféricas donde se habían instalado las callampas. Con base en ese criterio, 15.905 familias fueron erradicadas (Valdés, 1986).

Producto de esos traslados masivos, surgieron las poblaciones San Gregorio, en la comuna de La Granja (formada a partir de 4.000 sitios con edificación mínima de baño y cocina), y la población José María Caro, en la comuna de San Miguel, ambas habitadas por algo más de 200.000 personas. San Gregorio resultó de la erradicación de pobladores del Zanjón de la Aguada, río Mapocho y Canal San Carlos, para terrenos de Lo Valledor en San Miguel, tres meses antes de la dictación del DFL 2 en 1959. Denominada "Operación San Gregorio y Lo Valledor" comprendió entre 4.000 y 3.9000 familias, respectivamente. Era la primera fase del Plan de Emergencia ("Plan Santiago") que, de acuerdo a Bravo (1959), venía preparándose desde el 23 de noviembre de 1958 cuando el gobierno convocó a una reunión para escuchar las peticiones de los pobladores. En ese encuentro fue nombrada una comisión que trazó un plan de trabajo y de acción inmediatos.

²⁰ Como mecanismo de financiamiento se creó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, ideado tras la visita de una misión de expertos norteamericanos a la Cámara de Construcción de la Vivienda y todavía durante el gobierno de Ibáñez.

Esa política, orientada en lo substancial por la empresa privada, apenas consideró parámetros mínimos de calidad de las viviendas construidas, y desconsideró un análisis sobre el costo total de la operación al localizar las nuevas poblaciones en zonas alejadas. En efecto, esos nuevos conglomerados habitacionales requerían de grandes inversiones públicas para la instalación de servicios básicos, así como para su inclusión en el sistema de transportes. En condiciones ideales de planificación, era necesario crear centros administrativos y productivos que dieran acceso a trabajo y servicios, una forma de limitar los trayectos dentro de la ciudad, y de crear nuevos polos de desarrollo. Bravo (1959) criticó la propia denominación “Plan Habitacional”, establecida en el DFL 2, “(...) toda vez que de su enunciado no se desprenden las características que son básicas e inherentes al concepto de planificación” (p. 11).

A través de la Cámara, el sector privado definió no solo el mecanismo, sino también la forma de financiamiento y las características de las habitaciones que serían construidas. A los pobladores cabía contentarse con el tipo de vivienda que les sería asignada. Las intervenciones políticas de la Cámara, realizadas todas en nombre del interés general de la nación o para estimular la inversión privada en el sector de la construcción, tendieron a favorecer los sectores de más altos ingresos en detrimento de los más pobres. Su influencia llegó a tal punto que a menudo sus representantes se entrevistaron directamente con el presidente de la República y para cada nuevo gobierno entregaron un Plan Habitacional elaborado por ellos mismos. En la práctica esto redujo el papel del gobierno a un rol secundario en la economía, con una función meramente indicativa. Cheetham (1971) concluyó en su estudio que el sector privado de la construcción, mediante la acción de la Cámara, logró, entre 1951 y 1970, respuestas favorables de los diferentes gobiernos que se tradujeron

(...) en medidas generales de política económica (políticas de vivienda, etc.), una institucionalidad favorable (...), una representatividad favorable a nivel del ejecutivo o legislativo (...), un sistema legal favorable (...) y un marco ideológico general favorable también, en la medida que el sector privado de la construcción ha logrado influir en la creación de valores y aspiraciones muy específicos respecto a la

vivienda: su tipo y sus características respecto al acceso (por medio del ahorro personal). (p 141).

Fue este sector el que determinó las condiciones de rentabilización del nuevo mercado, dejando a la iniciativa privada el monopolio de la construcción, compuesto no solo por empresas constructoras, sino también por bancos con privilegios en la definición de las formas de financiamiento (Cheetham, 1971). Castells (1973) señala que a pesar de todas estas ventajas, la Cámara terminó por excluir a la gran mayoría de los planes habitacionales, incluso a la clase media, por falta de recursos. De acuerdo a los datos de este autor, en 1966, 47% de las familias de las grandes ciudades chilenas no tenía capacidad de pago suficiente ni siquiera para alquilar una vivienda mínima (36,7 m²), mientras 27% solo podía permitirse una casa de esas características. El sector de la construcción se caracterizaba entonces por su ineficiencia, la sobre explotación de mano de obra no calificada y su carácter altamente especulativo, lo que explicaría el aumento del déficit habitacional de 406.000 viviendas en 1960 a 585.000 en 1970.

Si, por un lado, la iniciativa privada había sido exitosa en crear mecanismos que favorecieran una mayor rentabilidad de sus negocios, por otro, los poderes públicos mostraron toda su incapacidad para crear políticas que beneficiaran mayoritariamente a la población. No se trataba apenas de crear marcos legales apropiados (los que de todas formas fueron siempre demasiado provechosos para el empresariado), sino también mecanismos de fiscalización y control de lo que era producido. Tras esa aparente inoperancia del sistema público, se escondía la falta de un proyecto de desarrollo nacional que incluyera efectivamente al conjunto del país. La mirada de los sucesivos gobiernos fue la de empresarios empeñados en maximizar sus márgenes de ganancias en proyectos cortoplacistas, aun cuando un análisis menos estrecho les garantizaba mercados más sólidos y estables en el largo plazo, con la ventaja de contar con el Estado como principal aliado.

La reorganización de las instituciones ligadas al tema de la vivienda y la aplicación de políticas en esta materia durante los gobiernos de Ibáñez y Alessandri fueron una respuesta a la rápida expansión de las callampas en la

capital, un fenómeno que expresaba la gravedad del problema habitacional. Para solucionar el enorme déficit, estos gobiernos implementaron programas que en lo fundamental dieron gran protagonismo a la iniciativa privada. La actuación de este sector fue limitada y se concentró principalmente en la construcción de viviendas para los grupos medios. No podía ser de otra forma, ya que solo esos sectores reunían los requisitos necesarios para acceder a los sistemas de financiamiento creados por el Estado. Esto ocurrió como consecuencia de la falta de un marco regulatorio claro que definiera el carácter de la intervención privada, así como por la imposición de criterios mercantiles que supeditaron el acceso a la vivienda a la capacidad de pago de los futuros beneficiados. A los pobres, relegados a los mismos lugares donde crecían las callampas, no les quedó más que constatar la precariedad de sus condiciones de vida. Condenados a vivir en los bordes, alejados de cualquier beneficio que la ciudad les pudiera brindar y sin que se crearan condiciones reales para su integración, estos grupos siguieron dependiendo de las políticas asistencialistas del Estado. De manera que no tuvieron más alternativa que seguir insistiendo en la intervención de los poderes públicos para lo que debieron crear nuevas organizaciones.

Desde 1906 hasta 1936 se habían multiplicado leyes y decretos para “favorecer la construcción de viviendas hijiénicas i baratas destinadas a la clase proletaria” (Ley n° 1.838 de 1906); contener precios de arriendo y evitar lanzamientos (Decreto Ley 261 de 1925); “procurar vivienda sana y de bajo precio a las personas de escasos recursos” (DFL N° 33 de 1931); y, fomentar “la edificación de viviendas salubres y de bajo precio” (Ley 5950 de 1936). Todas las normativas habían apelado al sector privado para fomentar la construcción de habitaciones populares. A cambio, los gobiernos ofrecieron una serie de beneficios y franquías que fueron aprovechados, en su mayoría, para construir viviendas destinadas a los nacientes grupos medios, cuyo mayor poder adquisitivo garantizaba mejores y más promisoros negocios. Los más pobres, aquellos que ocupaban callampas, ranchos y conventillos, siguieron siendo postergados. A partir de la década de 1930, la autoconstrucción, práctica de los más pobres para tener un lugar donde vivir, comenzó a ser

estimulada desde el gobierno que, de esa manera, limitó su acción a la regularización de las propiedades y fiscalización del proceso. ¿Qué repercusiones tuvo la actitud adoptada por las autoridades en esos enormes grupos que cada vez más poblaron el paisaje santiaguino?

1.2. Los ciclos de lucha por la vivienda

a) Primer ciclo de lucha por la vivienda: las Ligas de Arrendatarios y las demandas por reducción de los precios de arriendo (1914-1931)

El aumento de la cesantía y la imposibilidad de pagar arriendos llevó a la organización de las primeras Ligas de Arrendatarios en 1914 con el objetivo de obtener una solución al problema habitacional. Según Grez (2007), los anarquistas fueron quienes crearon las primeras Ligas en protesta por la falta de viviendas, reducción de los cánones, suspensión de los lanzamientos, reformas higiénicas y cumplimiento municipal de las normas de aseo. El primer *meeting* de los arrendadores se realizó en Valparaíso, el 20 de abril de 1914. El 27 de septiembre, la Liga de Arrendatarios de Santiago movilizó cerca de 10.000 personas que pedían una rebaja del 50% en los alquileres, alumbrado, pavimento y buenas alcantarillas, amenazando con una huelga de arrendatarios. Durante esos meses fueron organizadas manifestaciones semanales para protestar contra la carestía de la vida. Sin embargo, el gobierno optó por la distribución de alimentos y organización de ollas comunes como medidas para paliar la crisis. En los años que siguieron el problema de la falta de viviendas se agravó y en 1922 se organizó en Santiago la primera huelga de arrendatarios. Ese año la agitación se inició a principios de mayo cuando 200 arrendatarios del conventillo Prado en Santiago declararon una huelga de arriendos. Rápidamente, el movimiento se extendió a los conventillos vecinos y a fines de ese mismo mes por lo menos 300 de ellos se habían plegado a la huelga (Espinoza, 1988).

Como resultado, se reactivaron las Ligas de Arrendatarios en Valparaíso, mientras en Valdivia se verificó un movimiento huelguístico similar y en Osorno se realizó un *meeting* por el abaratamiento de las viviendas. Aunque las huelgas tuvieron como denominador común la demanda por la fijación de los

cánones de arriendo con el objetivo central de promover una negociación, los petitorios tendieron a concentrarse, según Espinoza (1988), en problemas particulares de cada conventillo. Para Aguirre y Sabatini (1981) fue la acción de las Ligas “el elemento de presión que forzó el dictado de estas primeras leyes sobre la vivienda y condiciones ambientales en las áreas populares” (p. 4), mientras Espinoza (1988) considera tanto la formación de las Ligas como la huelga de arrendatarios de 1922 como los primeros intentos de institucionalizar el conflicto por la vivienda.

Apenas dos años más tarde, la crisis habitacional volvió a agravarse cuando la Junta de Gobierno que sucedió a Alessandri promulgó, en 1924, la Ley de Impuesto a la Renta. Al verse los propietarios afectados por la medida optaron por aumentar los arriendos en un 100% en un cuadro en el que la oferta de viviendas era todavía muy escasa (Espinoza, 1988). Para protestar contra el alza de cánones, se organizó una nueva huelga de arrendatarios y éstos dejaron de pagar sus arriendos durante seis meses. Esta vez el movimiento se inició en Valparaíso cuando en una manifestación, que reunió a 30.000 personas, se acordó pagar solo la mitad del canon hasta obtener una rebaja equivalente. La consecuencia más inmediata fue la unificación de los arrendatarios de Santiago en la Junta Central de Arrendatarios y la realización de una manifestación que reunió a 80.000 personas en la capital, las que también acordaron pagar el 50% de sus arriendos. La huelga se extendió por todo el país y el 13 de febrero las organizaciones de arrendatarios de Valparaíso iniciaron un paro general hasta la promulgación de un Decreto Ley sobre arriendo. Hacia el mediodía el puerto había efectivamente parado y las marchas y *meetings* solo pudieron ser detenidos con la intervención del Regimiento de Caballería Coraceros (Espinoza, 1988).

En respuesta a la movilización, la Junta dictó el Decreto Ley 261 sobre arriendos que rebajó los alquileres en un 50% a las viviendas insalubres y determinó la creación de los Tribunales de la Vivienda para dirimir asuntos relacionados con el problema de la habitación, tales como lanzamientos, salubridad y rentas de arriendo, entre otros. Estas instancias funcionaron bajo responsabilidad del Intendente de Santiago y estaban compuestas por

representantes de los propietarios, el gobierno y los arrendatarios, lo que en la práctica significó que las decisiones fueran tomadas por los dos primeros.

De acuerdo a Valdés (1983), por efecto de la acción de estos tribunales cerca de 30.000 piezas fueron declaradas insalubres y demolidas, sin que fueran reemplazadas. Por otra parte, la rebaja de arriendo en los casos de viviendas en malas condiciones higiénicas tuvo como efecto el deterioro de las mismas, ya que sus ocupantes buscaron provocar su desgaste a fin de obtener la respectiva rebaja. Los tribunales de la vivienda desaparecieron con Ibáñez al ser refundidos por un decreto ley en 1927 con los Tribunales del Trabajo. Para evitar cualquier conflicto, el gobierno de Ibáñez optó por subsidiar los arriendos, facultando a los propietarios para que cobrasen las deudas de alquiler directamente al fisco. A partir de esa medida predominaron las leyes de congelamiento de los arriendos hasta 1975 y éstos dejaron de ser un negocio lucrativo (Espinoza, 1988).

Durante ese primer ciclo de lucha por la vivienda, intelectuales, empresarios y gobiernos dirigieron su atención fundamentalmente a las condiciones higiénicas de esos borrones de pobreza, causa inmediata de la propagación de enfermedades contagiosas, y a la falta de "moralidad" que provocaba el promiscuo hacinamiento de conventillos, ranchos y callampas. Este primer ciclo de lucha de las organizaciones populares por habitación se inició con las huelgas de arrendatarios y finalizó con la ocupación ilegal de terrenos por familias sin lugar para vivir, lo que dio origen a las poblaciones callampas.

b) Segundo ciclo de lucha por la vivienda: la expansión de las poblaciones callampas (1931-1946)

Las sucesivas crisis económicas y la falta de respuestas eficaces del gobierno con relación a la falta de viviendas agravaron cada vez más el problema. Al impacto del crack de la Bolsa de Nueva York en 1929 se sumaron los efectos de la crisis del salitre. La llegada masiva de obreros desempleados del norte a las principales ciudades no solo acentuó el problema de la vivienda, sino que impulsó nuevamente la búsqueda autónoma de los sin casa por

encontrar una solución. En medio de un clima de gran agitación social, el gobierno de Ibáñez terminó por caer y su sucesor, Montero, puso a disposición albergues para recibir a cesantes y familias lanzadas de los conventillos, a través del Comité de Ayuda a los Cesantes. Más tarde, y tras el retorno de Alessandri Palma, esos espacios fueron clausurados, medida que incentivó la ocupación de terrenos.²¹

La gravedad de la crisis y las dificultades de la hacienda pública quedaron bien graficadas en la conferencia que dictó Teodoro Schmidt, el 24 de julio de 1934, en el Instituto de Ingenieros, sobre las medidas tomadas por la Dirección de Obras Públicas. Schmidt había asumido la dirección de ese organismo en abril de 1931, algunos meses antes de la caída de Ibáñez. A principios de ese año se había puesto en marcha el Plan de Obras Públicas, pero la falta de caja fiscal impidió su continuidad. En ese momento Schmidt recibió instrucciones para reducir la marcha y paralizar las obras que no tuvieran consecuencias extremas. Con todo, las dificultades de la Hacienda Pública hicieron que en junio de ese año, Carlos Ibáñez del Campo le solicitara paralizar todas las obras, ya que el Estado no tenía recursos para financiarlas. A instancias del propio director, se optó por mantener algunos de los compromisos vigentes para evitar el despido masivo de obreros y el pago de indemnizaciones a los contratistas. Luego vino la caída de Ibáñez y el nuevo gobierno mantuvo en sus puestos a todo el personal de la Dirección General de Obras Públicas. Para entonces la cesantía había alcanzado importantes índices y a principios de agosto de ese año el nuevo gobierno solicitó la contratación de cesantes en los trabajos de obras públicas, privilegiando la contratación masiva con recursos mínimos (Schmidt, 1934).

²¹ Uno de esos grupos de ex albergados levantó sus chozas en una de las laderas del cerro San Cristóbal, al final de la calle Bellavista. Meses más tarde, ex obreros del salitre se instalaron al borde del río Mapocho, casi al llegar a Vitacura, donde ya ocupaban familias dedicadas a extraer arena y ripio del río desde 1929-1930. Nació así la Población Arenera que en 1941 contaba con 700 personas, distribuidas en 121 viviendas. Cuatro años más tarde este número había aumentado a 320 familias, ubicadas en 280 casas, con una población total de 2.000 personas. En 1952, cuando finalmente fueron erradicados a la población Quinta Bella en la comuna de Conchalí, habitaban allí 3.620 personas. La actividad de extracción de arena y ripio para la construcción dio origen a diversas poblaciones que se instalaron en las riberas del río y que se desplazaban en busca de esta materia prima.

Por entonces, muchas de las familias que podían destinar parte de sus ingresos al pago de una vivienda optaron por la compra de sitios a plazo, que recibían sin ningún tipo de servicio de urbanización y en los que buscaban levantar sus mejoras. Con el tiempo la acción de los compradores a plazo y mejoreros aumentó el valor de los terrenos y los propietarios de éstos buscaron reajustar las cuotas de compra del acuerdo. A la reclamación de que todas las obras de mejora eran resultado del trabajo de los compradores, se unieron los efectos de la crisis económica que imposibilitó en muchos casos el pago de las cuotas. El conflicto terminó agravándose durante el período de Ibáñez y para evitar mayores trastornos el gobierno promulgó en 1931 el Decreto con Fuerza de Ley nº 33. Pero, si la intención había sido legalizar, mediante una intervención financiera del Estado, la situación de mejoreros y compradores de sitio a plazo, el problema apenas fue postergado sin que en los hechos éste se resolviera.

La falta de una solución efectiva llevó a la constitución, en 1933, del Frente Nacional de Afectos a la Ley 33, una organización formada por pobladores que buscaban acogerse a los beneficios del Decreto nº 33. A fines del año siguiente, esa organización se transformó en el Frente Nacional de la Vivienda con el objetivo de reunir al conjunto de la clase obrera afectada por el problema habitacional. Apenas en 1935 el problema de los mejoreros y compradores de sitio a plazo se resolvió con el establecimiento de un mecanismo, fijado por la Ley 5579, que determinó el pago de los saldos insolutos por el Estado directamente a los propietarios, mientras los compradores lo harían a plazos más largos a la Caja de Habitación y de acuerdo a sus posibilidades económicas. Se estableció la emisión de bonos “hasta por la suma de cincuenta millones de pesos” para el pago de los terrenos de los mejoreros y compradores a plazo, servicio que se realizaría por intermedio del Departamento de la Habitación (Ley 5579, 1935, p. 1). El bajo interés de los bonos, que no podían exceder el 3% anual, hizo que más del 80% de los afectados se acogieran a la nueva ley.

A partir de entonces, el Frente Nacional de la Vivienda se concentró en asesorar a sus afiliados para que se acogieran a esos beneficios legales y en vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la ley. Más tarde, se preocupó en denunciar incumplimientos en la aplicación de la misma, pero sin nunca tener una injerencia demasiado grande en la construcción de soluciones, una característica que derivaba del carácter apolítico de la organización, que solo se transformó con su incorporación al Frente Popular. Sin duda, la constitución del Frente Nacional de la Vivienda marcó “un cambio en el estilo de la movilización del sector de pobladores” (Espinoza, 1982, p. 47), ya que no solo se ampliaron sus demandas, sino también se incluyeron propuestas de infraestructura, vida comunitaria, organización y política (Espinoza, 1988). En su período de mayor actuación, el Frente llegó a agrupar 40 organizaciones de pobladores en Santiago, principalmente de las comunas de Renca y San Miguel.

Para Alvarado *et al* (1973) se trató de “la primera experiencia de unificación del movimiento poblacional en un solo frente” (p. 46), mientras Espinoza (1982) considera el papel de esta organización, que se mantuvo por más de 30 años a nivel nacional, estuvo “reducido al de asesor jurídico de los pobladores” y tuvo “escasas posibilidades de movilización masiva y, menos, continua” (p. 43). Según este mismo autor su adhesión al Frente Popular

(...) abortó la posibilidad de constituir un actor popular urbano. Negó la posibilidad de un punto de partida desde los habitantes de la ciudad, al identificar sus intereses con los de la clase obrera. Por la vía gremial, llegaría a integrarse a la organización sindical y al Frente Popular. No obstante la representación en instancias estatales lograda posteriormente, no pasaría de ser el “departamento de pobladores” de la organización sindical. (p. 184)

Paulatinamente la demanda de las organizaciones de pobladores y sin casa se trasladó a la adquisición de una vivienda o sitio propio. Hasta entonces y desde 1890 la lucha de los sectores populares se había concentrado fundamentalmente en la baja de los cánones de arriendo, sin plantearse todavía “la posibilidad de optar a la “propiedad” de una vivienda” (Valdés, 1983, p. 14). Este proceso se habría iniciado, según Espinoza (1988) durante el gobierno de Ibáñez cuando la movilización “fue reemplazada por los

mecanismos establecidos por el sistema político a través de las leyes” (p. 137). De ese modo, las acciones de estas organizaciones pasaron a tener como principal referente al Estado con el que mantuvieron una relación de respeto a la institucionalidad y una postura “extremadamente pasiva” (Espinoza, 1988, p. 142). Para este autor, el régimen de Ibáñez “marcó fuertemente el estilo de la organización popular, llevándola a extremos de incondicionalidad y servilismo”, siendo su herencia más clara la aspiración a la casa propia y “un apego casi supersticioso a la legalidad” (p. 136).

Para hacer frente al problema de la vivienda, el gobierno del Frente Popular decidió dar un nuevo impulso al Comisariato de Subsistencias y Precios, organismo que había sido creado en 1932 bajo la presidencia de Dávila. Su función era controlar los precios, clausurar empresas que no respetaran los límites fijados y requisar bienes, todo con el fin de proteger a los sectores populares de la especulación sobre bienes de primera necesidad, entre los que se incluía la vivienda. En noviembre de 1939 el Comisariato estableció un límite para los arriendos y a partir de 1940 estuvo autorizado a requisar inmuebles de los propietarios que no acataran los decretos relativos a la vivienda. Sin embargo, el funcionamiento del Comisariato estuvo siempre sujeto a frecuentes reestructuraciones y cambios de encargados, algo que evidentemente incidió en la efectividad de su acción. Espinoza (1988) señala que la institucionalización de los conflictos entre arrendatarios y propietarios a través de la mediación de este órgano, dificultó “la conformación de una identidad colectiva capaz de expresarse organizadamente”, a lo que se sumó “la ausencia de identificación de un oponente colectivo: ya no se trataba de los arrendadores, sino del organismo encargado de regular las relaciones entre propietarios y arrendatarios a través de los precios” (p. 210). Así, la acción de los arrendatarios se concentró fundamentalmente en la institucionalidad y no en el problema de la vivienda, un vacío que fue llenado por los partidos políticos los que, a juicio de este autor, “asumieron el papel de sus verdaderos conductores” (p. 211). La intervención de éstos evidenciaba, para Espinoza (1988), “uno de los dramas históricos de los pobladores: su dificultad para constituirse en actores con personalidad propia” (p. 217).

Además del impulso al Comisariato fueron creados nuevos órganos con el objetivo de dar salida al problema de la vivienda: en 1936 la Caja de Habitación Popular; en 1939, tras el terremoto de Chillán, la Corporación de Reconstrucción y Auxilio destinada a otorgar créditos a particulares para la reconstrucción o reparación de sus viviendas, construcción a través de llamados a propuestas públicas y construcción de barracas y pabellones de emergencia para las personas damnificadas por el sismo; en 1941 el Fondo de la Construcción de la Habitación Popular, que pasó a concentrar todos los recursos estatales con el objetivo de otorgar préstamos a instituciones de previsión, industriales y propietarios agrícolas para que pudiesen arrendar o vender viviendas edificadas por ellos, una forma a asegurar la habitación de obreros y evitar el aumento de la migración campo-ciudad.

En 1943 el gobierno decidió reorganizar la Caja de la Habitación Popular que, a partir de entonces, pasó a contar con mayores poderes económicos y quedó a cargo no solo de la construcción para la venta y arriendo de viviendas, sino también de otorgar préstamos a particulares. Este organismo elaboró una “ordenanza de urbanización y construcción de viviendas económicas” que definió las condiciones mínimas de habitabilidad, presupuesto y superficie. Su labor no se restringía apenas a la construcción de casas para venta o arriendo, sino también a la concesión de préstamos a particulares. Además, obligaba a industriales a que aportaran 4 o 5% de sus utilidades para la construcción de viviendas para sus obreros o empleados, o que se hicieran cargo directamente de la construcción (Valdés, 1983).

Las transformaciones económicas de los años cuarenta aceleraron el proceso de suburbanización, iniciado décadas antes, con la concentración de población pobre en áreas periféricas y el abandono progresivo de las zonas centrales por parte de los grupos de más altos ingresos. Ambos fenómenos disminuyeron la densidad promedio de habitantes en esa zona de la ciudad, dinámica que se vio favorecida tanto por la expansión del transporte urbano hacia la periferia como por las políticas de remodelación de las áreas deterioradas, anteriormente habitadas por pobres de conventillos y cités. Progresivamente la ocupación espacial de la ciudad fue siendo determinada

por el nivel de ingresos de los grupos que en ella habitaban.

Sin recursos para comprar o arrendar un terreno, migrantes pampinos y rurales, desplazados de conventillos y pobres en general iniciaron la ocupación de terrenos públicos y privados de poco valor. Esos conjuntos de miseria se levantaron con materiales de deshecho en los bordes de ríos, basurales y terrenos eriazos hasta saturar el espacio. Fue por esa época que se reinició la ocupación del Zanjón de la Aguada y de las riberas del río Mapocho. No se trató de acciones previamente concertadas, sino apenas de la decisión individual de familias que, sin lugar para vivir, optaban por ocupar ilegalmente un sitio. El crecimiento de estos bolsones de pobreza transformó, una vez más, la fisonomía urbana de Santiago, que vio cómo sus límites se ampliaron en un acelerado y desordenado proceso de expansión urbana. Rápidamente se formó una extendida red de poblaciones callampa, lo que atestiguaría “la alta popularidad alcanzada por ese tipo de política popular” (Salazar, 2012, p. 38). Según datos entregados por Espinoza (1998), entre 1940 y 1952 el área residencial de Santiago creció en un 40% y solo dos de las 17 comunas que integraban la capital conservaron su carácter rural. El ciclo finalizó con las primeras tomas colectivas y organizadas de terrenos a fines de la década de 1940.

c) Tercer ciclo de lucha por la vivienda: las tomas de terreno (1946-1957)

A pesar de todas las leyes promulgadas y órganos creados desde 1906, el problema de la vivienda siguió sin solución efectiva. No solo faltaba una política coherente y organizada, sino también medidas que realmente beneficiaran a los afectados. Por lo general, éstas eran más favorables a los intereses del sector privado que, a pesar de los muchos beneficios y estímulos ofrecidos por el gobierno, siguió privilegiando la construcción de viviendas para los sectores medios y altos. Se sumó a esto la opción por levantar las habitaciones populares en terrenos de bajo costo, determinando de esa manera su instalación en áreas periféricas. Ambos procesos profundizaron todavía más la segregación urbana, que aún hoy caracteriza a la ciudad.

La agudización del problema de la vivienda y la ineficacia de las políticas públicas resultaron, a fines de los años cuarenta, en las primeras tomas organizadas de terreno. En 1946 fueron ocupados terrenos del Zanjón de la Aguada, Lo Valledor y Ñuñoa, lo que dio origen a la población Exequiel Fernández. Ante esos hechos, la respuesta de los gobiernos fue tolerar la ocupación e iniciar una política de erradicación. Por ejemplo, la administración de Gabriel González Videla sacó a más de 600 familias que vivían en las orillas del río Mapocho, actual comuna de Vitacura, y las instaló en Recoleta (Benavides, 1985). Hasta entonces, la toma de un terreno en los bordes de una callampa había sido siempre el resultado de una operación individual que involucraba apenas a la familia (Salazar, 2012).

Para Aguirre y Sabatini (1981), aunque durante este período se ampliaron las reivindicaciones urbanas, las organizaciones de pobladores y sin casa no lograron constituirse como movimiento social autónomo, pese a que adquirieron una mayor proyección en el tiempo. Con todo, es preciso considerar que la migración (por efecto de la industrialización) no solo tuvo como resultado el sobrepoblamiento de la ciudad, sino también impulsó un fenómeno de asociatividad urbana y presión popular (Alvarado *et al*, 1973) que se expresó en las tomas de terreno. Desde la huelga de arrendatarios de 1922 hasta la organización de acciones colectivas y concertadas a fines de los años cuarenta, era evidente que los grupos de sin casa habían dado grandes pasos. Por un lado, iniciaron un proceso de organización y, por otro, aprendieron a lidiar con la legislación e institucionalidad impuestas por el Estado. En ese recorrido pudieron constatar la ineficiencia de las políticas impulsadas por los diferentes gobiernos y concluyeron que la única solución era organizarse colectivamente, saltándose los procedimientos burocráticos y los tiempos institucionales.

Durante la década de 1940 pobladores y arrendatarios se organizaron en comités de subsistencia, impulsados por dirigentes sindicales y algunos empleados particulares, educadores y otros afectados por el alza de los arriendos y los *lanzamientos de terrenos*, dispuestos por autoridades y propietarios privados. Diez años más tarde surgieron las organizaciones de

“Familias sin casa” en las que participaban pobladores de callampas, arrendatarios de conventillos, allegados y otros. De acuerdo a Loyola (1989), “estos organismos estuvieron presentes en casi todas las zonas periféricas de Santiago, existiendo una mayor concentración de los mismos, en los barrios del sur capitalino” (p. 39). Estos grupos se formaron para demandar terrenos con urbanización mínima, además de préstamos y asistencia para la autoconstrucción. Su acción se dirigió fundamentalmente a instituciones del Estado, municipios, servicios y corporaciones públicas, pero la falta de soluciones integrales terminó empujándolos a abandonar la estrategia legal. A partir de ahí, y especialmente desde 1946,²² los pobladores iniciaron una nueva etapa, caracterizada por la acción colectiva y concertada para organizar, ejecutar y consolidar tomas en terrenos preferentemente fiscales (Valdés, 1986; De Ramón, 1990; Gómez, 1994; Salazar, 2012).

Desde entonces las tomas de terrenos se hicieron cada vez más frecuentes y diversos autores sostienen que ese giro respondió a una opción de los partidos obreros. Éstos, ante la falta de políticas adecuadas de vivienda popular, habrían asumido la conducción de esas acciones y optado por la ocupación ilegal y la formación de callampas (Castells, 1973; Chateau y Pozo, 1987; Espinoza, 1998; Gómez, 1994). De Ramón (1990) también señala que las tomas ocurrían “bajo el liderato de uno o varios partidos políticos” (p. 11), algo que Valdés (1986) reafirma como característica central de este período y que Espinoza (1998) determina como el “gesto reivindicativo” que “sanciona (...) la entrada de los marginales al mundo de la negociación institucional” (p. 6). Pinto, sin embargo, cuestiona este supuesto liderazgo de los partidos políticos al afirmar que

La acusación de que estas movilizaciones fueron promovidas por “agitadores profesionales” carece de fundamento. El estudio de las ocupaciones ilegales de terrenos demuestra que los militantes de base sí interpretaron los intereses de sus “compañeros” y que las más de las veces antepusieron su militancia social a la política. Los miembros de la cúpula partidista (diputados, regidores, alcaldes) más que promotores

²² Esa nueva fase se habría iniciado ese año cuando conventilleros organizados en el Frente Nacional de la Vivienda se tomaron terrenos al interior de la ciudad.

actuaron como mediadores entre pobladores y la autoridad, lo que en muchas ocasiones evitó el desalojo. (In Salazar y Pinto, 1999b, pp. 128-129).

No hay dudas de los partidos políticos desarrollaron líneas de acción orientadas a dar conducción al movimiento de pobladores ya en la década de 1950. Según Loyola (1989), el Partido Comunista apoyó la formación de una organización que, entre el 9 y el 11 de noviembre de 1951, realizó su Congreso Constituyente con el nombre de Agrupación Provincial de Pobladores de Santiago (APP). Su propósito era dar “apoyo a los movimientos de pobladores, mejoreros y arrendatarios, por mejorar sus condiciones de vida” (In Loyola, 1989, p. 48). Dos años más tarde, en 1954, se formó la Agrupación de Pobladores de Chile, con sede en Santiago, con el objetivo de “alentar la organización de familias modestas y asalariadas en otras ciudades del país, tales como, Antofagasta, Valparaíso, Concepción y Temuco” (Loyola, 1989, p. 49). En su Declaración de Principios afirman que la Agrupación

(...) nace a la vida activa, considerando que las poblaciones están formadas, en su mayoría, por trabajadores asalariados y por familias de escasos recursos económicos que luchan en diversas condiciones para subsistir, y que es de urgencia la lucha en común de estas familias de trabajadores asalariados y modestas para lograr mejores condiciones de vida, y la solución de los diversos problemas relacionados con la habitación. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 1).

Respecto a su vínculo con partidos políticos, declaraban

Que se registrará esta organización por las prácticas de democracia interna y se mantendrá totalmente independiente de cualquier partido de Gobierno, [de] organismos gubernamentales, [o] de índole religiosa (...). (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 1).

Entre sus objetivos, buscaba

Propender a la defensa de todos los pobladores, sin distinción alguna”, y hacer realidad la necesidad de cada familia de tener un hogar libre del temor de ser lanzada o desalojada y que a la vez cuente con las condiciones que todo ser humano necesita. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 1).

También afirmaba que

Trabjará por elevar el nivel social, cultural y deportivo de los pobladores (...) Luchará contra la especulación, las alzas y adulteración

de los productos alimenticios, por el normal abastecimiento de los artículos de consumo y de materiales de construcción (...) Impulsará la redistribución de la tierra con el objeto que la tengan los que la trabajan (...). (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 1).

Entre las atribuciones de carácter práctico, la Agrupación señalaba su deseo de

(...) defender los intereses de los pobladores representándolos ante los Poderes Públicos y otros organismos estatales (...), impulsar la urbanización de las poblaciones (...), propender a la solución integral del problema habitacional (...), trabajar por el estricto cumplimiento de las leyes que favorecen a los pobladores y por la modificación de otras (...), proporcionar ayuda técnica y especializadas en un conjuntorio jurídico y departamento técnico (...), propender a la formación de cooperativas de edificación, planes tendientes a fomentar y practicar la autoconstrucción (...), y, (...) mantener vínculos cordiales con todas las organizaciones de masa para llegar a la formación de un organismo de progreso comunal. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 1).

Se establecía además que el directorio elegido tendría una duración de dos años, período en el que se realizaría un nuevo congreso, lo que en efecto ocurrió en 1957, entre los días 16 y 18 de agosto. En esa oportunidad se reafirmó que la Agrupación Nacional debía desenvolver su acción para que “cada familia obtenga su vivienda propia”. De acuerdo a la Comisión de Problemas Generales del Segundo Congreso, la solución al problema habitacional debía ser integral para lo que afirmaban que

(...) la Organización debe propender a crear unidades vivas sobre la base de tener: salubridad, educación, urbanización, locomoción y todas las garantías que da la convivencia sana de los pobladores que aspiramos al progreso y bienestar de la Nación. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 2).

De acuerdo a los números entregados por la Agrupación, en Chile existían

Más de dos millones de chilenos que viven en malas condiciones; 300 mil viven conventillos; 100 mil son mejoreros; 70 mil familias viven en poblaciones callampas; faltan sobre 400 mil viviendas y cada año aumenta más o menos en veinte mil más, se necesita construir 32 mil viviendas anuales y durante treinta años, para solucionar este problema, pero el ritmo de construcción media más optimista de más o menos siete mil viviendas por año. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 2).

Para la Agrupación, “la falta de coordinación en los medios estatales y la falta absoluta de medios económicos” (p. 2) explicaban la gravedad del cuadro habitacional. Sobre lo último, criticaban los préstamos extranjeros que, si bien facilitaban el acceso al dinero, por otro lado se llevaban del país enormes sumas por concepto de utilidades. También apuntaban como causa de la crisis, los bajos recursos asignados por el Estado para la construcción de viviendas (1,8%), mientras la mayor parte del presupuesto nacional se destinaba a otras áreas, por ejemplo, el Ministerio de Defensa. En sus propuestas mencionaban

(...) el control de los Municipios de los servicios de locomoción colectiva, (...) la rebaja o exención de los derechos de edificación, liberando a las poblaciones de obreros y empleados, (...) que se establezca un porcentaje del presupuesto municipal a aportes para obras de agua potable, luz eléctrica, pavimentación y alcantarillado. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín., 1957, p. 2).

También presentaban fórmulas de financiamiento para el municipio, el que creían debía contar con mayores atribuciones para contratar préstamos públicos o privados. Agregaban la necesidad de establecer un diálogo más cercano con las autoridades locales y para ello sugerían

(...) para que los municipios tengan el respaldo de los habitantes de la respectiva comuna, deben dar una cuenta pública por lo menos una vez cada seis meses, en asambleas con carácter de Cabildo Abierto, para recibir la crítica y el estímulo, la ayuda y experiencia de los distintos sectores de la población. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín., 1957, p. 2).

A su vez, la Comisión de Temas Varios, recomendaba respecto “al problema político”, “la participación activa y consciente en las luchas electorales” (p. 2) para lo que la inscripción electoral era fundamental. También exhortaba a

Denunciar públicamente el engaño de que se hace víctimas a los pobladores por parte de elementos interesados, con los [pa]quetitos económicos y otras limosnas en las poblaciones, especialmente en los períodos electorales. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín., 1957, p. 2).

Entre las recomendaciones finales, la Comisión exhortaba al Congreso de Pobladores

(...) a declarar ENEMIGOS PÚBLICOS O COGOTEROS LEGALES A LOS LOTEADORES DE SITIOS Y A LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS QUE AMPAREN A ESTA VERDADERA MAFFIA. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 2).

Algunas de las conclusiones del Congreso fueron

Que mientras exista el grave problema de las poblaciones callampas, no se exija aporte en dinero, como un medio de ubicar de preferencia a estas familias.

Que no se haga discriminación legal e ilegal en los matrimonios, y se consideren las uniones de hecho, siempre que hayan hijos.

Que los dividendos o arriendos sean progresivos, pero en ningún caso superiores al 20% del sueldo o salario imponible, mensual.

Que la CORVI pueda declarar de utilidad pública y expropiar los terrenos en donde haya ocupantes con más de 5 años de permanencia, sean viviendas unifamiliares o grupos de familias.

Que sea imperativo para el Consejo de Administración de la CORVI la venta de sitios en las condiciones señaladas en la Ley 10.254, mientras exista el grave problema habitacional y solicitudes de interesados en adquirir sitios en las condiciones mencionadas. Se debe dar preferencia a esta forma de solución por ser más viable de satisfacer las posibilidades de las personas de escasos recursos. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1957, p. 3).

Al finalizar la década de 1950 era evidente que los pobladores habían avanzado en organización y hacían grandes esfuerzos por lograr su unidad. El Boletín de Informaciones de la Agrupación de Pobladores de Chile, aparecido en marzo de 1958, daba cuenta de esos esfuerzos y mencionaba “Magníficos ejemplos de unidad y combatividad” de los pobladores del Norte y Sur del país. Las iniciativas variaban desde la organización para construir casas hasta tomas de terreno, pasando por intentos por constituirse en instancias mayores (encuentros o congresos), que les permitieran aunar criterios. Apostaban en la formación de Comités de Familias Sin Casa y destacaban el sinnúmero de dificultades por las que pasaban los pobladores: falta de alcantarillado, agua potable y luz eléctrica, cobro de precios excesivos por los terrenos asignados para la construcción de las poblaciones, expropiaciones aprobadas, pero no realizadas, falta de aplicación de las leyes, entre muchas otras. Ante esa realidad, apoyaban acciones como las de

Grupos de familias en Antofagasta, Iquique, Angol, Puerto Montt y otras ciudades, desesperados por la tramitación y angustiados por la falta de viviendas han adoptado el camino de tomarse los terrenos donde edificar sus hogares. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1958, p. 3).

Aclaraban que esas medidas solo habían sido impulsadas después de aceptar el plan propuesto por el gobierno:

Cuando el actual gobierno asumió el mandato de la Nación, se agitó el Plan del Solar, que daba una solución parcial al problema, radicando en sitios a las actuales poblaciones callampas y aplicando posteriormente la autoconstrucción. Este plan fué aceptado por los pobladores, pero, más pudieron las firmas constructoras que el interés de solucionar este grave problema habitacional. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1958, p. 3).

¿Qué es lo que pedían los pobladores?

La aplicación de la Ley 10.254.²³ Entrega de sitios urbanizados, créditos en materiales y ayuda técnica para ellos, con su esfuerzo, construir sus viviendas. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1958, p. 3).

Y agregaban que

Constituye una vergüenza para el Gobierno que al expirar su mandato, no solo no han terminado las poblaciones callampas, sino que ellas se han extendido a través del país. Antes, solo había en algunas provincias, pero ahora, la política económica aplicada a través de los planes Klein-Saks ha agudizado la falta de viviendas y las familias modestas tienen que refugiarse en las poblaciones callampas. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1958, p. 3).

En el mencionado boletín abundan los ejemplos de intentos para lograr la unidad entre los pobladores a través de la creación de diversas organizaciones en las comunas de Conchalí, Quinta Normal, La Granja, San Bernardo, Ñuñoa, Las Condes, Barrancas, San Miguel, La Cisterna, Puente Alto y Lampa. Finalizaba el Boletín, afirmando, una vez más, que

La lucha unitaria y combativa de los pobladores acelerará la solución a su tragedia y terminará el odioso y vergonzante espectáculo de las poblaciones callampas.

La solución depende de las autoridades, pero éstas solo actuarán bajo la insistencia y la permanente presión de las organizaciones interesadas

²³ La Ley 1024, del 31 de julio de 1952, autorizaba a la Caja de la Habitación a “adquirir inmuebles para venderlos divididos en sitios, a personas de escasos recursos” (Art. 1°).

en solucionar el problema habitacional. (Agrupación de Pobladores de Chile, Boletín..., 1958, p. 4).

Entre el 10 y el 12 de octubre de 1959 se realizó el Tercer Congreso Nacional de Pobladores, primer año del gobierno de Alessandri. El documento elaborado para informar sobre el Congreso iniciaba con un profundo análisis sobre la situación económica y social del país, marco del problema habitacional. Respecto al Plan Habitacional anunciado por el nuevo gobierno indicaban que ése había sido

(...) elaborado a espaldas de la representación nacional, en él no participó el Parlamento donde hay representantes de la mayoría de las fuerzas vivas del país. En la CORVI a través del plan se centralizan las actividades de solo ocho Cajas de Previsión, de 42 Cajas. (Agrupación de Pobladores de Chile, *Resoluciones 3.er Congreso...*, 1959, p. 5).

De acuerdo al documento, el gobierno proponía reunir 120.000 millones de pesos para construir 40.000 casas al año. Esa suma resultaría de los aportes de las Cajas de Previsión (40.000 millones), Planes de Ahorro Voluntario (50.000 millones) y del aporte del Estado (30.000 millones). Es decir, la mayor parte de los fondos provenía de los propios interesados, puesto que las Cajas eran financiadas por obreros y empleados, y el Estado reunía sus fondos de los impuestos que pagaban todos los contribuyentes. En el supuesto de que el gobierno lograra reunir esa cantidad de dinero, ésta resultaba todavía insuficiente para solucionar el problema del déficit habitacional, calculado en 500.000 casas, considerando aquellas que faltaban y las que debían reponerse por destrucciones o demoliciones.

El Tercer Congreso se proponía analizar el plan presentado por el gobierno. Demandaban representación de su organización en la CORVI; congelamiento de los precios de los materiales de construcción y de los terrenos; impulso a un plan industrializador para la prefabricación de viviendas con capitales de la CORFO y la CORVI, aportes del Estado para la urbanización de poblaciones, entrega de préstamos y materiales de construcción, así como de terrenos a familias de sin casa, además de créditos en materiales y ayudas técnicas. También pedían que comunidades y cooperativas fuesen eximidas del pago de los derechos de transferencia y

edificación y que fuesen constituidos villorrios en las localidades campesinas para terminar con el inquilinaje y los atropellos a campesinos (Agrupación de Pobladores de Chile, *Resoluciones 3.er Congreso...*, 1959, p. 7).

Destacaban la importancia de incidir en los procesos electorales que se avecinaban para resolver el problema habitacional. Para ello afirmaban que

No podemos dejar de confiar en que llegará el día en que nuestros problemas tendrán una solución más favorable, por ello, trabajaremos porque los municipios en abril estén integrados por gente que sienta y comprenda nuestros problemas, y en marzo, de 1960 llevar hasta el Parlamento elementos que sean útiles a nuestro movimiento y llegar así a conquistar un gobierno que sea capaz de resolver este problema con criterio social. (Agrupación de Pobladores de Chile, *Resoluciones 3.er Congreso...1959*, p. 7).

Además de las demandas por urbanización, pedidos para aumentar las atribuciones de las Municipalidades y rebajar los derechos de edificación, la Agrupación aspiraba obtener personalidad jurídica con el fin de representar sus intereses en la Corporación de la Vivienda. En el aspecto organizativo, proponían la creación de Centros de Madres,

(...) siempre y cuando sus directivas estén controladas por las directivas máximas de cada población, con el objeto de que su labor sea constructiva, útil y de progreso y no se presten para denigrar la dignidad de nuestro pueblo, mendigando o implorando ayudas a organizaciones que comercian con la necesidad nacional, para ello propone: activar en los centros de madres, la creación de escuelas de párvulos, talleres, guarderías infantiles y policlínicas. (Agrupación de Pobladores de Chile, *Resoluciones 3.er Congreso...1959*, p. 22).

Las resoluciones del Congreso también ahondaron en aspectos de política nacional, reivindicando la

Nacionalización de nuestras fuentes de riquezas, cobre, hierro, electricidad.

Defensa de lo que nos queda, petróleo, electricidad, LAN. Iansa, puertos, etc.

Plan nacional de desarrollo de las empresas estatales a través de la CORFO, dándole los recursos indispensables.

Plan de desarrollo agropecuario. Cooperativas para la explotación agrícola, redistribuyéndola a los que las trabajan.

Desahucio del Pacto Militar y destinar todos los recursos nacionales a

planes de construcción de viviendas, escuelas, hospitales, casas de reposo, tranque, plantas eléctricas, piscinas, policlínicas, campos deportivos, etc.

Y, nuevamente, insistieron en la importancia de participar en las contiendas electorales, una forma de salvaguardar los intereses de “la clase trabajadora”. Para ello recomendaban

(...) a las organizaciones de pobladores la necesidad de inscribirse en los registros electorales. Ya que es el voto la única herramienta democrática para ganar los municipios y el Parlamento. Ya que éstos son organismos que tienen directa participación en la solución de muchos de nuestros problemas. Los municipios integrados por representantes democráticos y patriotas son una garantía para el pueblo. El Parlamento como Poder Legislativo, integrado con idóneos ciudadanos, nos entregaría leyes que darían solución a los más vitales problemas que atañen a la clase trabajadora y al pueblo. No como ahora ocurre que la gran mayoría de las leyes solo benefician a la clase privilegiada y minoritaria. Por las razones expuestas todas las luchas reivindicativas tanto sociales como económicas; marchan íntimamente ligadas a la acción política. (Resoluciones 3.er Congreso Nacional de Pobladores, 10 – 11 -12 –octubre, 1959, Santiago, p. 25).

De acuerdo a datos entregados por Loyola (1989), entre 1952 y 1964, se formaron 102 organizaciones de pobladores en Santiago. Según el autor, esa cifra debió ser mucho más alta, ya que

(...) tras las denominaciones de “Asociaciones”, “Comités Centrales” o “Comandos de Pobladores”, existían otras numerosas manifestaciones de asociación y organización poblacional, mas particulares y propias de cada lugar o sector, conformando una nutrida red de “organismos de base”. (pp. 45-46).

A ello el autor agrega organizaciones que se formaban por cortos períodos de tiempo (meses o semanas), como los comités solidarios, de apoyo electoral, aquellos que luchaban contra las alzas o que proponían mejoras puntuales de los espacios públicos de la población.

Otro intento de organizar el movimiento de pobladores fue la Central Nacional de Pobladores (CENAPO), fundada por la Democracia Cristiana en 1962, luego de la realización de un congreso, el 3 de junio de ese año, en el que participaron 17 comités de poblaciones callampas. Un año antes, el 9 de octubre de 1961, se había constituido el Centro Gremial Jesús Obrero, base inicial de la CENAPO. A partir del trabajo desarrollado en la parroquia San José

Obrero, al sur poniente de Santiago, los demócratacristianos se habían propuesto impulsar organizaciones de acción comunitaria entre los pobladores, una forma de frenar la desorganización y marginalidad en que, a su juicio, se encontraban. De esa manera buscaron irradiar un mensaje de “cristianismo solidario y comprometido” entre los habitantes de las comunas de San Miguel, La Cisterna y Ñuñoa.

El impulso para esas iniciativas había sido dado por la entidad de asesoría y construcción habitacional Hogar de Cristo Viviendas, formada en 1957. Esa institución organizó una sección de autoconstrucción de viviendas para las familias más necesitadas en 1959. Y, a partir del trabajo voluntario de estudiantes universitarios y jóvenes profesionales, junto con la asesoría del Centro de Estudios e Investigaciones Sociales Roberto Bellarmino, se conformó TECHO, organismo que aspiraba a conformar un nuevo movimiento de pobladores. De esos esfuerzos resultó la formación de 69 centros de Madres, que contaron con la participación de 3.192 socias. Esas agrupaciones debían ser, según TECHO, la base donde convergirían otras asociaciones de pobladores. Finalmente, la formación de un ente corporativo se materializó en la fundación del Centro Gremial y Social Jesús Obrero, en octubre de 1961 (Loyola, 1989). Para este autor la labor de TECHO estuvo lejos de conformar un nuevo movimiento de pobladores, debido a

La sobredimensión de las soluciones de orden económico presentadas por TECHO ante los problemas de los pobladores – talleres, cooperativas, industria menor -, convirtió a este organismo en un agente de fomento de iniciativas laborales, más que en una organización que tomara multifacéticamente las demandas poblacionales. (Loyola, 1989, p. 61).

Para corregir esas limitaciones, la Democracia Cristiana dio vida en 1962 a la CENAPO, cuyo objetivo era estructurar un organismo de masas:

Este esfuerzo de unión (...) apunta a resolver los esfuerzos aislados y por lo mismo fallidos, de todas aquellas organizaciones de los pobladores controladas por los comunistas, quienes postergan la solución de los problemas en aras de sus objetivos políticos (...). (La Voz, Santiago, 332, 12 de diciembre de 1963, p. 12 in Loyola, 1989, p. 62).

Una de las primeras actividades de la CENAPO fue el Congreso Comunal de Pobladores de La Granja. En esa oportunidad afirmó que

La CENAPO ha visto que es absolutamente indispensable, no solamente luchar por la pavimentación de una calle o la entrega de títulos de dominio, sino hacer una verdadera revolución poblacional... (in Loyola, 1989, p. 64).

En esa tarea debían convergir los esfuerzos de las organizaciones de base y de los cuerpos intermedios. Las primeras funcionarían con apoyo del Estado, abocadas a satisfacer necesidades familiares, sociales y culturales de los pobladores, al mismo tiempo que los representaría ante los poderes públicos. Para hacer su acción más eficiente, esas organizaciones de base debían estructurarse en unidades vecinales, barriales y de ciudades hasta llegar a constituir organizaciones a nivel nacional. Los pobladores formarían pequeñas empresas cooperativas de producción, consumo o artesanales para mejorar su acceso a fuentes laborales.

Tanto la Agrupación de Pobladores, como la CENAPO fueron intentos de partidos políticos por organizar y liderar el movimiento de pobladores. De la participación que tuvieron organizaciones poblacionales en ambas instancias se infiere apenas que todo intento por avanzar en sus demandas fue acogido por las diferentes agrupaciones de pobladores. Con todo, no es posible afirmar que alguna de ellas haya tenido el liderazgo efectivo del conjunto del movimiento. Mientras la Agrupación de Pobladores subsumió las demandas poblacionales a las reivindicaciones de la clase obrera, la CENAPO trabajó sobre el supuesto de que requerían organizarse. Ambas instancias reforzaron la importancia de alcanzar niveles de representación nacionales. Así la Agrupación insistió en la importancia de participar en los procesos electorarios, mientras la CENAPO incentivó la formación de estructuras poblacionales a nivel nacional. Las dos rechazaron la injerencia política de partidos interesados y se propusieron representar los intereses poblacionales ante los poderes públicos.

En paralelo a los intentos de los partidos por conducir las organizaciones de pobladores, el movimiento de tomas se intensificó entre 1952 y 1959, año en que se calcula que más de 30.000 familias vivían en ese tipo de

asentamiento. Por su parte, De Ramón (2000) señala que entre 1953 y 1963 se produjeron 32 ocupaciones ilegales, en las que participaron un total de 13.765 familias, concentradas en su mayoría en el área sur de la ciudad, especialmente en las comunas de San Miguel (11 tomas y 8.349 grupos familiares) y La Cisterna (2.645 familias registradas). También Ñuñoa y Conchalí fueron sacudidas por tomas de terreno que, en ese período, sumaron 7 por cada una de estas comunas, totalizando 2.171 familias. En ese período no se verificaron ocupaciones de ese tipo en las comunas de Renca y Barrancas, lugares donde existían importantes organizaciones de Sin Casa. Para Loyola (1989) esto se debió a que en esos lugares la CORVI resolvió a tiempo las necesidades de esas familias. Después de 1965 fueron precisamente esas comunas, junto con La Cisterna, La Granja y Conchalí, el escenario de numerosas ocupaciones.

La adopción de esa nueva estrategia fue una respuesta al acelerado ritmo de crecimiento de las ciudades, la baja inversión en habitación popular y la imposibilidad de los centros urbanos de absorber mano de obra, factores que combinados hicieron aún más explosiva la crisis habitacional. Para Salazar (2012) el rápido crecimiento de las callampas llevó a las autoridades a buscar formas de impedirlos, motivo por el que “a los sin casa se les hizo necesario (...) perfeccionar la táctica, pasando de la toma individual (familiar) a la toma colectiva, y de la toma sin obstáculos a la toma planificada” (p. 178). Ese habría sido el “primer aprendizaje táctico” de los pobladores, que se inició con la formación de los Comités de Sin Casa, punto a partir del cual los partidos políticos comenzaron a colaborar en el proceso. De esas experiencias habría irrumpido “el primer modelo reconocido de toma planificada: el caso de la población La Victoria” (p. 178), momento en el que, para este autor, se constituyó formalmente el movimiento de pobladores.

La organización de los habitantes del Zanjón de la Aguada se inició con la llegada de obreros con trayectoria política y sindical, según relato de Guillermina Farías, que realizaban “reuniones, coordinaciones y conversaciones con políticos de izquierda, más bien con gente del Partido Comunista y socialistas” (in Avello *et al*, 1989, p. 52). Se formaron entonces

diversos Comités de Sin Casa que, a pesar de la innúmeras gestiones, no lograron respuesta a sus demandas habitacionales, apenas la promesa de que serían trasladados a los terrenos de la chacra La Feria luego del incendio de noviembre de 1956. Espinoza (1998) también señala que antes de la toma los comités de pobladores “se habían esforzado por negociar con los correspondientes aparatos del Estado, especialmente la Corporación de la Vivienda (CORVI), en vistas a obtener su traslado desde las callampas hacia zonas urbanizadas, o para establecerse en poblaciones” (p. 4).

La insistencia de los habitantes del Zanjón para obtener una solución fue recompensada apenas con muestras caritativas de miembros de diferentes asociaciones, como el Club de Leones y el Rotary Club, mientras la autoridad pública aparecía a veces representada por Sanidad Ambiental, “que nos echaba insecticida hasta por debajo de la lengua, por supuesto con las fotos correspondientes” (Avello *et al*, 1989, p. 53). Según entrevista realizada por Schneider (1990) a un participante de la toma, la acción se organizó clandestinamente seis meses antes. Un nuevo incendio vino a determinar finalmente a los habitantes del Zanjón a tomarse los terrenos de la chacra La Feria, tantas veces prometidos por las autoridades, el 30 de octubre de 1957.

El movimiento se inició en la madrugada y en él participaron cerca de 3.240 familias, es decir, más de 15 mil personas y dónde, según De Ramón (1990), participó el Partido Comunista. Una vez realizada la toma y ya instalados en los terrenos, se organizó una asamblea que duró varias horas y de la que salió elegida la primera directiva de la población. Las elecciones eran realizadas por cuadra y mediante votación secreta, siendo el Partido Comunista el que por lo general ganaba los comicios (Schneider, 1990). La población pasó a organizarse en bloques, cada uno con sus respectivos presidentes, secretarios, tesoreros y delegados de Sanidad y Deportes. Cada noche se organizaban reuniones que, según su relato,

(...) eran una verdadera escuela donde se exponían los problemas, se discutían y enriquecían las soluciones hasta encontrar las más adecuadas; también se aprendía a conocer las funciones de los alcaldes y regidores. (Guillermina in Avello *et al*, 1989, p. 61).

Era en esas instancias donde descubrían “cómo los partidos asumían la problemática poblacional” (Guillermina in Avello *et al*, 1989, p. 61). Inicialmente, las autoridades vacilaron entre desalojar o aislar a los pobladores, optando por lo primero hasta que el arzobispo de Santiago, cardenal José María Caro (1939-1958) obtuvo la autorización del gobierno para que el Hogar de Cristo pudiera construir viviendas de emergencia en el lugar de la toma.

Desde el inicio de la ocupación, los pobladores manifestaron su deseo de autonomía, pidiendo el reconocimiento de la toma y la abertura de créditos para la construcción de las viviendas, las que pretendían levantar con su propio esfuerzo. Con el fin de lograr esos objetivos, era indispensable dar inicio a una negociación formal con las autoridades públicas y fue para ello que pidieron la mediación de partidos políticos y organizaciones caritativas como el Hogar de Cristo. Luego de obtener el derecho a vivienda, los pobladores permanecieron organizados para acceder a servicios básicos, como agua, luz y alcantarillado, de modo que las negociaciones continuaron con la municipalidad y la CORVI.

A pesar de que el éxito de la toma se definió por la capacidad para coordinar un número importante de personas, tanto para la ocupación de los terrenos, como para la instalación de las viviendas, y articular negociaciones con las autoridades para su reconocimiento, Valdés (1983) señala que “(...) esas “tomas” no generaron formas de organización alternativas a las tradicionales, como va a suceder más adelante en el período 1969-70” (p. 22), algo que también afirmaron Alvarado, Cheetham y Rojas (1973).

Espinoza (1998), por su parte, señala que la acción colectiva de los pobladores estuvo dominada desde las primeras tomas de terreno hasta la llegada al poder de la Democracia Cristiana por una lógica reivindicativa, “que subordina la participación institucional y se apoya en la comunidad” (p. 2). Los objetivos de la ocupación eran, para este autor, “extremadamente concretos y limitados”, ya que su objetivo era “habitar y mantener la ocupación, antes que pesar sobre el sistema de poder urbano” (p. 3). Con todo, es preciso considerar que la propia efectuación de la toma era en sí un acto que transgredía las normas urbanas de la ciudad y que imponía en los hechos una forma de propiedad no contemplada por el Estado. La “reivindicación limitada” se

constituye así como hecho transgresor, que no requiere de verbalizaciones sobre su deseo de “pesar sobre el sistema de poder urbano”.

Para Salazar (2012) la toma de La Victoria fue importante por

(...) lo que significó como cambio en el *modo de hacer política* por parte de la clase popular en general y de la masa marginal en particular. (...) Al mismo tiempo que legitimó la acción directa, (...) utilizó profusamente el ‘desacato parcial’ a la legalidad, (...) puso en el escenario público, de hecho, un atrevido ejercicio de “poder popular”, que implicaba desechar (...) el derecho a petición, que reducía a la clase popular a oficiar una política callejera de “masa pasiva” frente al Estado y la política, (...) obligó a los partidos políticos populistas a cooperar en la planificación de las operaciones de toma ilegal y en la posterior legalización de esa ilegalidad, lo cual los ponía en reversa, a contrapelo de su estrategia política dominante: el acatamiento irrestricto de la Constitución (liberal), (...) inició el desarrollo, en las poblaciones originadas en ‘tomas’ colectivas, de capacidades sociales de autoconstrucción y autogestión, orientadas tanto a dar terminación urbanística (...) a sus precarios “campamentos”, como a consolidar formas comunitarias de autogobierno. (pp. 179-180).

Para consolidar la toma los pobladores debieron desplegar distintas estrategias con el objetivo de legitimar su acción y obtener el reconocimiento oficial de la ocupación, algo que se traducía no solo en asegurar la propiedad de la misma, sino también en garantizar el compromiso de las autoridades para extender los servicios públicos a esas áreas, generalmente carentes de cualquier infraestructura urbana. Fue así como distintos actores fueron activados, entre los que se destacaron la Iglesia Católica, estudiantes y partidos políticos, una forma de crear una red de solidaridad que funcionara tanto para abrir el tema al debate público (y así extenderlo a otros sectores de la sociedad), como para iniciar las negociaciones y la construcción de las viviendas y una red mínima de servicios para la comunidad. La ocupación en sí era una acción adoptada exclusivamente por familias que no tenían un lugar para vivir y respondía a la necesidad inmediata de solucionar ese problema, una característica que permaneció invariable.

Con el tiempo, el despliegue de esta multiplicidad de estrategias se mostró cada vez más efectiva. Respecto a la relación con los partidos políticos, los beneficios fueron por partida doble: mientras los pobladores lograban su objetivo de legitimar la toma, los partidos, principalmente de izquierda, podían

presionar al gobierno desde otro frente y obtener así nuevos dividendos políticos. La incorporación de la demanda de los pobladores al discurso político de la izquierda fue resultado de la acción que éstos desarrollaron de forma autónoma para resolver su problema de vivienda. Antes de esto, su existencia en los debates de la izquierda ocurría en tanto obreros y no como pobladores, debido a la importancia teórica que se asignaba a las esferas de la producción, en detrimento de las esferas de reproducción. Para Salazar (2012) fueron los pobladores quienes impusieron “un tipo de acción política distinta, que marchaba sobre el filo de la ley, pisoteando el derecho de propiedad y desafiando el principio de autoridad” (p. 38).

En definitiva, fue la acción impulsada por los pobladores la que obligó a los partidos a plegarse a su dinámica, forzando de esa manera soluciones al problema de la vivienda que se arrastraba desde hacía más de medio siglo. Ese giro no fue inmediato y requirió de importantes aprendizajes para poder concretarse, por ejemplo, la negociación con los poderes públicos, que solo se inició después de agotada la estrategia peticionista, cuyos pobres resultados se evidenciaban en la miseria de las numerosas callampas. Por otra parte, la ocupación gradual de terrenos tampoco había sido efectiva, en la medida que tendía a prolongar las soluciones definitivas. La toma, realizada de una sola vez, no solo obligaba a una respuesta más inmediata por parte de las autoridades, sino que también abría el tema al debate público ampliando la posibilidad de alianzas. Salazar (2012) sostiene que

(...) la ‘toma’, así concebida, consistía en legalizar, a largo plazo, dos objetivos estratégicos del ser marginal de ese período: a) la toma ilegal de un sitio urbano, y b) la integración a la sociedad urbana mediante una transgresión autointegradora promovida por los mismos marginales. (p. 177).

Las autoridades, por su parte, se veían compelidas a tomar una determinación: podían optar por reconocer o reprimir la ocupación. En el primer caso debían asumir el costo político de un aumento de las tomas, mientras en el segundo tenían que enfrentar el desgaste provocado por ese tipo de respuesta, cada vez más deslegitimada. En la práctica las tomas de terreno mostraron cómo resolver el problema de un lugar para vivir. A partir de ahí se

instaló “un principio de organización social que hasta entonces no se conocía, generando líderes sociales y dando forma a nuevas maneras de convivencia” (De Ramón, 1990, p. 12). Todavía el mismo autor afirma que “en las bases de estos hechos se encuentra el espíritu organizativo demostrado por los pobladores, también desde épocas antiguas” (De Ramón, 2000, p. 245).

A partir de la toma de La Victoria, el Estado se vio obligado, según Salazar (2012), a masificar su política habitacional, al mismo tiempo que los pobladores debieron perfeccionar su doble táctica de toma y legalización. Fue así como el movimiento de pobladores se escindió en dos corrientes: poblaciones surgidas de la aplicación de políticas estatales y los campamentos que resultaron de la toma planificada de terrenos. De acuerdo a este autor,

(...) el movimiento de pobladores ‘auténtico’ se movía claramente sobre el filo de la legalidad y potenciando el poder popular autónomo; el movimiento políticamente ‘ordenado’ acentuaba y aceraba, en cambio, su disciplina partidaria, que es lo que precisamente se observó en los campamentos más “combativos”: Nueva Habana y 26 de Enero, entre otros, regidos por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). (Salazar, 2012, p. 181).

La Victoria habría marcado un hito, pero no un modelo. Las tomas se expandieron a gran velocidad: en 1952 unas 75.000 personas vivían en callampas, es decir, 6,25% del total de la población de Santiago, cifra que creció a 201.217 personas (8,05%) en 1964 y a 346.380 (13,4%) en 1970 (De Ramón, 1990). El fenómeno no pasó desapercibido para nadie, y tanto la Democracia Cristiana como los partidos de izquierda incluyeron a los pobladores en sus respectivas estrategias políticas. Éstos pasaron a ser reconocidos como actores independientes del movimiento obrero y para ellos se formularon propuestas específicas que buscaron capturar a ese inmenso contingente electoral.

d) La dinámica de la lucha por la vivienda

La realidad compartida en pasillos de conventillos o sobre el suelo terroso de las callampas imprimió un carácter de urgencia a las diligencias que desde temprano debieron emprender los “pobres de la ciudad” para lograr permanecer en sus cuartuchos, a condición de que los propietarios no aumentaran el precio

del arriendo, o conseguir un terreno donde levantar sus chozas. Su acción se construyó en torno a esa demanda básica, pero esencial para su existencia. Sin embargo, pese a la gravedad del problema, las autoridades solo respondieron cuando los sectores afectados se movilizaron de forma colectiva y masiva. Con todo, las soluciones propuestas siguieron los lentos cauces institucionales, sin que se adoptaran medidas efectivas para disminuir la creciente falta de viviendas. Se promulgaron leyes y se crearon nuevos órganos que en nada favorecieron a inquilinos y sin casa, pero que garantizaron beneficios y exenciones de impuestos a propietarios y especuladores.

La crisis provocada por el *crack* de la bolsa y el fin de las salitreras hizo todavía más dramática la búsqueda de un espacio para vivir. Pronto, la instalación en una callampa se dibujó como la única alternativa para aquellos que mal podían pagar una pieza. Y desde allí los pobres urbanos volvieron a organizarse, esta vez por acceder a un sitio digno y obtener ayuda para construir sus casas. Otra vez las autoridades públicas se demoraron en largas promesas que en nada cambiaron sus miserables condiciones de vida, pero que promovieron la urgente necesidad de reunirse. De esa premura surgieron las primeras tomas colectivas de terreno. Y es que los habitantes de esas barriadas constataron que la ocupación individual contribuía apenas para extender la mancha de miseria, sin que por ello los poderes públicos se apresaran por sacarlos de la inmundicia que los rodeaba. En ese proceso, la organización de los sin casa debió aprender a negociar con las autoridades públicas, además de adentrarse en la legislación y la forma de funcionamiento de las instituciones. La lentitud e ineficiencia de las políticas adoptadas por los diferentes gobiernos empujaron a las organizaciones de sin casa a forzar procedimientos y tiempos institucionales, optando por la ocupación colectiva y organizada de terrenos como medio de solución efectiva.

Para los sin casa, la toma de terrenos representaba una última alternativa, después de haber agotado los caminos institucionales. La preparación de la ocupación exigía gran capacidad de organización y determinación. A los preparativos había que agregar toda la logística para movilizar a miles de personas en la callada de la noche, evitando la policía, enfrentando el frío y

cargando los palos que servirían para levantar las primeras barracas. Una vez instalados, los nuevos pobladores debían asegurar su permanencia y otra vez era puesta a prueba su capacidad organizativa. Su acción debía dividirse en dos frentes: en el interno era necesario estructurar el campamento y, en el externo, había que obtener el reconocimiento oficial de la ocupación y para ello era necesario establecer relaciones con otros actores sociales y políticos. Esta compleja red de articulación potencializó todavía más la acción de estos sectores que, en la práctica, fueron construyendo formas auto gestionadas de resolver sus problemas.

En ese camino los partidos políticos no tuvieron otra alternativa que plegarse a la toma como forma de movilización. Se trataba de una relación beneficiosa para ambos lados. Por una parte, los pobladores lograban una interlocución estable a través de los partidos, mientras éstos buscaban afirmarse en un nuevo nicho electoral. En ese escenario a las autoridades públicas no les cabía más que encontrar soluciones habitacionales rápidas, si no querían enfrentar el desgaste que suponía reprimir un movimiento a esas alturas fuertemente legitimado. El éxito de las tomas de terrenos se midió precisamente en su capacidad para presionar por la entrega de terrenos y soluciones habitacionales.

CAPÍTULO II

La Democracia Cristiana y la emergencia de un nuevo centro político: del corporativismo al camino propio (1957-1970)

El Partido Demócrata Cristiano (PDC) se inscribe en la creación de una alternativa cristiana de centro que hasta su fundación no tuvo gran impacto en las urnas. Su origen está marcado por la coyuntura electoral de 1958 que aceleró la unión entre sectores conservadores (algunos ibañistas y de la línea socialcristiana del Partido Conservador) con la Falange Nacional a fin de postular un candidato propio. Hasta entonces la Falange era un partido de posición centrista y escaso apoyo electoral, pero fuertemente integrado a la elite política. Su formación en 1957 significó un giro en las formas de hacer política de la agrupación, enfrentándose en su interior los postulados doctrinarios del socialcristianismo con una praxis política marcada y avalada por el termómetro electoral. Esta tendencia venía manifestándose al interior de la colectividad desde fines de los años cuarenta, pero se intensificó con el lanzamiento nacional de la figura de Eduardo Frei Montalva.²⁴

Pronto, el nuevo partido se convirtió en la primera fuerza electoral del país, jalonado en gran parte por el liderazgo de Frei, pero favorecido por las transformaciones del sistema político que resultaron de la elección de Carlos Ibáñez del Campo en 1952. En un contexto de crisis económica y política, el despegue electoral de los democristianos debió sopesar los nuevos equilibrios que comenzaban a pautar la escena política. A partir de esos análisis, el diseño de su discurso y programa procuró dar respuesta a los problemas estructurales que afectaban al país, presentándose como una alternativa al marxismo. De esa lectura surgió el programa de la Revolución en Libertad con el que finalmente los democristianos llegaron a la presidencia.

²⁴ Ya en 1952 la Falange había postulado a Eduardo Frei Montalva como pre-candidato presidencial dentro de la coalición de partidos que gobernaba entonces, pero esta finalmente optó por la candidatura del radical Pedro Enrique Alfonso.

El capítulo trata de las transformaciones en la estructura del sistema de partidos que posibilitaron el surgimiento y ascensión del Partido Demócrata Cristiano. Se estudian los cambios en los alineamientos políticos provocados por el ibañismo y las coyunturas que permitieron la consolidación de los democristianos como nueva alternativa de centro. En ese proceso, los antiguos falangistas debieron disputar espacio con los radicales y una izquierda que se mostraba cada vez más competitiva, mientras hacia la derecha la opción por un único partido socialcristiano había sellado desde antes su vieja alianza con un sector de los conservadores. También se analizan los cambios ocasionados por la irrupción de los democristianos en la estructura de partidos, así como los factores que explican la radicalización del sistema en su conjunto.

En el segundo apartado se analiza el programa de la Revolución en Libertad, sus principios y las reformas impulsadas por el gobierno de Eduardo Frei Montalva, marco en el que se inscribió la política de Promoción Popular. Importó conocer los límites de esa propuesta y para ello se examinó la crisis económica y el consecuente aumento de las movilizaciones que, a partir de 1967, detuvieron el impulso reformista del gobierno Frei. Asimismo, se examinaron las presiones políticas que desde los partidos de derecha y de izquierda obstaculizaron el andamio de la Revolución en Libertad, así como las diferencias y tensiones que dividieron a la militancia democristiana.

2.1. Cambios y permanencias en la estructura del sistema de partidos

a) Transformaciones sociales y económicas en las primeras décadas del siglo XX: estructuración del sistema de partidos en 1932

Gran parte de los problemas sociales y políticos que Chile enfrentó durante el siglo XX tienen su origen en el inacabado proceso de industrialización iniciado a fines del siglo XIX y la violenta crisis social que afectó a los sectores populares. Las transformaciones de la estructura productiva no solo fueron insuficientes para garantizar la plena industrialización, sino que también mantuvieron la economía chilena en una situación de dependencia respecto de los países centrales. Por otra parte, los problemas de

vivienda, salubridad pública, alcoholismo, miseria y pésimas condiciones de trabajo, que resultaron de ese proceso, continuaron agravándose hasta configurar un cuadro de profunda crisis social. En su nueva condición de proletarios, los sectores populares respondieron primero creando sus propias organizaciones de auto-ayuda y, después, formando sindicatos y grandes federaciones. Los llamados cada vez más frecuentes a huelgas y manifestaciones fueron fuertemente reprimidos sin que los grupos dirigentes buscaran soluciones efectivas a las demandas sociales.

Esa indolencia de la elite para dar respuesta a la crisis fue denunciada por trabajadores, intelectuales e incluso miembros de la propia oligarquía. El sistema parlamentario, caído en descrédito, fue uno de los blancos predilectos. Se le acusó de mal manejo administrativo, paralización del agro, falta de un plan de desarrollo educacional, exceso de privilegios a mercaderes extranjeros y fomento a políticas migratorias, entre otros. En el trasfondo de esas denuncias se evidenciaba la crisis que vivía la propia oligarquía, incapaz, al menos aparentemente, de administrar su propia continuidad en el poder.

Para esa elite la cuestión social solo comenzó a existir cuando esa masa proletaria se hizo visible y recién en 1915 liberales doctrinarios, radicales y demócratas se organizaron en torno a una coalición política que consideró los cambios en la estructura económica del país (Moulian y Torres, 1987).²⁵ De esa lectura surgió un liderazgo como el de Arturo Alessandri y la idea de un sistema que tuviera como eje la figura presidencial, una solución que parecía barrer con las ineficiencias demostradas por el parlamentarismo. Sin embargo, el estilo populista y las tendencias demasiado estatistas del nuevo presidente terminaron despertando las sospechas de la rancia oligarquía chilena que poco a poco lo fue abandonando hasta buscar su caída en 1924. El rechazo a las reformas propuestas por Alessandri supuso un serio obstáculo para el andamio del

²⁵ Para Moulian y Torres (1987) esa “conciencia de fin de época” se esparció entre las elites y los sectores ilustrados, en parte por permeabilidad a la moda europea, en parte porque el fin de la guerra produjo una coyuntura económica muy crítica, consecuencia de la baja de la demanda, y se vio un horizonte de término del auge salitrero con la aparición del salitre sintético. Esta nueva realidad económica produjo cesantía en el norte, desplazamientos masivos de mineros que retornaban hacia el sur y el encarecimiento de la vida. Todo ello creó condiciones para la agitación social” (pp. 30-31).

gobierno. En medio de una profunda crisis económica, la disociación del poder ejecutivo con el poder legislativo vino a agravar el cuadro al hacer evidente los conflictos políticos de los grupos elitarios. Para Moulian y Torres (1987) fue entonces cuando “la derecha adquirió el sello que tendrá durante todo el periodo: su incapacidad para ser fuerza modernizadora y para lograr “cortejar” a los partidos intermedios dominantes, lo cual la tuvo aislada durante mucho tiempo” (p. 34).

La implantación de un Estado fuerte y centralizado, en oposición al sistema parlamentarista vigente, solo pudo concretarse en 1925, luego de que Alessandri retornara al país para asumir, una vez más, la primera magistratura.²⁶ Sin embargo, el fracaso de los intentos modernizadores de Alessandri inició un nuevo ciclo de turbulencias sociales y políticas que terminó chocando contra la muralla ibañista de 1927 y el inicio de un período autoritario que solo finalizó con la caída del dictador en 1931. El fin de Ibáñez, provocado en gran medida por los desastrosos efectos de la depresión de 1930, “dejó al país en un proceso de caos económico y político que [afectó] todo el sistema institucional, provocando desorganización y (...) una crisis profunda de la conducta política dirigente”, expresada en la formación de nuevos grupos políticos que, apenas algunos días después de su derrumbe, sumaban 18 para alcanzar rápidamente un total de 25 partidos (Urzúa Valenzuela, 1992, p. 449). Fue esa coyuntura la que abrió las puertas del sistema al movimiento obrero que, desde inicios del siglo, venía actuando como actor político relevante, capaz de organizarse y articularse en torno a propuestas de país.

²⁶ De acuerdo a Salazar (2009), a pesar de que existía un sentimiento socialmente compartido sobre la necesidad de cambiar el sistema político, Alessandri, ignorando su propia promesa de convocar a una Asamblea Constituyente para el 26 de julio de 1925, optó por definir una nueva constitución con un restringido grupo de políticos. Para ello debió realizar una sencilla operación política. En abril de ese año decretó la formación de una Comisión Consultiva, “encargada de informar al Gobierno sobre todo lo relativo a los procedimientos a que debe ceñirse la organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente” (p. 96). Durante su primera sesión, la comisión se dividió en dos subcomisiones: una organizativa y otra que plantearía las reformas que deberían ser consideradas por la Asamblea (p. 100). Esta segunda sub-comisión presentó los resultados de sus trabajos el 23 de julio, que no eran otros que la propia Carta Constitucional. Para legitimar el proceso, fue convocado un plebiscito en septiembre de 1925 que aprobó el proyecto alessandrista (pp. 104-112).

También hacia 1933 las tendencias de izquierda parecían caminar con paso firme hacia la consolidación de sus posiciones. Marmaduke Grove, personaje central de la efímera República Socialista, había obtenido una alta votación en las elecciones de 1932, hecho que permitió la formación del Partido Socialista un año después. A ello se sumaron los resultados de las parlamentarias de 1937 y la elección de seis diputados comunistas. La emergencia de alternativas de izquierda, capaces de convocar y movilizar, obligaron a los viejos partidos a repensar el lugar que ocupaban en el nuevo orden de cosas. En esos análisis tuvieron gran peso los acontecimientos mundiales: la Guerra de 1914 y el inicio de una ola revolucionaria en Europa, el triunfo de la Revolución Bolchevique en 1917, la emergencia de un bloque comunista liderado por la Unión Soviética y la crisis económica mundial de 1930, que puso en entredicho los postulados liberales. El sistema político debía adaptarse a esas nuevas realidades, demostrando capacidad para ofrecer soluciones a los graves problemas sociales y articulando nuevos proyectos de país. De esa necesidad había dado cuenta la corta experiencia de 1932.

En ese contexto, los viejos partidos tuvieron que hacer frente a dos problemas centrales: el crecimiento de las corrientes de izquierda y la idea cada vez más extendida de que el Estado debía tener una mayor participación en la economía del país. A pesar de estas reflexiones, el inmovilismo de las décadas pasadas se cobró en las urnas y, entre 1932 y 1949, los partidos liberal y conservador, en conjunto, lograron apenas 37% de los votos, número muy inferior al obtenido entre 1912 y 1925, cuando sus votos sumaron 62% de las preferencias electorales.²⁷ No en vano Rafael Luis Gumucio (1933) se lamentaba de que

(...) en las últimas elecciones cayeron a las urnas menos, mucho menos, de cincuenta mil votos católicos. ¡Cincuenta mil católicos en un total de trescientos veintitrés mil votantes! ¡Menos del 16% del electorado nacional!" (p. 12).

²⁷ Este descenso no se explica por el aumento de la inscripción en los registros electorales, pues éste solo fue significativo a partir de 1952 cuando efectivamente se duplicó. De acuerdo a Salazar, el desplazamiento de esos electores favoreció principalmente a las corrientes socialistas que, entre 1932 y 1949, cuadruplicaron su votación, mientras los radicales descendieron de 25% promedio para el período 1918-1925 a un 19% entre 1932 y 1949 (Salazar y Pinto, 1999a, p. 239).

Y para enfatizar que se encontraban en una de las “más desfavorables posiciones políticas”, trazaba un breve recorrido del ocaso conservador.²⁸ Con amargura constataba que

Hoy no tenemos ni mayoría en la opinión, ni mayoría en el Congreso, ni posibilidad de formar combinación con mayoría para la defensa religiosa. El país ha avanzado de tal modo hacia la izquierda, que el partido radical, que antes era el más extremo, sin cambiar de ideas ni tendencias, ha pasado a ser el partido de centro. (Gumucio, 1933, p. 16).

En efecto, el sistema inaugurado en 1932 se caracterizó por la estabilidad de la alianza entre radicales y partidos de izquierda, una unión que se reveló fructífera con el tiempo. El desplazamiento de los primeros hacia una posición de centralidad, junto a la estabilidad de su votación (cerca al 20%) y la política de apertura a las alianzas, transformó su apoyo en una condición indispensable para cualquier alternativa que pretendiera llegar a la presidencia. La propensión a aliarse con la izquierda, por otra parte, fue una consecuencia de los cambios que venían operándose en su interior desde fines del siglo XIX, cuando la diversificación de su base social obligó a los radicales a ajustar su práctica política a principios programáticos más que a la representación de intereses. Fue entonces cuando adquirieron importancia la preocupación por la educación y la búsqueda de soluciones racionales a los problemas sociales.²⁹

²⁸ “Hasta 1870, teníamos el Gobierno, la mayoría parlamentaria y la opinión popular: nada podíamos temer. De 1870 a 1891, por causa de intervención electoral, tuvimos escasa representación parlamentaria; pero nuestra minoría se imponía porque contábamos con la más poderosa opinión popular. De 1891 a 1921, éramos minoría en el Parlamento y en la opinión; pero en cambio, unidos con algunos grupos liberales, formábamos mayoría suficiente para rechazar cualquier proyecto sectario. Todo eso ha cambiado” (Gumucio, 1933, p. 15).

²⁹ Salazar apunta la crisis de la economía minera y agrícola de 1873 como el momento en que la base social de los radicales, compuesta hasta entonces por el empresariado minero del Norte Chico y grupos de profesionales y artesanos de Santiago, fue substituida por otra más moderna, formada por terratenientes liberales, grupos de la clase media urbana, importantes miembros de la clase política y una periferia “social” en las provincias del norte y Concepción (Salazar y Pinto, 1999a, pp. 235-236). Con el progresivo control de los grupos profesionales, el partido inició un proceso de adaptación de sus ideas a los nuevos tiempos, lo que quedó consagrado en la Convención de 1931 cuando rompieron definitivamente con el liberalismo, acercándose a las corrientes socialistas y las propuestas de estatismo económico. Cinco años más tarde, en 1936, firmaron junto a socialistas y comunistas la alianza del Frente Popular (Salazar y Pinto, 1999a).

Por otra parte, la posición adoptada por las principales fuerzas de izquierda favoreció una política de alianzas hacia el centro. Como ya se mencionó, el alto porcentaje de votos alcanzado en 1932 por Marmaduke Grove impulsó la unificación de las diferentes tendencias socialistas, mientras en 1933 los comunistas aprobaron en su Conferencia Nacional que el carácter de la revolución chilena no era inmediatamente socialista y que su objetivo primero consistía en

(...) poner fin a la dominación de los monopolios internacionales y del gran latifundio, nacionalizando las empresas imperialistas, estableciendo relaciones con el mundo socialista... (Conferencia Nacional del Partido Comunista, 1933).³⁰

Con esos objetivos, y siguiendo las orientaciones de la Internacional Comunista, se lanzaron a la creación del Frente Popular, una agrupación de obreros, campesinos y clases medias que buscaba impulsar la revolución democrática burguesa e impedir el avance del fascismo.³¹ El efecto práctico de esos cambios se demostró en el interés de la izquierda por participar de los procesos electorarios, algo que a juicio de Moulian y Torres (1987) marcó su incorporación al sistema político con una fuerza electoral que no había tenido hasta entonces. Para estos autores, la “capacidad de negociar alianzas, definió una de las más importantes características estructurales de la fase de democracia estable” (p. 26).

Fue así como en 1938 se eligió el Frente Popular con un novedoso programa de reformas que prometía conducir al país por la senda de la industrialización y el desarrollo, una plataforma que logró aglutinar no solo a los partidos de izquierda, sino también a los movimientos que desde principios de

³⁰ En esa oportunidad el PCCH concluyó que el avance hacia el socialismo solo era posible si se adoptaban medidas anti-oligárquicas y anti-imperialistas. De acuerdo a Moulian y Torres (1987), los dos intentos por presentar un candidato presidencial autónomo en 1932 y 1933 afianzaron este vuelco de la línea política de los comunistas. Las conclusiones de la Conferencia de 1933 se orientaron en la misma dirección que las definiciones aprobadas por el VII Congreso de la Comintern, realizado en 1935, que modificaron la táctica de clase contra clase luego de la derrota del PC alemán y el triunfo de Hitler en 1933.

³¹ En el Frente Popular participaron el Partido Comunista, Partido Socialista, Partido Radical, Partido Democrático y la Confederación de Trabajadores de Chile - CTCH (la Federación Obrera de Chile - FOCH - se encontraba demasiado identificada con el PC, por lo que se le cambió el nombre a fin de atraer a nuevos sectores), los que se constituyeron como tal en 1938.

siglo luchaban por mejores condiciones de vida. Para Moulian la estabilidad de la fórmula propuesta por el Frente Popular estuvo muy marcada por la situación política de la derecha, que no volvió a ganar una elección presidencial hasta 1958, pero mantuvo un espacio significativo en el parlamento, desde donde optó “por una política defensiva, de maniobras y negociaciones con la coalición gobernante” (in Aldunate, Flisfischy Moulian, 1985, p. 45). Desde ese campo obligó al Ejecutivo a negociar cualquier reforma que pretendiese implementar y, pese a que muchas de las políticas impulsadas por los radicales les resultaron incómodas, también era cierto que permitían un amplio espacio de intereses comunes.

Salazar considera que el sistema inaugurado en 1932 estuvo marcado por

(...) una sociedad civil que pudo emanciparse solo electoralmente, [siendo] éste el factor que transformó a los partidos oligárquicos en una minoría opositora, el que indujo la aparición de partidos tecnocráticos en roles de ‘dominación’ (...), y posicionó los partidos de avanzada social dentro del mismo sistema político (liberal) de 1925. (In Salazar y Pinto, 1999a, p. 239).

Así, el resultado de fortalecer el sufragio universal en detrimento de “la participación real de la masa ciudadana” habría resultado en

(...) una matriz partidaria en la que se filtró una lógica *aleatoria* similar a la del azar: en el mediano plazo todas las apuestas y alternativas tendieron a equipararse (la aritmética de “los tres tercios”), a pesar de que la mayoría ciudadana se ha hallado permanentemente en condición de pobreza, exclusión e incluso de explotación. (In Salazar y Pinto, 1999a, pp. 239-240).

En ese proceso la masa ciudadana habría permanecido

(...) *bajo* la horizontal, jugando –como reloj– el mecánico rol de depositar, cada cierto tiempo, su ‘opinión sufragista’ (...) sobre ‘nombres’ más bien que sobre ‘programas’, y sobre cambiantes alianzas y distintas homogeneizaciones más bien que sobre reformas radicales del cepo constitucional que paralizaba la reforma de todo. (In Salazar y Pinto, 1999a, p. 240).

Con todo, el mismo autor reconoce que a pesar de *amordazada*, la masa ciudadana que “solo podía silabear a través de un régimen electoral de aritmética binaria y aleatoria”, logró

(...) sacudir el campo de partidos, e incluso (...) levantar movimientos sociales que golpearon directamente, no solo las inestables hegemonías partidarias, sino también, y por sobre todo, el sacrosanto *tabú* del texto constitucional de 1925. (In Salazar y Pinto, 1999a, p. 248).

Cabe reflexionar si la opción por integrarse a los marcos propuestos por el Estado fue apenas un producto de las políticas de cooptación de la elite o un resultado del propio desarrollo histórico del movimiento obrero. Parece claro que las estrategias implementadas desde arriba fueron tardías, pero no por ello menos efectivas. En la búsqueda por estabilizar el sistema de acuerdo a un nuevo marco de relaciones, sectores de la elite supieron reaccionar ante lo que parecía una total subversión del orden oligárquico, mientras una parte importante de los movimientos sociales vio en esa coyuntura una posibilidad de incorporarse al sistema político para, desde allí, impulsar los cambios que consideraban necesarios en la perspectiva de construcción de un nuevo orden. Quizás el verdadero dilema estaba en la forma que tomaría esa incorporación. Una vez estructurado ese nuevo escenario, era preciso buscar los medios para concretar los ideales sobre la revolución social. Y en esa apuesta fueron centrales los logros obtenidos en términos de legislación laboral y representaciones políticas, pero sobre todo su consolidación como nuevos actores políticos.

Fue por esa vía que los partidos de izquierda pretendieron transformar la estructura y relaciones internas del sistema político, apoyados en esa gran masa de trabajadores que los había elevado a las alturas de los salones patricios. Esa base social no funcionó, sin embargo, como mero soporte. Al contrario, ejerció cada vez más su capacidad deliberativa para elaborar propuestas de ese nuevo país que se pretendía construir. Partidos y movimientos desempeñaron una importante labor pedagógica, que tuvo gran impacto en la formación y acción política de obreros, estudiantes, profesores y campesinos, entre otros. La dialéctica de esa relación no estuvo, sin embargo, exenta de conflictos y, a menudo, los partidos actuaron en respuesta a las presiones que, desde abajo, reivindicaban por cambios estructurales. Así, la posterior polarización del sistema no fue una consecuencia de pugnas entre casas políticas por obtener mayor espacio, sino un reflejo de ese proceso de

radicalización social que chocaba permanentemente con los límites impuestos por la propia elite, agarrada, como nunca, a la letra constitucional. Para Salazar esa dialéctica partidaria se desarrolló “encajonada en la Constitución de 1925”, *acosada perpendicularmente por un conjunto de movimientos sociales* que tendieron cada vez más a desarrollar *la acción directa, trazando su propia trayectoria* (In Salazar y Pinto, 1999a, pp. 240-241).

Resulta problemático, sin embargo, afirmar que partidos y movimientos corrieron por canales separados, ya que incluso en los momentos de mayor radicalización (cuando podría afirmarse que estos actores se desarrollaron de forma autónoma) se observa la presencia de unos y otros interviniendo en ambas esferas. Ni los movimientos fueron receptáculos pasivos de directrices partidarias, ni los partidos mantuvieron incólumes sus propuestas políticas ante los movimientos, que presionaban por cambios rápidos y profundos. Ambas esferas se nutrieron la una de la otra, en un proceso muchas veces conflictivo, pero profundamente enriquecedor. La ineficiencia, parcialidad y demora en la respuesta estatal terminaron impulsando la acción directa como forma de acelerar los procesos de transformación y resolución urgente de los problemas que aquejaban a los más pobres.

Hacia la década del cuarenta el nuevo sistema ya estaba afirmado y se caracterizaba por el multipartidismo, la emergencia de una izquierda electoralmente competitiva³² y por una tendencia a la concentración, expresada en la colaboración entre partidos de sectores sociales semejantes (Moulian y Torres, 1987). En ese ordenamiento, el partido intermedio, representado por los radicales, adquirió gran poder, mientras el conjunto tendió a una situación de polaridad. La fase de mayor auge de ese sistema fue el período 1941-1945 cuando los partidos centrales sumaron más del 80% de las preferencias electorales. Su declive se inició, según Aldunate (1984), cuando se rompió “la concertación política” con la dictación de la Ley de Defensa de la Democracia y la proscripción del Partido Comunista (p. 32).

³² En las elecciones parlamentarias de 1937 el Partido Comunista logró 4,2% de la votación eligiendo a seis parlamentarios.

Las altas expectativas levantadas por los programas de gobierno de los radicales no lograron ser correspondidas en los tres períodos que se sucedieron en la presidencia entre 1938 y 1952. Ese desprestigio se transformó en terreno propicio para el surgimiento de una campaña como la de Carlos Ibáñez del Campo, marcada por un tono populista y fuertemente antipartidario. La llegada a La Moneda del antiguo dictador inició un corto período marcado por la división y fraccionamiento de casi todos los partidos, con una mayor presencia de colectividades, definidas por Aldunate (1984) como circunstanciales, es decir, aquellas que “adquieren relevancia en determinadas circunstancias y desaparecen junto con ellas” (p. 3).

b) Los efectos del ibañismo en el sistema de partidos

El retorno de Carlos Ibáñez del Campo a la presidencia enterró el sistema de partidos que se había inaugurado apenas dos décadas antes, precisamente tras su caída en 1931. El triunfo alcanzado por el ibañismo finalizó el largo período de los gobiernos radicales que, desde 1938, mantenían una provechosa alianza con la izquierda. Sin embargo, los efectos de la espectacular votación de Ibáñez no perduraron por largo tiempo. Los malos resultados del nuevo gobierno se reflejaron en una brusca caída de su base de apoyo: si en las parlamentarias de 1953 el ibañismo había obtenido 26,79% de los votos, apenas cuatro años más tarde, en 1957, su principal partido, el Agrario Laborista, convenció a apenas 7,8% del electorado (J. Gazmuri, 1988). El fracaso de la experiencia populista dio inicio a una recomposición del sistema de partidos, una respuesta al desgaste político de los radicales, a quienes se atribuía la responsabilidad por el deterioro de la política partidaria.

En ese proceso de reordenamiento, si bien el antiguo centro radical recuperó rápidamente los niveles de votación anteriores a 1952, no logró restablecer la posición de centralidad que ocupaba hasta entonces. Ese espacio pronto pasó a ser ocupado por una naciente Democracia Cristiana que ya en 1957 eligió a Eduardo Frei Montalva como senador por Santiago junto a otros 14 diputados falangistas, alcanzando casi el 10% de la votación

nacional³³ (Gazmuri, Arancibia y Góngora, 1996). Esos resultados abrieron nuevas perspectivas para el desarrollo partidario de la Falange Nacional³⁴ y aceleraron las discusiones sobre su transformación en un partido demócratacristiano,³⁵ lo que finalmente ocurrió el 28 de julio de ese mismo año. A la nueva colectividad se unieron también conservadores socialcristianos y grupos de ibañistas que se habían repartido entre el nuevo centro y los partidos de izquierda. Pese al sostenido crecimiento de la votación demócratacristiana a partir de 1956, Moulian (1986) afirma que esto “no significó el debilitamiento del otro centro, el cual mantuvo una votación estable y, hasta 1963, el rango de primer partido” (p. 14).

Los partidos de izquierda, por su parte, integraron a partir de 1956 el Frente de Acción Popular (FRAP), cerrando así un período de desencuentros entre socialistas y comunistas (J. Gazmuri, 1988). En esa nueva coalición, ambas fuerzas crecieron de forma sostenida, transformándose paulatinamente en una alternativa de poder. En ese nuevo escenario, los únicos partidos que no volvieron a recuperar los niveles de apoyo anteriores a las elecciones parlamentarias de 1953 fueron liberales y conservadores, que cayeron de una cifra cercana al 40% a un 25% de la votación (Urzúa Valenzuela, 1992; A. Valenzuela, 1978; Martínez y Mires, 1988).

La variación de los porcentajes obtenidos por los principales partidos en las 11 elecciones parlamentarias del período 1932 a 1973, puede observarse en el gráfico 1. Si bien el año 1953 marca un descenso en las votaciones de las principales agrupaciones, a partir de esa fecha se observa un aumento en los

³³ En las elecciones de 1949 la Falange Nacional, en combinación con los partidos Radical Democrático, Agrario Laborista y Socialista, logró elegir senador por Atacama y Coquimbo a Eduardo Frei Montalva, además de tres diputados (Gazmuri *et al*, 1996). De acuerdo a este autor, en 1950 los periodistas políticos ya habían destacado la figura de Frei como el senador más documentado y en 1954 como la figura política del año.

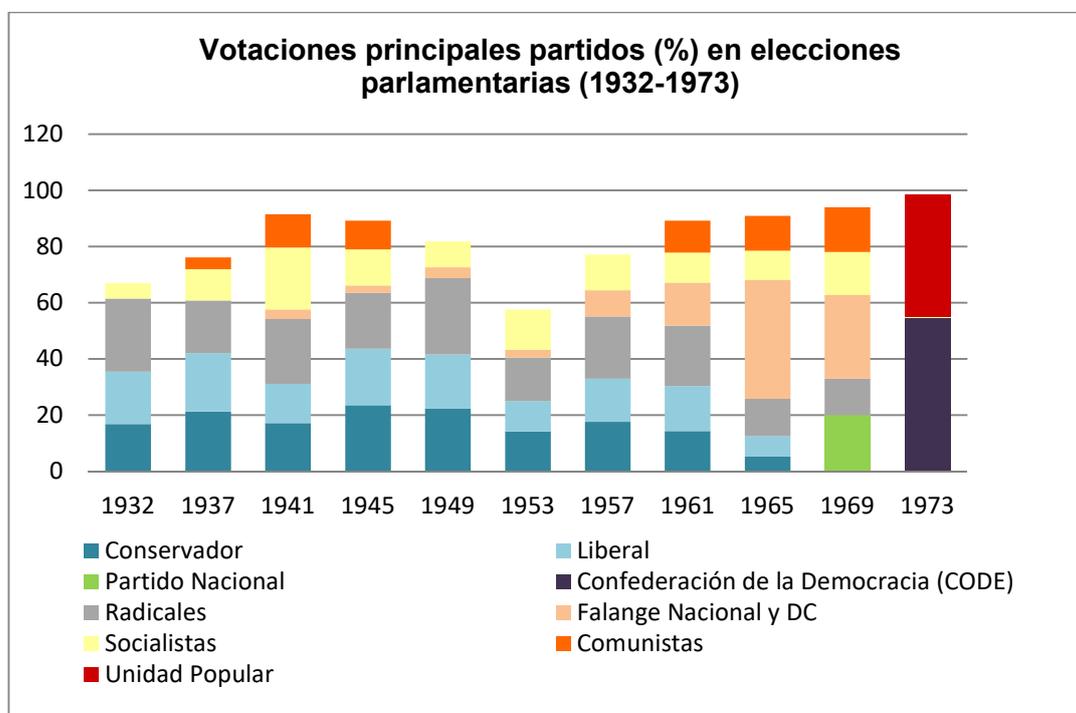
³⁴ La Falange Nacional era una pequeña colectividad con un recorrido de 20 años que se había originado como escisión del Partido Conservador en 1938. Inicialmente estaba compuesta por jóvenes de la Asociación Nacional de Estudiantes Católicos (ANEC) que, tras la caída de la dictadura de Ibáñez, pasaron a integrar el Movimiento de la Juventud Conservadora. En pocos años el trabajo de los anecistas rindió frutos y hacia 1937 ya era “una entidad diferenciada del Partido Conservador” (Grayson, 1968, p. 139). Sin embargo, sus discrepancias con el partido sobre el candidato presidencial de 1938 determinaron su ruptura con los conservadores y la fundación de la Falange Nacional.

³⁵ En el Primer Congreso Internacional Demócrata Cristiano, realizado en 1955 en Santiago, la Falange Nacional participó como partido demócratacristiano.

porcentajes obtenidos por socialistas, comunistas y demócratacristianos. Los radicales, por su parte, tienden a recuperar los valores anteriores a esa elección, mientras conservadores y liberales inician un descenso sostenido.

En las elecciones de 1969, la votación de los sectores de derecha comienza a recuperarse a partir de la formación del Partido Nacional en 1967, agrupación que reunió a antiguos conservadores y liberales. A pesar de ese descenso, los sectores de derecha mantuvieron, de acuerdo a Moulian y Torres (1989), “una cuota importante de parlamentarios (decisivos para la neutralización defensiva en el Congreso) y de regidores (básico para la constitución de la red clientelística al nivel local y para mantener el poderío político en las provincias)” (p. 11). Para estos autores, a pesar de que en 1958 la unión de ambas fuerzas logró elegir a Jorge Alessandri para la presidencia, los malos resultados de este gobierno junto a la emergencia de la Democracia Cristiana y las reformas electorales fueron factores que quitaron “vitalidad política-ideológica” a este sector durante la década del sesenta (Moulian y Torres, 1989, p. 12).

Gráfico 1



Nota: Datos extraídos de Urzúa Valenzuela, 1992; A. Valenzuela, 1978; Martínez y Mires, 1988; Yoccelevzky, 1987.

Así, el saldo principal de la avalancha ibaíista fue el inicio de una sólida política de alianzas entre los partidos de izquierda y de derecha, mientras el centro pasó a ser disputado por radicales y los recién formados demócratacristianos. Para J. Gazmuri (1988), la unión de esos sectores constituyó “una novedad respecto de la política de la década del cuarenta, en la cual tanto liberales y conservadores, como socialistas y comunistas participaron en diversas alianzas e incluso apoyaron distintas fórmulas de gobierno” (p. 41). A esa aparente simetría en la distribución de fuerzas se oponían las tendencias al descenso de la derecha y el radicalismo que, pocos años más tarde, debieron reformular sus posiciones.

Tabla 3

Número de diputados radicales y demócratacristianos (1941-1973)		
Año de elección	PR	DC (Falange)
1941	44	3
1945	39	4
1949	42	3
1953	19	3
1957	36	15
1961	39	23
1965	20	82
1969	24	56
1973	5	50

Fuente: Yocelvezky, 1985.

La competencia entre radicales y demócratacristianos por ocupar el centro político fue una de las características principales del nuevo sistema. A pesar de que ambos partidos buscaron legitimarse como representantes de las clases medias, algunas diferencias fundamentales los separaban. Primero, la Democracia Cristiana era, por lo menos discursivamente, un partido más doctrinario y menos pragmático, en la medida que aceptaba con menos facilidad las alianzas, especialmente hacia la izquierda. Segundo, era evidente

que los radicales se encontraban en una posición de debilidad, que se explicaba tanto por el desgaste político de tres administraciones consecutivas, como por el tipo de política de componenda que representaban. En ese espacio, ocupado por el radicalismo y una izquierda que, según Moulian (1986), representaba una opción presidencial desde 1958, se abrieron campo los demócratacristianos. Para Aldunate (1984), el programa de ese nuevo centro pretendía “capturar lo principal de las banderas de la izquierda y que se propone desarrollar dentro de marcos aceptables para la derecha: la revolución en libertad.” (p. 48).

Otros factores que contribuyeron en la estructuración del nuevo sistema de partidos fueron la ampliación del derecho a voto para las mujeres³⁶ y el establecimiento de la obligatoriedad del sufragio en 1962. Como consecuencia, el número de votantes aumentó de 465.000 en 1942 a 954.000 en 1952, y de 1.236.000 en 1958 a 2.512.000 en 1964 (Navia, 2004). Es decir, en 22 años la población electoral aumentó 5,4 veces. Además, es necesario considerar que en ese mismo período, el porcentaje de participación de la población en edad de votar aumentó de 17,4% en 1942 a 33,8% en 1958, y a 61,6% en 1964 (Navia, 2004). Por otra parte, la aprobación de la cédula electoral única en 1958 eliminó el cohecho, una práctica extendida principalmente en la derecha,³⁷ y en 1962 se eliminaron las listas conjuntas para elecciones de concejales, diputados y senadores, es decir, las alianzas entre partidos políticos pasaron a ser permitidas apenas para las votaciones nacionales. También la derogación de la Ley de Defensa de la Democracia en 1958 no solo permitió al Partido Comunista (PCCH) reintegrarse a la vida política, marcando una nueva fase de unión en la izquierda, entendida como un aspecto estratégico para la conquista del gobierno, sino también la incorporación de un número importante de personas excluidas de los procesos electorales.

³⁶ Las mujeres obtuvieron derecho a voto en las elecciones municipales de 1935, y solo en 1948 lo pudieron hacer en elecciones presidenciales, lo que ocurrió, por primera vez, en 1952.

³⁷ Según Correa Sutil (2005) esta fue la base del poder electoral de la derecha en las décadas de 1930 y 1940, junto a “las redes clientelísticas de los caciques de provincia” y “el voto cautivo de los inquilinos, en un universo electoral de reducidas dimensiones” (p. 72).

Tabla 4

Participación electoral en Chile, 1915-1970					
Año	Pob. total (*000)	Pob. en edad de votar (*000)	Votantes (*000)	Votantes como % de Pob. total	Votantes como % de Pob. en edad de votar
1915	3.530	1.738	150	4,2	8,6
1920	3.730	1.839	167	4,5	9,1
1932	4.425	2.287	343	7,8	15
1942	5.219	2.666	465	8,9	17,4
1952	5.933	3.278	954	16,1	29,1
1958	7.851	3.654	1.236	15,7	33,8
1964	8.387	4.088	2.512	30	61,6
1970	9.504	5.202	2.923	30,8	56,2

Fuente: Navia, 2004.

Estos cambios terminaron por socavar las bases en las que se asentaba el poder de los partidos tradicionales al integrar a sectores generalmente excluidos de las definiciones electorales. Aun cuando la extensión de la ciudadanía a mayores de 18 años y analfabetos en 1972 no tuvo el mismo efecto multiplicador de las reformas anteriores, fue una medida que contribuyó a ampliar todavía más los derechos democráticos. En los años siguientes el aumento de la participación electoral modificó, según J. Gazmuri (1988), la distribución de las fuerzas políticas, beneficiando fundamentalmente a los partidos de centro y de izquierda.

En ese contexto, el crecimiento de la Democracia Cristiana se benefició de la falta de propuestas políticas de los radicales, de un descenso en la votación de los partidos de derecha y de una ampliación del electorado. Yocelvezky (1985) atribuye la posición privilegiada de la Democracia Cristiana a otros dos factores: por una parte, su propuesta estaba más a tono con las preocupaciones sobre el desarrollo económico de América Latina, lo que atraía principalmente a jóvenes y se expresó en las sucesivas victorias del PDC a la

presidencia de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH) entre 1956 y 1969;³⁸ y, por otro, el hecho de que a pesar de tratarse de una fuerza compuesta fundamentalmente por jóvenes, ofrecía “un liderazgo perfectamente integrado a la elite de políticos profesionales, con la ventaja de no compartir el desprestigio de éstos últimos” (p. 294).

Las transformaciones del sistema de partidos que siguieron a la elección de Carlos Ibáñez del Campo beneficiaron el surgimiento de una nueva alternativa política, en la medida que la propuesta política de los radicales se encontraba desacreditada, las bases de apoyo de la derecha estaban mermadas y una parte de la izquierda, el Partido Comunista, estaba fuera del sistema al ser ilegalizado en 1948. A pesar de ese escenario, los falangistas no lograron despegar electoralmente hasta su conversión en Partido Demócrata Cristiano en 1957.

c) Democracia Cristiana: coyunturas electorales y aspectos programáticos

¿Cómo explicar el rápido crecimiento de la Democracia Cristiana desde sus inicios como Falange Nacional hasta la elección de Eduardo Frei Montalva a la presidencia en 1964? Desde la década del treinta, las ideas defendidas por los antiguos anecistas³⁹ no sufrieron variaciones sustanciales. Si en 1935, un

³⁸ La influencia de la Democracia Cristiana entre la juventud universitaria era una característica que mantenía desde sus tiempos de Falange Nacional y que respondía, en gran medida, a su núcleo original de formación. Para Yochelevsky (1985), “el crecimiento de la influencia falangista (era) un indicador de la incapacidad de los radicales, representantes más tradicionales de las clases medias, para atraer a los sectores más jóvenes y más modernos de esos mismos grupos sociales” (p. 293).

³⁹ En la década de 1920 las dos organizaciones más sobresalientes de la juventud católica fueron la Liga Social y la Asociación Nacional de Estudiantes de Acción Católica (ANEC), donde se formaron la mayoría de los fundadores de la futura Falange Nacional. La primera fue creada en 1931 por el padre Fernando Vives del Solar con el objetivo de difundir la doctrina social de la Iglesia. Esta organización no contaba con más de cincuenta estudiantes, la mayoría de los cuales participó más tarde en la ANEC. Defendían la doctrina social de la Iglesia y pese a que su actividad se desarrollaba fuera del ámbito político, reconocían que la acción social y política no eran antagónicas. La ANEC, por su parte, había sido fundada en 1915 por el Pbro. Julio Restat como réplica a la Federación de Estudiantes de Chile (FECH) con el objetivo de “oponer la fuera organizada de una juventud católica a la fuerza de otra juventud que se alzaba como laicista, anticlerical y antirreligiosa” (Gómez Ugarte, 1985, p. 1). Desde el primer momento, la ANEC contó con el apoyo de la jerarquía eclesiástica y principalmente del Arzobispo de Santiago, Monseñor Juan Ignacio González Eyzaguirre. Sus actividades se iniciaron en la Universidad de Chile, extendiéndose poco después a la

joven Eduardo Frei afirmaba que la Juventud que representaba era

(...) una generación cansada de liberalismo individualista, cansada de ver cómo se juega con los destinos de la patria, cansada de ver el espectáculo doloroso del pueblo que vive en la miseria, cansada de una baja política, de puesto público o de corrupción electoral, se organiza, crece y se levanta". (...) Ni extremismos de izquierda, ni menos de derechas podrán desviarla en su camino. (Frei, 1935, p. 16).

Dieciséis años después, el discurso era prácticamente el mismo. En la Declaración de Principios, podía leerse que la

Falange Nacional es un movimiento político que lucha por instaurar en Chile una Democracia verdaderamente humana, en que imperen la libertad y la justicia. (...) Frente a los materialismos individualistas o colectivistas, que plantean dilemas falsos y destructores de la unidad social, postula su superación por una política de contenido espiritual fundada en los valores permanentes de la persona humana. (Falange Nacional, 1951a, p. 4).

Nuevamente reafirmaron sus ideas al aprobar durante la Primera Convención Nacional, convocada en 1959, la Declaración de Principios del ahora Partido Demócrata Cristiano. En el documento reafirmaron una vez más

La democracia cristiana alienta con energía la liberación de los trabajadores de la injusticia y el advenimiento de un mundo sin estratos sociales, y fundamenta en tales propósitos su vocación popular. El dinamismo de las clases proletarias, en su lucha por la justicia y la libertad, será capaz de sobrepasar y sustituir las estructuras del capitalismo y el socialismo, hasta que se excluya todo vestigio de explotación de una clase por otra y toda limitación con respecto a la personalidad.

Lucha por una democracia amplia, abierta a la masa popular, sin discriminaciones políticas, religiosas o de clases, en que sea efectiva la igualdad de derechos, oportunidades y deberes para todas las personas y grupos sociales. Denuncia las modalidades restringidas de la actual democracia, que mantienen las injusticias básicas del régimen establecido y condena categóricamente los totalitarismos fascista y comunista, como toda clase de dictaduras. (PDC, 1960a, p. 10)

Universidad Católica (Díaz Nieva, 2002). La ANEC funcionó como una organización dependiente de Acción Católica por lo que debía mantenerse alejada de la política, sin embargo sus intervenciones se fueron perfilando cada vez más en este ámbito. La llegada del sacerdote Oscar Larson, en 1927, y su nombramiento como asesor de la ANEC dio un nuevo impulso a la organización. Revivió los círculos de estudio y creó la Revista de Estudiantes Católicos, editada entre 1930 y 1933. Muchos de sus miembros pasaron a integrar las filas del Partido Conservador.

Desde que la Falange Nacional inició su recorrido como fuerza política autónoma, su desempeño electoral fue más bien pobre. Luego de su ruptura con los conservadores, mantuvo presencia parlamentaria gracias al apoyo de seis diputados que le siguieron tras el quiebre. Una realidad que cambió en las elecciones de 1941 cuando obtuvieron apenas el 3,5% de los votos, eligiendo a apenas tres diputados (Radomiro Tomic por Iquique, Manuel Antonio Garretón en Santiago y Raúl Le Roy por Valparaíso). El número volvió a repetirse en 1949, pero en esa oportunidad además de los tres diputados, lograron la elección de Eduardo Frei Montalva como senador por Atacama y Coquimbo para el período 1949-1957 con una combinación política denominada Falange Radical Agrario Socialista (FRAS).⁴⁰ Solo en 1956 la Falange obtuvo, por primera vez, el 5% de la votación nacional. Conscientes de su bajo peso electoral, los falangistas afirmaban en 1951

(...) Nos ven pequeños y dudan de nuestra fuerza; nos observan jóvenes y desconfían de nuestra experiencia; nos saben de principios, pero temen que seamos teóricos. En suma, nos desconocen. (Falange Nacional, 1951, p. 2).

Para mantenerse como agrupación política con perspectivas de crecimiento electoral, los falangistas optaron por una doble estrategia: por un lado, participaron de los procesos electorales con la seguridad de que

Cualesquiera que sea el cuadro de las fuerzas políticas, estas ideas tienen valor permanente y es por eso que la Falange Nacional, ha estimado necesario exponerlas ante el pueblo a través de una candidatura que hemos aceptado con la moderación prudente y el sentido de las proporciones que impone el hecho de nuestra limitada realidad electoral; pero al mismo tiempo convencidos que las ideas que expresa y las fórmulas de acción que propone, desbordan el limitado campo de nuestro Partido y son más fuertes que sus contornos, por la verdad que contiene y porque en un instante dado importa más el interpretar a un pueblo que tener el dominio del dinero o de las máquinas electorales. (Frei, 1951, p. 5).

⁴⁰ En esa combinación participaron el Partido Radical Democrático, Agrario Laborista y Socialista. En esas mismas elecciones, el Partido Conservador Tradicionalista eligió 2 senadores y 21 diputados, mientras que el ala socialcristiana obtuvo apenas 1 senador y 11 diputados. Como consecuencia ambos sectores rompieron dando origen al Partido Conservador Tradicionalista y el Partido Conservador Social Cristiano.

Y, por otro, mantuvieron, durante todo ese período y hasta su reconversión en Partido Demócrata Cristiano, una pragmática política de alianzas con los radicales, así como estrechas relaciones con importantes nombres del ala socialcristiana del Partido Conservador. Fue así como participaron de los gabinetes de Juan Antonio Ríos y Gabriel González Videla, además de apoyar las candidaturas de Eduardo Cruz-Coke al senado en 1940 y a la presidencia en 1946, apoyo que, según Huneus (in Mainwaring y Scully, 2010), fue muy beneficioso para el futuro PDC en la medida que permitió difundir las ideas socialcristianas.

Sin embargo, dentro de la agrupación se construyó una narrativa mística y, en su relectura del pasado, los jóvenes democristianos de la década del sesenta, estimaban que

Durante años, la Falange fue solo un grupo de jóvenes idealistas y de gran calidad intelectual, pero sin arraigo popular. El sentido mesiánico de sus dirigentes, la firmeza en sus anhelos y la seguridad que algún día triunfarían los hizo soportar, con entereza, derrota tras derrota. Tal vez, sea este el rasgo más sobresaliente de la Democracia Cristiana: la seguridad del triunfo futuro, sentimiento que mantuvo aun en los momentos más sombríos. Gracias a esta voluntad, casi fanática, pudo la DC romper los esquemas políticos del país y ofrecerse como esperanza en toda América Latina. (JDC, 1965, p. 26).

Convencidos de representar una alternativa distinta a la derecha y la izquierda, la Falange decidió lanzar la precandidatura de Frei para las elecciones de 1952. Patricio Aylwin fue el encargado de hacer el anuncio en un discurso pronunciado en Talca, el 2 de octubre de 1951, cuando afirmó

Nosotros, por nuestra parte, conscientes de nuestras limitaciones, pero con plena responsabilidad de lo que hacemos, proponemos hoy el nombre de Eduardo Frei Montalva. (...) No lo hacemos por mero capricho ni por la vana ambición de tener un candidato. (...) No está en nuestra mano decidir solos el resultado; no tenemos todavía fuerza para ello. (Falange Nacional, 1951, p. 5).

Para los falangistas, la idoneidad del candidato se expresaba en

(...) sus condiciones morales e intelectuales, por la lealtad con que ha servido al pueblo y la eficiencia que ha sabido demostrar, es el hombre que hoy día puede interpretar mejor los anhelos, angustias y esperanzas de los trabajadores chilenos, y el que mejor podría mañana, desde el gobierno, dar al país las soluciones que necesita. (Falange Nacional, 1951, p. 5).

La instancia para definir al nuevo presidenciable fue la Convención de Partidos de Centro Izquierda, en la que además de los radicales participaron falangistas, socialcristianos y algunas fracciones de demócratas. Las disputas al interior del Partido Radical para escoger su precandidato se reflejaron en las primeras votaciones que, pese a la gran mayoría de convencionales radicales, daban por triunfador a Eduardo Frei. Ante esa situación, la convención se suspendió y se concretó un acuerdo entre las directivas partidarias para elegir a Alfonso como candidato a la presidencia.⁴¹ Con todo, el gran triunfador de las elecciones presidenciales de aquel año fue Carlos Ibáñez del Campo, el otrora dictador.

Al año siguiente, la situación de los falangistas no mejoró y en las parlamentarias de 1953 obtuvieron cinco escaños en la Cámara de Diputados. Una realidad similar vivían los conservadores socialcristianos que en esas elecciones lograron elegir apenas dos diputados. En ese contexto, ambas agrupaciones se acercaron y formaron la Federación Social Cristiana, primer paso para la fundación de la Democracia Cristiana. Los bajos resultados obtenidos (2,8% de la votación nacional) hicieron que el concepto de “democracia proletaria”, propuesto por Leighton, se extendiera, el que más tarde fue substituido por la idea de “comunitarismo” (Gomes 2014, p. 183).

¿Qué impedía el crecimiento de los falangistas? Habían construido su opción política de acuerdo a una adecuada lectura del momento, que obligaba a centrar la acción política en sectores más amplios de la sociedad. Como bandera de lucha defendían las ideas del socialcristianismo en oposición a las salidas de izquierda, al mismo tiempo que proponían un proyecto alternativo a la impronta liberalizadora de la derecha. En un escenario de crecimiento de los partidos de izquierda, los falangistas presentaban una salida para la crisis social, que definían como

⁴¹ Los precandidatos eran Pedro Enrique Alfonso por el Partido Radical, Eduardo Frei Montalva por la Falange Nacional y Manuel Muñoz Cornejo por los socialcristianos. Jaime Campos Quiroga. (2016). Júpiter enceguece a los que quiere perder. *El Mercurio*, 30 de septiembre. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2016/09/30/45401/Jupiter-enceguece-a-los-que-quiere-perder.aspx>

(...) una política popular de inspiración cristiana, la única, a nuestro juicio, que puede imponer entre los hombres la justicia sin privarles de la libertad. (Falange Nacional, 1951, p. 2).

Se trataba de una política popular, porque

(...) persigue, como objetivo histórico – tarea de nuestro tiempo – la redención moral y material del proletariado, y no pretende dársela como un regalo, sino que trata de incorporarlo activa y responsablemente a la gran empresa de conquistarla. (Falange Nacional, 1951, p. 2).

Para Huneus (in Mainwaring y Scully, 2010) los falangistas pudieron establecerse políticamente en los años cincuenta “gracias al terremoto ibañista” que sacó a los radicales del gobierno, mientras Moulian (1986) sostiene que el desarrollo del liderazgo nacional de Eduardo Frei fue fundamental en el ascenso de la Democracia Cristiana.⁴² Para este autor, el recorrido de Frei dio notoriedad y arraigo al proyecto de la Falange que de esa manera logró implantarse a nivel nacional, con un discurso que criticó el populismo de Ibáñez. Frei, consciente de la importancia de su nombre en el crecimiento del partido, aclaró en su proclamación como candidato a senador en 1956 que

(...) aquí no se está dando nacimiento (...) a un nuevo personalismo ni, mucho menos, a un nuevo tipo de caudillaje barato; menos aún, a un movimiento alrededor de un hombre al cual se le pueda vestir con tantas cualidades que él solo sería capaz de resolver todos los problemas. Ni ustedes pueden creer eso ni yo lo aceptaría jamás. No soy, amigos míos, ni un aventurero ni un irresponsable. Para ser bien preciso, soy hombre de partido y, para ser más preciso, soy demócrata cristiano. (Frei, M., 1956, p. 247).

⁴² Frei participó de una primera elección por Tarapacá en la que no resultó victorioso. En 1941 fue elegido presidente de la Falange, cargo en el que permaneció hasta 1945. Ese año fue nombrado Ministro de Obras Públicas, pero renunció un año más tarde luego de que el gobierno provisional de Duhalde reprimiera una manifestación por alzas de precio. En 1949 fue elegido senador por Atacama y a fines de ese año fue designado “el mejor senador del año”. Durante la Convención de centro-izquierda de 1952, en la que además de la Falange Nacional, participaron los partidos Radical, Conservador, Democráticos de Chile, de Unidad Popular y Movimiento Social Cristiano, fue presentado como pre-candidato, pero perdió para el radical Pedro Enrique Alfonso. Su destaque como figura parlamentaria le valió una invitación de Ibáñez para formar parte de su gabinete, cuestión que no prosperó dadas las condiciones solicitadas por Frei. En 1957 se lanzó como candidato a senador por Santiago y obtuvo la primera mayoría por sobre figuras como Jorge Alessandri, Bernardo Larraín y Eduardo Cruz-Coke.

A pesar de esas afirmaciones, lo cierto es que fue en torno a la figura de Frei Montalva que los falangistas comenzaron a crecer. La entidad se definió como una alternativa a los grandes partidos políticos y orientó sus propuestas a solucionar lo que consideraban los cuatro principales problemas de Chile:

a) la importancia de una política agraria en beneficio del “agricultor que produzca, que abone su tierra y mejore a su gente”; b) la necesidad de impulsar el desarrollo industrial “que acoja los brazos sobrantes (...) [y] dé ocupación estable”; c) la centralidad de un “Estado que asuma su papel de planificador, de orientador, de director, su papel de ejecutor de las grandes obras básicas”; y d) la vitalidad de mantener un alto nivel universitario para acompañar el desarrollo de nuevas técnicas de producción y trabajo. (Frei M. in Falange Nacional, 1956, p. 250).

Para alcanzar esas metas era necesario *delinear algunas premisas esenciales*: primero, el ejemplo moral debía partir desde arriba, asumiendo los sacrificios que se le exigían al pueblo y, en segundo lugar, mantener una mínima estabilidad en los cargos de gobierno. Dirigir al país no era una tarea de “técnicos ni de gerentes”, sino del Estado y requería para ello de la

(...) compenetración del empresario, del técnico y, sobre todo, del pueblo. Porque si el pueblo no comprende esa tarea, si el pueblo no entiende que él tiene que salvarse a sí mismo, si piensa que cada proceso electoral es lanzar al viento las banderas del entusiasmo sopladadas por promesas vacías, al día siguiente a la victoria siempre caerá en el desengaño. (Frei M., 1957, p. 24).

Con sus ideas de transformación social, Frei pretendía seducir a esa masa de descontentos que habitaban el campo y las poblaciones. Era allí donde, según la Falange, se concentraban migrantes que no habían sido absorbidos por el crecimiento industrial ni favorecidos por los beneficios de un Estado desarrollista. De acuerdo a la propia organización, impulsar esas transformaciones hacía de los falangistas

(...) revolucionarios, en el más trascendental sentido de la palabra; no en el del tumulto, la azonada, la violencia o la sangre, sino en el del cambio profundo, el del renacimiento. (Falange Nacional, 1951, p. 3).

Pese a la seguridad discursiva de los falangistas, era un hecho que debían enfrentar dos problemas centrales: asentar sus ideas en el pueblo y crear un partido socialcristiano único. Sobre lo primero concluían que

Hemos llevado al pueblo trabajador una expresión cristiana de sus necesidades, angustias y aspiraciones. Se la llevamos hasta sus sindicatos como una nueva invitada. Costó trabajo que nos abrieran sus puertas; pero hoy ya saben los trabajadores que no solo los marxistas se preocupan de sus problemas y les ofrecen una solución; que no son sinónimos “religión y derecha”, “religión y orden establecido”; que hay también una vía de contenido espiritualista y popular a la vez, capaz de dar cauce a sus anhelos y conducirlos a una sociedad más justa, en que el trabajo ocupe el lugar de primacía que le corresponde. Cada obrero falangista que lucha por las conquistas y reivindicaciones de su clase en las organizaciones sindicales, es en si mismo un hombre salvado del comunismo, y está salvando a muchos otros de igual caída. (Falange Nacional, 1951, p. 3).

Y, respecto a lo segundo, indicaban la necesidad de

(...) resolver el problema de la formación de un partido único demócrata cristiano, [además de] señalar las líneas básicas de política, economía y táctica. (Las elecciones dominan..., *Política y Espiritu* 174, p. 8).

La victoria de Frei y el aumento de la representación parlamentaria de los falangistas con la elección de otros 14 diputados,⁴³ unida a la adhesión de la senatoria del conservador Carlos Vial y de otros dos diputados, uno conservador y otro independiente, todos ellos de la línea socialcristiana,⁴⁴ permitió pensar nuevamente en el crecimiento de la Falange Nacional y su transformación en partido demócratacristiano, denominación bajo la cual actuaban desde 1955.⁴⁵ Para los falangistas

(...) el hecho es que la confianza del electorado hacia Frei significa también confiar indirectamente en una ideología y en un cauce político. Este cauce tiene que ser la democracia cristiana, con un bloque parlamentario ahora respetable y una posibilidad de ampliación creciente. (Las elecciones dominan..., *Política y Espiritu* 174, pp. 7-8).

⁴³ Estos 14 diputados eran Pedro Muga por Arica; Juan de Dios Carmona por Antofagasta; Renán Fuentealba por La Serena y Coquimbo; Eugenio Ballesteros por Valparaíso; R. A. Gumucio y José Musalem por el 1er Distrito de Santiago; Alfredo Lorca por el 2º Distrito de Santiago; Tomás Reyes Vicuña por el 3er Distrito de Santiago; Pedro Videla por el 4º Distrito de Santiago; José Isla por O'Higgins; Eugenio Cruz por Talca; Jaime Concha por Linares; Constantino Suárez por Cautín; e Ignacio Palma por Valdivia.

⁴⁴ Esos otros dos diputados eran Humberto Pinto (independiente) por el 1er Distrito de Santiago y Tomás Pablo (conservador) por Concepción.

⁴⁵ En el Primer Congreso Internacional Demócrata Cristiano, realizado en 1955 en Santiago, la Falange Nacional participó como partido demócratacristiano. En esa oportunidad, Frei pronunció el discurso de clausura en el Teatro Caupolicán.

Avanzar en la construcción del nuevo partido implicaba superar “desde la ausencia de una homogeneidad completa entre los sectores políticos agrupados” hasta las diferencias políticas y sociales que separaban a los católicos. Finalmente, falangistas y conservadores anunciaron su intención de estudiar la formación de un único Partido Demócrata Cristiano. La pretendida fusión no incluía al Partido Conservador Unido, empeñado en “impedir que el socialcristianismo crezca, monopolizando la opinión católica para el conservantismo” (*Política y Espíritu* 175, pp. 2-3).

Esos intentos para formar un único “partido popular cristiano” se remontaban a 1953 cuando ambas tiendas obtuvieron bajos resultados en las elecciones de ese año. En esa oportunidad los falangistas aprobaron en su Congreso Nacional un voto que encomendaba

(...) a su directiva nacional dar los pasos necesarios para lograr esta finalidad, la cual deberá surgir de una convención en que se exprese el pensamiento de las bases de los partidos. (Los hechos..., *Política y Espíritu* 175, pp. 2-3).

Sin embargo, la resistencia de ambos partidos para alterar los nombres de sus colectividades permitió apenas la formación de la Federación Social Cristiana, organismo que llegó a funcionar durante cuatro años. En su evaluación, los falangistas reconocían que si bien los objetivos electorales habían sido cumplidos con el aumento de la representación socialcristiana en el Congreso, se hacía necesario concretar la meta fijada en el origen de esa alianza, es decir, la fusión de los dos partidos.

Los resultados del 3 de marzo de 1957 permitieron reabrir la discusión. En ese nuevo escenario había que considerar el aumento de la representación socialcristiana en el Congreso y la voluntad de esclarecer cuáles eran los problemas que los mantenían divididos. Con ese fin la Falange aprobó, en una reunión realizada el 23 de marzo,

(...) la formación de una comisión que tratara la unidad con otra designada por el Partido Conservador al día siguiente. (*Política y Espíritu* 175, pp. 2-3).

Esas comisiones debían informar sobre la posibilidad de unión, señalar el procedimiento y establecer las bases del futuro partido. Para entonces, el discurso de los falangistas resultaba muy atractivo para los conservadores, golpeados por un bajo rendimiento electoral.⁴⁶ En la base de sus argumentos estaba el deseo de los falangistas de afianzarse como fuerza nacional. Para ellos,

(...) si se piensa que un partido social cristiano chileno debe ser considerado solo como una vanguardia en crecimiento, se puede suponer asimismo que no necesita extenderse hacia amplias multitudes. Pero, en cambio, si se cree que aquel debe asumir un papel de amplitud nacional, la conclusión será que no importa tanto la homogeneidad interna del partido, sino su capacidad para expresar dentro de él a un contingente grande de personas. (*Política y Espiritu* 175, pp. 2-3).

Importaba lograr la unidad del partido antes que alcanzar un consenso programático, una prisa que se cobró años más tarde cuando los entonces demócratacristianos debieron lidiar con la diversidad de proyectos que expresaban sus bases. Respecto a los informes de ambas comisiones, se decidió que éstos serían revisados por los respectivos partidos, de manera que

(...) la decisión final será tomada con amplio conocimiento de las bases de cada partido, única manera de dar pasos como éste sin provocar en seguida una parálisis en las actividades de cada uno. (*Política y Espiritu* 175, pp. 2-3).

Finalmente, la fundación del Partido Demócrata Cristiano se concretizó el 28 de julio de 1957 con la unión de conservadores socialcristianos y falangistas, además de un grupo de ibañistas nacional-cristianos (Gazmuri *et al*, 1996, p. 60).

El siguiente paso fue postular la candidatura de Frei para las elecciones presidenciales de 1958, oportunidad en la que se enfrentaron dos tendencias al interior del partido. La primera, liderada por Jaime Castillo, conocida más tarde como el *camino propio*, apostaba por la construcción de un movimiento popular y nacional que aspirara al gobierno sin miedo del aislamiento político. La

⁴⁶ Según Martínez y Mires (1988), en 1953 los Conservadores obtuvieron apenas 14,2% de los votos, uniendo los resultados de Conservadores y Conservadores Tradicionalistas. A partir de entonces la tendencia fue a la baja, fenómeno similar al que vivieron los Liberales.

segunda, encabezada por Tomás Reyes, defendía la construcción de “alianzas con el centro, la derecha o la izquierda, siempre que éstas reflejaran la plataforma partidaria” (J. Gazmuri, 1988, p. 82).

La posición de Reyes venció, pero la posibilidad de una alianza hacia la izquierda parecía poco probable, una vez que el Frente de Acción Popular (FRAP) ya estaba organizado y contaba con su propio abanderado, Salvador Allende (Gazmuri *et al*, 1996). Por otra parte, un pacto con los radicales se veía dificultado no solo por el hecho de que éstos ya habían decidido lanzar la candidatura de Luis Bossay, del sector izquierdista, sino también por el recuerdo todavía reciente de la renuncia de Frei al ministerio durante el gobierno de Juan Antonio Ríos.⁴⁷

Así, restaba la alternativa de derecha y Frei envió una carta al Partido Liberal en agosto de 1957 proponiendo un pacto electoral, mientras con los conservadores mantuvo apenas reuniones informales. El episodio fue negado por Alberto Sepúlveda (1996), quien destacó que pese a las presiones sobre Frei para redactar esa carta, esta no llegó nunca a ser enviada. Sin embargo, el mismo Sepúlveda escribió en 1965 un documento en el que puntuaba que

El Partido vivió consumido por el activismo electoral. Todas las demás tareas quedaron subordinadas a la conquista del poder. Es así que no se capacitó adecuadamente dirigentes de reemplazo; el adoctrinamiento y la elaboración ideológica fueron desestimados y la organización se transformó, tan solo, en una buena maquinaria electoral. (JDC, 1965, p. 36).

Las pocas posibilidades de triunfo de Frei y el marcado sello electoralista del naciente PDC permiten concluir que si la propuesta no llegó a ser formulada oficialmente, al menos fue discutida internamente. Para Moulían y Torres (1989), ese intento buscaba “modificar una conducta política muy cristalizada en la derecha, ya que ésta se había negado a constituir alianzas políticas en

⁴⁷ En enero de 1946 Alfredo Duhalde asumió la presidencia de la República debido a problemas de salud del entonces presidente Juan Antonio Ríos. Poco tiempo después, se realizó una manifestación en Plaza Bulnes (Santiago) para apoyar a los huelguistas de las salitreras, que se habían movilizado tras el anuncio del Ministro del Trabajo de disolver los sindicatos en las oficinas Humberstone y Mapocho. Pese a que la manifestación de Santiago fue autorizada por la Intendencia, la fuerte represión dejó un saldo de cinco muertos y cerca de 70 heridos. Como consecuencia de los sucesos de Plaza Bulnes, Eduardo Frei renunció, como forma de protesta, al Ministerio de Obras Públicas.

todas las elecciones presidenciales desde 1938 hasta 1952” (p. 8). J. Gazmuri (1988) señala que esa posibilidad marcó un punto de inflexión en la historia de ese sector, pues “tal proposición significaba un intento serio de modernización (...) y de adecuación a los nuevos tiempos políticos, que ya comenzaban a estar culturalmente dominados por la temática y el clima de los cambios” (p. 56). Sin embargo, la decisión de los conservadores a favor de una candidatura de Jorge Alessandri terminó incidiendo en la postura de los liberales que finalmente optaron por mantener la unidad de la derecha.⁴⁸

En la práctica la imposibilidad de concretar acuerdos con cualquiera de los grandes partidos restó cualquier posibilidad de triunfo a la Democracia Cristiana, que se presentó en esas elecciones apoyada apenas por el Partido Democrático Nacional (formado por sectores del antiguo Partido Agrario Laborista) y el agrario laborismo ibañista.⁴⁹ De esa manera, la tesis del camino propio terminó imponiéndose por fuerza de las circunstancias, por lo menos en esa primera elección presidencial de la que participaron los demócratacristianos. Un año antes, con motivo de la postulación de Frei al senado y en el marco de la celebración por los 21 años de la Falange, Rafael A. Gumucio había resumido bien la necesidad de participar de comicios sin otras alianzas. En esa oportunidad aclaró

No entraremos, sin embargo, en bloques o combinaciones políticas de carácter permanente con otros partidos, porque no compartimos la línea larga de ninguno de estos bloques y porque, en nuestro partido, se ha ido abriendo paso el deseo de enfrentar como movimiento demócrata cristiano, la lucha política, con una independencia que permita medir la acogida que tiene en la opinión pública, nuestra idea popular y cristiana. (Gumucio in Falange Nacional, 1956, p. 8).

⁴⁸ Para entonces el programa de la Democracia Cristiana ya incluía reformas estructurales, de manera que la aceptación de su propuesta implicaba necesariamente modificar tanto la identidad de la DC como de la propia derecha, una posibilidad que no volvió a plantearse nuevamente.

⁴⁹ Dos episodios fueron decisivos en esas elecciones: la candidatura de Antonio Zamorano, ex párroco del pueblo de Catapilco, que arrastró votos del sector progresista, y la realización de una elección complementaria para diputado en el Tercer Distrito de Santiago, realizada en agosto de 1958, en la que triunfó el candidato del alessandrismo Enrique Edwards sobre el demócratacristiano Eduardo Simián.

Para Moulian (1986), sin embargo, la opción por el *camino propio* trató de “preservar la pureza del proyecto y de la alternativa”, privilegiando “la constitución del movimiento antes que un triunfo comprometido, que hubiera requerido, en las condiciones de 1958, un pacto formal con la derecha” (p. 46). Una alianza que, de todas formas y como se mencionó antes, la Democracia Cristiana a lo menos cogitó. Más que la pureza de ideales, los falangistas buscaron afirmarse como nueva alternativa de poder.

En esas elecciones la disputa se definió entre cuatro candidatos, cada uno representante de los partidos o alianzas centrales, además de la candidatura independiente de Antonio Zamorano, el cura de Catapilco, que pese al bajo apoyo en las urnas, logró restar suficientes votos a la izquierda como para garantizar la derrota de ese sector. Además de Frei, el centro fue representado por Luis Bossay, de los radicales, mientras la alianza entre comunistas y socialistas levantó el nombre de Salvador Allende, y liberales y conservadores se unieron tras el independiente Jorge Alessandri. Moulian y Torres (1989) definieron ese proceso como “el fenómeno de los centros aislados, tanto respecto de los extremos como entre sí” (p. 7).

Con relación a los porcentajes electorales, Baño (1993) destaca que cada uno de los cuatro candidatos obtuvo más del 10% de los votos y menos del 20% de las preferencias. De manera que fueron las tendencias de centro, más inclinadas hacia la derecha en esa elección, las que determinaron la victoria de Jorge Alessandri, cuya votación arrojó una diferencia de algo más de 32.000 votos sobre Allende. Es decir, un poco menos de lo que había logrado Zamorano y sus 41.244 sufragios. La Democracia Cristiana garantizó el tercer lugar y su consolidación como nueva fuerza política al obtener 254.223 votos. Desde ese lugar, se definió como opositora a Alessandri, por considerar que

(...) en su conjunto el Gobierno representa fuerzas que tienen una concepción individualista de la vida social; significa mantener y afianzar las actuales estructuras políticas, económicas y sociales en desacuerdo con la evolución histórica. Concretamente expresa las ideas y los intereses de los que controlan las empresas y el capital; y en definitiva no pueden representar los intereses de los trabajadores, ni afrontar las soluciones de fondo que afectan a los grandes sectores mayoritarios. (PDC, 1960a, pp. 6-7).

A partir de entonces los democratacristianos, según Sepúlveda (1996), se abocaron a “la organización de la maquinaria política, de preparación de informes (...) y mantuvieron a sus militantes en permanente estado de movilización” (p. 37). Los numerosos encuentros, entre los que destacan el Primer Congreso de la Democracia Cristiana, el Segundo Congreso de la JDC, el Congreso de Mujeres y el de Pobladores, permitieron que los democratacristianos elaboraran su propio diagnóstico de la realidad chilena y presentasen un programa que, según ellos, llevaría a Chile a un desarrollo más justo y más humano. En su Primera Convención Nacional, realizada en 1959, la Democracia Cristiana ya había definido la existencia en Chile de

(...) una democracia política imperfecta, lo que permite la prolongación de estructuras económicas y sociales injustas. (PDC, 1960a, p. 1).

De acuerdo a esa lectura, el país se caracterizaba

- a) Por la extrema desigualdad entre las clases sociales (...);
- b) Por una economía que se desarrolla con lentitud, frente a una población creciente (...);
- c) Por un marcado contraste entre un régimen industrial (...) y un régimen agrícola semifeudal (...). (PDC, 1960a, p. 2).

El resultado era “una injusta distribución de la Renta Nacional, (...) bajo poder de compra, mala alimentación y un trágico problema habitacional”. Concluían, en ese documento, que “la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidad se agudizarán en el futuro” (PDC, 1959, p. 2).

Una vez más se declararon contra el capitalismo y el comunismo, pues para ellos

(...) el poder económico no debe descansar ni en los individuos animados por el fin de la ganancia ilimitada, ni en el Estado monopolista. La economía humana tiende a agrupar a los hombres en comunidades de trabajo, dueñas del capital y de los medios de producción y concordantes en sus objetivos, y a convertir el Estado, como rector del bien común, en expresión superior de esta vida comunitaria, sin que sea posible que actúe sometido al interés de grupos opresores. (PDC, 1960a, p. 12).

Y aunque no se identificaban con ninguno de los dos sistemas, eran enfáticos respecto de sus diferencias con los comunistas sobre los conceptos de persona, familia, economía y Estado, de manera que no podían existir

(...) entre ambas fuerzas ni alianzas ni pactos políticos, parlamentarios ni electorales. (PDC, 1960a, pp. 7).

De por sí, el rechazo a un acuerdo con los comunistas invalidaba cualquier posibilidad de alianza con la izquierda, una vez que este campo estaba compuesto fundamentalmente por socialistas y comunistas, una idea que el PDC mantuvo hasta la década de 1980 cuando los primeros emprendieron el camino de la renovación y se hicieron aceptables para consensuar salidas a la dictadura.⁵⁰

El análisis del PDC se basaba en una lectura del momento histórico por el que creía avanzaban las sociedades humanas:

(...) bajo los más diversos signos ideológicos se marcha hacia una nueva forma de sociedad humana en que la aplicación de revolucionarias técnicas en la productividad, se acompaña por una participación acelerada de los trabajadores en la conducción de la vida social y económica y en su participación creciente en la riqueza social,

⁵⁰ En la década de 1980 el Partido Comunista (PCCH) intentó aliarse con la Democracia Cristiana (PDC) desde la base para imponer ese acuerdo a las cúpulas y, de nuevo, los demócratacristianos no aceptaron, pero esta vez con una concesión: durante un breve tiempo coincidieron con el Movimiento Democrático Popular (MDP), que el PCCH encabezaba, y se unieron en algunas protestas. ¿Qué es lo que impedía esa alianza? Rozas (1986) definió la posibilidad de una coalición política basándose en dos supuestos: primero, el sentido que tendría dicha concertación y, segundo, la relación de fuerzas entre los grupos en conflicto (p. 2). Lo primero era determinante para definir la directiva de la coalición, mientras lo segundo se relacionaba con el peso de cada grupo en el conjunto. ¿Cuáles debían ser las características de la izquierda para producir un acuerdo? Muñoz (1984) las definió en cuatro puntos: primero, los partidos de izquierda debían tener una orientación nacional, popular y democrática, que contribuyera al fortalecimiento de la democracia; en segundo lugar, mientras menos afiliaciones internacionales tuvieran, mayores serían sus proyecciones en la vida política del país de acuerdo a intereses nacionales; en tercer lugar, sus relaciones internacionales debían ser flexibles y no alineadas para permitir “un rango mayor de alternativas de vinculación internacional”. Por último, debían respetar la democracia pluralista. En el caso del PCCH, la afiliación internacional era de larga data (se había iniciado en los tiempos de Recabarren cuando el Partido Obrero Socialista (POS) suscribió los postulados de la III Internacional transformándose en el PCCH) y a lo largo de todo el siglo XX había aplicado disciplinadamente las políticas emanadas de la Comintern. Por otro lado, sus ideas sobre democracia avanzada no eran demasiado diferentes del período de la Unidad Popular, en la medida que proponían retomar medidas “antiimperialistas y antioligárquicas” en suspenso desde el 11 de septiembre, pero con un elemento nuevo: la lucha armada, expresada en la Política de Rebelión Popular. Ambos postulados distaban del proyecto demócratacristiano y fueron la causa de su exclusión de la Alianza Democrática. De los análisis de la DC resultó más tarde la formación de la Concertación de Partidos por la Democracia de la que el PC fue marginado.

de tal manera que las desigualdades tienden a desaparecer y el trabajo adquiere fundamentales prioridades. (PDC, 1959, pp. 2-3).

Así, era inevitable que se produjeran transformaciones orientadas hacia la construcción de una sociedad donde todas las fuerzas sociales convivirían de forma más armónica. Era lo que los demócratacristianos definían como “economía humana”,

(...) en que la producción esté ordenada con miras al bien común y satisfaga en forma creciente las necesidades de la población y, en especial, de los sectores de escasos recursos. (PDC, 1960a, pp. 11-12).

Para ellos, esa economía

(...) tiende a agrupar a los hombres en comunidades de trabajo, dueñas del capital y de los medios de producción y concordantes en sus objetivos, y a convertir al Estado, como rector del bien común, en expresión superior de esa vida comunitaria, sin que sea posible que actúe sometido al interés de grupos opresores. (PDC, 1959, p.12).

En esa sociedad comunitaria, propuesta por el PDC, el papel del Estado era entendido como

(...) el derecho y la competencia para promover aquellas empresas que excedan la capacidad particular o constituyan factores vitales de la economía. (PDC, 1960a, p. 13).

Su función era

(...) promover la expansión de la economía de acuerdo con una planificación general, democráticamente gestada, que coordine las actividades particulares y públicas, en que la libre iniciativa y el espíritu de lucro, como elementos estimulantes de la economía”, deben estar subordinados a las normas morales y al interés de la colectividad. (PDC, 1960a, p. 12).

Bajo esa idea de bien común debía regularse también

(...) el régimen de propiedad de modo que ésta, en sus formas individual y colectiva, asegure el desarrollo de la persona, la familia y la sociedad. (PDC, 1959, p. 13).

Según los demócratacristianos,

(...) dos puntos de referencia caracterizan la vida del hombre en sociedad: el hogar y el trabajo. De ellos se derivan, en términos más amplios de comunidad, el lugar donde se vive y la función que se desempeña. (Integración social, s/f, p. 9).

Y eso indicaba que “en rededor de estas dos zonas condicionadoras” debía “organizarse la sociedad” (Integración social, s/f, p. 9).

Respecto a la propiedad, la consideraban “un derecho natural (...) común a todos los hombres” (PDC, 1960a, p. 12). El orden social vigente era “injusto y contrario a la naturaleza” en la medida que excluía de ese derecho a la gran mayoría.

Para J. Gazmuri (1988), la idea comunitaria se planteaba como un fin y como un medio. Como fin, en la medida que se trataba de una sociedad organizada en torno a comunidades unidas por vínculos laborales, donde debía desaparecer la división entre capital y trabajo. Como medio, porque se trataba de un proceso gradual, basado en la cooperación y no en la lucha de clases. Los sectores más progresistas tendieron a enfatizar la idea del socialismo comunitario, mientras los moderados resaltaron el comunitarismo como alternativa al capitalismo y al socialismo. La idea de una sociedad comunitaria tenía sus raíces en los planteamientos de la Falange Nacional sobre corporativismo, un término muy desprestigiado con el ascenso de los regímenes totalitarios en Europa.⁵¹

⁵¹ El corporativismo se planteó para la Juventud Conservadora, origen primero de la Democracia Cristiana, como una alternativa al liberalismo y al marxismo. Mucho influyeron en la adopción de esta posición los sucesos de Europa. Ante una profunda crisis de la democracia liberal en los años de entreguerras, esta idea se levantó como una tercera alternativa en Italia, Alemania, Austria y Portugal (Fariña, 1987). Se trataba de una corriente que había desaparecido por efecto de la Revolución Francesa, pero que pervivió a lo largo del siglo XIX como discusión teórica. Solo fue retomada hacia finales de ese siglo por León XIII en su *Encíclica Rerum Novarum* al impulsar el desarrollo de organizaciones de obreros y otras mixtas de patronos y obreros. Por primera vez, la Iglesia adoptaba una postura ante la crisis social, criticando el liberalismo vigente y condenando al socialismo. Con el surgimiento de los regímenes fascistas, la Juventud se preocupó en marcar las diferencias con su propia propuesta. Para ellos el corporativismo “era un sistema de organización que surgía desde abajo según la fórmula de la asociación libre de la profesión, tomando en cuenta la esencia de la naturaleza humana en sus intereses e ideales” y no desde arriba como resultado de una planificación del Estado (Fariña, 1987, p. 35). Así, la sociedad corporativa tenía dos grandes ventajas: la organización en sí, “que hace desaparecer la atomización de la sociedad civil” (Fariña, 1987, p. 39), y el hecho de que esta organización estuviera fundamentada en lo que es más importante y común para el hombre, la profesión. El régimen corporativo se fundamentaba en el respeto a la iniciativa individual y la inviolabilidad del derecho de propiedad privada, y eran las únicas capaces de representar los intereses involucrados en la producción. Se trataba de asociaciones cristianas en la medida que se basaban en las ideas de justicia social y caridad. Con las corporaciones, la economía podría organizarse en función de objetivos individuales y sociales de satisfacción de las necesidades.

Yocelvezky (1985) destaca que la ambigüedad de la idea de “sociedad comunitaria” resultó ser de gran utilidad para la DC al permitirle navegar con una flexibilidad de la que carecían los otros partidos políticos. Al mismo tiempo que se presentaban favorables a la realización de reformas sociales y económicas importantes, el contenido de su discurso era fuertemente moral y apelaba a los mismos valores que las agrupaciones más tradicionales. Como ellas, defendían la preponderancia de una sociedad fundada sobre una ética cristiana, pero con mayor énfasis en la justicia. Por otro lado, criticaban el capitalismo y proponían una sociedad que equilibrara lo individual y lo colectivo, en directo rechazo a las teorías marxistas sobre revolución y socialismo. Frente a esa realidad, los demócratacristianos sintetizaban en una sola entidad las ideas tronco de ambos sectores políticos, añadiendo frescor al caldeado ambiente político. Ellos eran

(...) la fuerza política que interpreta el sentir de los que quieren romper los esquemas del pasado, de los que entienden que no es el momento de disputarse los pocos bienes con que se cuenta, sino el de unirse para producir todo lo que hace falta, de los que entienden que es fundamental aprovechar los nuevos y crecientes medios que aporta la ciencia, para explotar, con tesón y sobriedad, los grandes recursos del país, tanto los físicos como los humanos. Todo eso se ha de hacer, bajo el signo de la cooperación. (Rafael A. Gumucio in Falange Nacional, 1956, p. 8).

Por eso podían afirmar que

Frente a un mundo en crisis moral, a un régimen de capitalismo materialista y a una sociedad movida solo por motivos económicos, la Democracia Cristiana representa la concepción de una nueva Sociedad, capaz de dar al hombre común una esperanza y una fe y representar una solución que traduzca sus anhelos de un mundo mejor. (PDC, 1960a, pp. 7-8)

Los demócratacristianos defendían la transformación de

- a) Las estructuras políticas para extender la responsabilidad y la participación de todos los miembros de la comunidad nacional en la generación del Poder y en su ejercicio y en la descentralización de sus funciones;
- b) En la reforma de nuestras estructuras económicas que permitan una planificación nacional de los recursos y de los esfuerzos de la Nación para crear y aumentar la riqueza y la renta a distribuir;

Esta planificación deberá realizarse bajo la dirección del Estado, señalando las tareas que competen al sector público y el ámbito de acción de la empresa privada; la destrucción de los monopolios artificiales y el control de aquellos que por naturaleza de nuestra economía son productores únicos;

- c) La transformación de nuestras estructuras sociales sobre el fundamento de: 1°) un régimen tributario que grave de una manera directa y progresiva; 2°) de una reforma de la empresa que permita la creciente participación del trabajo en la gestión y en las utilidades;
- d) El acceso progresivo de los trabajadores campesinos a la propiedad de la tierra y las nuevas formas de explotación cooperativa a través de una reforma agraria, inspirada en la justicia, en la necesidad imperiosa de nuestro desarrollo económico y elaborada con plena justificación técnica. (PDC, 1960a, pp. 3-4).

Es decir, la crisis en Chile tenía solución y dependía de una correcta planificación y de la participación de todos bajo la dirección del Estado. La ejecución de respuestas adecuadas a los problemas estructurales garantizaría el desarrollo del país y el fin de conflictos sociales que amenazaban la propia construcción histórica de la nación chilena. En las circunstancias en las que se encontraba Chile – retraso económico, injusticia social y privilegios de una minoría – era inevitable un

(...) trastorno social, la dictadura o un régimen de inspiración comunista. (PDC, 1960a, pp. 4-5).

A partir de estos objetivos, se proponían actuar en el plano sindical, universitario y político. Según el PDC, sus reformas pretendían,

(...) transformar las condiciones de vida de todos los chilenos y lograr una nueva forma de economía comunitaria y de sentido humano, una sociedad fraternal y no clasista. (PDC, 1960a, pp. 4-5).

En los Estatutos del Partido Demócrata Cristiano, aprobados por la Junta Nacional en sesión efectuada durante los días 24 y 25 de junio de 1960, la Democracia Cristiana se definió como

(...) una organización política popular, no confesional, de inspiración cristiana, que por los medios democráticos lucha por implantar una sociedad comunitaria en la que imperen la libertad y la justicia y que en el plano internacional promueve la paz y cooperación entre todas las naciones y la unidad de los pueblos latinoamericanos. (PDC, 1960, p. 5).

La estructura organizacional adoptada por el partido privilegió los grupos constituidos en las bases según vínculos laborales, profesionales o vecinales (compuestos por 3 a 25 militantes), que integraban las Juntas Comunales. Los representantes de éstas componían junto a delegados, regidores de todas las comunas, parlamentarios de la provincia, miembros del Consejo Provincial y Directores Provinciales de los Departamentos, la Junta Provincial. Cada uno de estos organismos tenía atribuciones para proponer normas de acción o pactos electorales en los territorios de su jurisdicción, así como decidir sobre cuestiones relativas al funcionamiento partidario en esas regiones.

Arriba de la Junta Provincial se encontraba la Junta Nacional, compuesta por miembros del Consejo Nacional, parlamentarios en ejercicio, ex presidentes nacionales del partido, directores nacionales de los departamentos, presidentes y delegados provinciales, además de miembros

(...) de cada una de las Directivas Nacionales de las Federaciones y Confederaciones de empleados y obreros, de las Federaciones y Confederaciones de Estudiantes y de los Colegios Profesionales en las que haya militantes del Partido. (PDC, 1960, p. 14).

Era en esa instancia donde se decidía la línea política, se modificaban los estatutos y se definía al candidato presidencial, entre otras funciones. Por último, el Congreso Nacional era

(...) el organismo democrático en que reside la suprema autoridad del Partido, llamado a aprobar y modificar sus Estatutos y a decidir los rumbos fundamentales de su acción política. (PDC, 1960, p. 18).

La estructura de la Democracia Cristiana fue montada en torno a dos ejes que atravesaban el partido de la cima a la base: los órganos políticos y las organizaciones especializadas. En los primeros se agrupaban los miembros del partido en general, mientras las agencias especializadas, llamadas departamentos o comités, se distribuían en cuatro líneas que correspondían a la actividad que desarrollaban: acción política, asesoría política, asesoría técnica y orden administrativo. Estos órganos dependían de los consejos políticos a nivel nacional, provincial y comunal. Entre ellos, los más importantes eran los de acción política que tenían como tarea desarrollar la política de masas del partido en sus respectivos frentes (sindical, femenino, pobladores,

campesinos) a través de acciones clientelistas. De esa manera, los centros de madres reunían a las mujeres en las poblaciones marginales y en las zonas rurales, mientras para los pobladores se habían dispuesto los organismos diseñados por Promoción Popular.⁵²

Según Moyano (2009), los departamentos se convirtieron en grupos de poder dentro del partido debido a su fuerte orientación electoralista, y a la falta de movilidad en los cuadros directivos del PDC, que transformaba esos espacios en los únicos medios de ascenso político. Para Yocelvezky (1987) el propósito electoral de la Democracia Cristiana se expresaba en la distribución de sus unidades organizacionales de acuerdo a la división territorial fijada por la ley electoral. Por otro lado, indica que la representación de los órganos políticos se establecía de acuerdo al número de votos obtenidos en las elecciones comunales o provinciales inmediatamente anteriores al nombramiento de los delegados partidarios. Para Cope (1968), la Democracia Cristiana aprovechó la expansión de su electorado para penetrar la estructura social del país y a partir de ahí consolidar su poder. Sepúlveda (1996) relata que, en efecto, la campaña de 1964 “se modeló para ganar votos y no para hacer filosofía política”, más adelante afirma que “las tácticas electorales se fueron adecuando a los resultados de las encuestas de opinión pública que periódicamente contrataba el Comando”, el propio slogan de la “Revolución en Libertad” habría surgido de esa manera (p. 45).

La eficacia de ese modelo quedó probada apenas unos años más tarde cuando el joven partido alcanzó la presidencia de la República, demostrando que en pocos años había sido capaz de introducirse en sectores tradicionalmente inclinados hacia la izquierda. Un año antes, en 1963, la Juventud Demócrata Cristiana había definido, en su Segundo Congreso, que la elección de 1964 “adquiere verdadera trascendencia para el pueblo chileno”,

⁵² Gazmuri *et al* (1996) indican que durante el gobierno de Frei el número de afiliados en sindicatos creció de 270.542 en 1964 a 533.713 en 1969, cifra que representaba más del 19% de la masa laboral chilena y en la que incidió el aumento de las organizaciones campesinas. Además, crearon centros juveniles, centros de madres y una central para relacionarlos que agrupó a más de 450.000 mujeres en 9.000 centros (CEMA). En total, durante todo el gobierno de Frei se habrían constituido más de 20.000 grupos de acción comunitaria. Estas cifras dan cuenta de la magnitud de la estructura organizacional creada por la Democracia Cristiana.

porque en esa coyuntura histórica se delineaban tres posibilidades:

1. La conservación del régimen existente, disfrazado por un pseudo “progreso por etapas”;
2. La revolución cubana, disfrazada por el “sabor a vinos y empanadas”, pero que inevitablemente conduce a la pérdida de la libertad, al partido único y al estado totalitario; y
3. La posibilidad de que por primera vez se pueda realizar una auténtica revolución en libertad. (JDC, 1963, p. 69).

Algunos meses antes del triunfo, Gabriel Valdés, en un artículo publicado en la revista *Política y Espíritu*, planteaba las elecciones de septiembre como una encrucijada histórica en la que se definiría el modo cómo operarían las profundas transformaciones que reclamaba el país. Con esa certeza, el futuro ministro escribía

Hay en América Latina una fuerza emocional de tremenda potencialidad explosiva, es la fuerza emocional que realiza las grandes transformaciones de la historia y que requiere una conducción constructiva que emplee el método y la racionalidad pero que sepa usar con valentía ese impulso como un ariete para destruir lo inservible y construir un nuevo orden que, ciertamente, solo se podrá utilizar bajo uno de estos dos signos: o el marxista, con la destrucción de la libertad, o bajo el signo de la Democracia Cristiana, salvando la libertad y la democracia representativa pero mediante la aplicación de métodos de planificación rigurosos y la realización de reformas profundas en las estructuras de la tierra, del crédito, de los sistemas impositivos, educacionales, de la legislación social, etc. (Valdés in *Política y Espíritu* n° 284, p. 8).

De acuerdo a Huneeus (in Mainwaring y Scully, 2010), los demócratacristianos triunfaron en 1964 debido a dos factores: sus propuestas eran una promesa de renovación política y contaban con una organización eficiente orientada a la consecución de resultados electorales. A ello había que sumar, según el autor, la erosión que provocó Alessandri entre los partidos de derecha al mantenerlos fuera de su gobierno. De esa manera, la Democracia Cristiana no tuvo que enfrentar “un oponente cohesionado” (p. 187).

La llegada al poder de la Democracia Cristiana en 1964 terminó sometiendo sus principios programáticos a las necesidades de la *realpolitik*. Cada vez más vagas, las ideas del comunitarismo fueron desperfilándose, aun cuando sectores de la Democracia Cristiana continuaron insistiendo en la

necesidad de avanzar en aquello que parecía constituir el proyecto esencial del partido. Más tarde, con la elección de Salvador Allende y la Unidad Popular, el PDC asumió el papel de una oposición cada vez más categórica, defendiendo las bases formales de la democracia liberal, “retrocediendo respecto de sus principales tesis comunitaristas” (Varas, 1982, p. 43).

De acuerdo a Grayson (1969), el PDC perdió mucho de la unidad ideológica de su antecesora, la Falange Nacional, debido al vertiginoso crecimiento que, a partir de su fundación, comenzó a experimentar. Entre 1961 y 1964 no solo aumentó considerablemente el porcentaje de votos obtenidos por el partido (de 15,9% a 56,1%), sino también el número de militantes que pasó de algunos miles a más de 50.000 en 1964. Esa rápida expansión contribuyó a ampliar la heterogeneidad de las filas demócratacristianas. Del pequeño partido formado por jóvenes e intelectuales católicos de clase media, la Democracia Cristiana pasó a estar integrada por trabajadores, campesinos, empresarios e intelectuales con distintas visiones económicas y políticas, cuyas ideas transitaban del socialcristianismo al marxismo y del socialismo al capitalismo.

Más que por la novedad de sus ideas, el vertiginoso ascenso de los demócratacristianos se explica por la combinación de una hábil política de institucionalización, crecimiento y expansión de su poder electoral en un escenario de reorganización del sistema y de abertura de nuevos espacios de acción para los partidos. En efecto, el debilitamiento de la coalición de izquierda, representada hasta 1952 por los radicales, y la incapacidad de la derecha para reformularse en un nuevo proyecto político más adaptado a los nuevos tiempos, abrieron un espacio que ninguno de los antiguos partidos supo o pudo llenar. La imposibilidad de negociar alianzas hacia la izquierda o hacia la derecha, le permitió, por otro lado, disparar dardos hacia los dos polos políticos, recuperando ideas de transformación social desde una perspectiva cristiana, unidas a propuestas para la superación de la crisis. De esa manera podían también extender lazos hacia un lado y otro, sin perder la higiénica separación ideológica que habían construido con relación a los otros partidos.

Por otro lado, las reformas de 1958 a 1962 permitieron la inclusión de una gran masa de nuevos electores en un proceso mucho más transparente. Para esos nuevos grupos, los demócratacristianos definieron líneas de acción específicas, caso de las mujeres y los campesinos. Al mismo tiempo, los esfuerzos por erigirse como única alternativa socialcristiana rindieron sus frutos y a partir de la formación del nuevo partido pudieron abocarse a la estructuración de una organización capaz de expandir y afirmar su poder electoral.

Las debilidades de la derecha, expresadas en el gobierno Alessandri, junto con la posibilidad de un triunfo de la izquierda, dieron el impulso final para la elección de Eduardo Frei Montalva a la presidencia. En ese nuevo escenario, los demócratacristianos tenían frente a sí la doble tarea de afianzar su propia estructura organizativa sobre una masa militante que, además de cristiana, presentaba una diversidad de interpretaciones respecto a los postulados de la Revolución en Libertad, al mismo tiempo que debían impulsar las grandes promesas de transformación que habían formulado durante la campaña, sin contar para ello con ningún otro aliado.

d) La conformación de un sistema a tres bandas

El sistema que surgió luego del fin de la experiencia ibañista se caracterizó fundamentalmente por la tendencia a una mayor colaboración entre fuerzas políticas de sectores sociales semejantes, así como por el surgimiento de un nuevo centro político y una izquierda electoralmente competitiva. Sin embargo, la tripartición del sistema fue un fenómeno que se estructuró a partir del auge electoral de los demócratacristianos en 1964 y del desplazamiento de los radicales hacia la izquierda en 1970,⁵³ aun cuando para Yocelvezky (1985) este fenómeno ya era evidente después de las elecciones de 1957.

⁵³ Para J. Gazmuri (1988) la imposibilidad de alianza de los dos centros constituye una de las "anomalías del sistema", que explica como efecto de la opción del *camino propio* adoptada por la Democracia Cristiana, más que por sus orígenes socialcristianos o la lógica de competición que se instauró entre ambos partidos al compartir un mismo espacio político. Señala que durante el período de la Falange Nacional fue precisamente ese tipo de alianzas que permitió la instalación de esta colectividad en el sistema político y la constitución de lideratos nacionales (p. 82).

Baño (1993), por su parte, indica que el concepto de “espacio de preferencias opcionales” es mucho más adecuado para entender el proceso político de ese período, pues no se centra en una consideración de “sujetos con preferencias y proximidades partidarias únicas” (p. 37). Ese campo opcional estaría compuesto por partidos alternativos a la opción central de los electores, siempre que éstos se situaran próximos al eje articulador de izquierda, centro y derecha.⁵⁴ Así, las opciones políticas podían abarcar dos tipos de combinaciones: izquierda-centro o derecha-centro, lo que permite al autor afirmar que ese espacio de opciones era múltiple y, a la vez, limitado. Múltiple, porque su configuración estaba determinada por el “índice de favorabilidad” que recibían los partidos de otras fuerzas políticas. Por ejemplo, un conservador apoyaba, en primer lugar, a su propio partido, pero además podía ser favorable a otras colectividades, como la Democracia Cristiana. Limitado, porque esa ampliación del espacio de preferencias políticas se dio, en general, hacia el centro o desde el centro hacia los extremos. Esa dinámica explicaría tanto la estabilidad de los partidos, como las oscilaciones del caudal de votos que posibilitaron la elección de gobiernos de distinto tinte político.⁵⁵ Así, el espacio de opciones no habría estado determinado por el corte izquierda-centro-derecha, sino por la proximidad de los partidos en torno a las dos líneas opuestas.

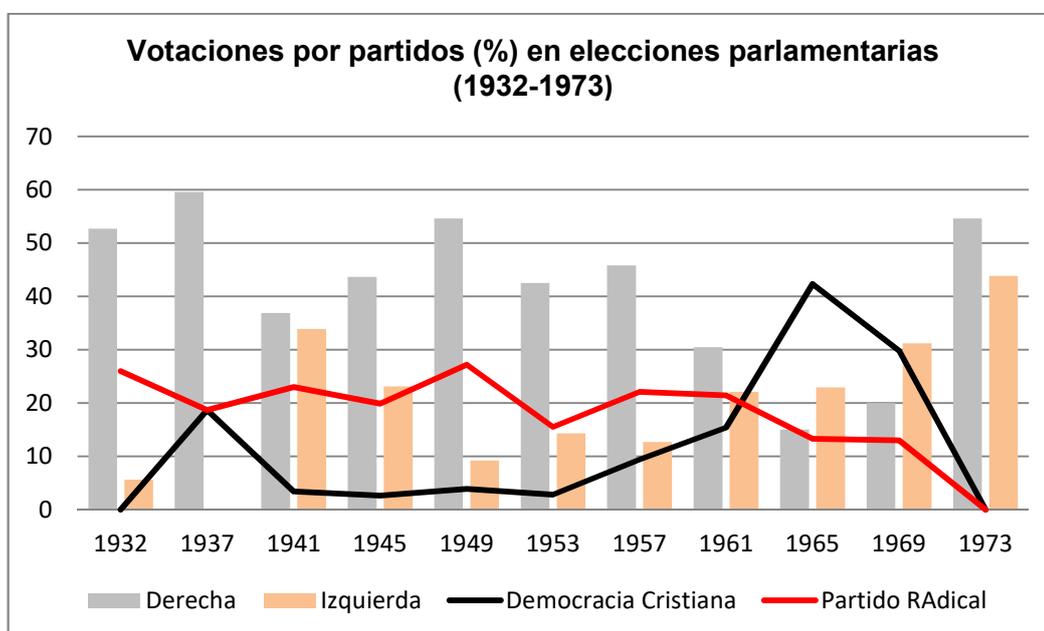
El mayor o menor grado de *favorabilidad* de un partido hacia otras fuerzas estaba determinado por su propia posición dentro del sistema. Partidos debilitados, como los radicales en la década de 1960, eran más favorables a

⁵⁴ Para medir ese campo o espacio de preferencias políticas, Baño (1993) analizó encuestas que incluyeron las opciones políticas alternativas de los electores en el período 1958-1989, determinando que las personas eran favorables a varios partidos al mismo tiempo, siempre que éstos se situaran próximos al eje izquierda-centro-derecha.

⁵⁵ Baño (1993) afirma que esta situación fue particularmente evidente en las cuatro elecciones que antecedieron al golpe militar de 1973 y que instalaron en la presidencia gobiernos de corte populista, derechista, de centro y de izquierda. La fuerza real de esos partidos, expresada en cifras electorales, estaría determinada por ese espacio de preferencias y la progresión de éstas se enmarcaría en tres fases distintas: polarización suave con doble centro (1958-1963), predominio del centro (1964-1970) y conflicto polarizado (1970-1973). Durante la fase definida como de predominio del centro se distinguirían además dos etapas: una primera que abarcaría desde el triunfo de Frei M. en las presidenciales de 1964 hasta 1967 cuando se constata el fin de la hegemonía demócratacristiana y la consolidación de una alternativa de derecha con el recién formado Partido Nacional.

apoyar otras fuerzas políticas, que podían estar situadas tanto a la izquierda como a la derecha. En este caso, esa pendencia se produjo hacia ambos extremos, evidenciando la pérdida de contorno del proyecto radical. Al contrario, en ese mismo período los demócratacristianos mostraban un bajo *índice de favorabilidad* hacia otras fuerzas políticas y un alto grado de referencia a su propia organización, un indicador de su posición fuerte al interior del sistema de partidos. Tanto la posición de radicales como de demócratacristianos se explicaría por la situación de recambio del centro político de la década de 1960.

Gráfico 2



Nota: Se consideró como parte del sector de derecha los porcentajes de votación de liberales (en sus distintas variantes), conservadores (y sus divisiones), agrarios (sumando a laboristas, agrarios y agrariolaboristas) y otros partidos de derecha. En el sector de izquierda, se incluyó a socialistas (en sus distintas variantes), comunistas, Unidad Popular en 1973 y otros partidos menores.⁵⁶

El hito que marcó la consolidación de los demócratacristianos como centro político y el inicio del desplazamiento definitivo de los radicales fueron las elecciones presidenciales de 1964, aun cuando formalmente el sistema se

⁵⁶ Los datos para las elecciones parlamentarias de 1932 y 1937 fueron extraídos de Urzúa Valenzuela (1992), mientras que para las elecciones de 1941 y 1945 se utilizaron como referencia los datos aportados por Valenzuela, A. (1978). Con relación a las elecciones de 1949, 1953, 1957, 1961, 1965, 1969 y 1973 se utilizó a Martínez y Mires (1988). Además, cuando posible, los datos fueron cotejados con Yoclevzky (1987) y Cope (1968).

mantuvo dividido hasta 1969 en cuatro fuerzas políticas (J. Gazmuri, 1988). En aquellas elecciones, la Democracia Cristiana, siguiendo su línea del *camino propio*, optó por rechazar alianzas con cualquiera de los dos polos, una estrategia que nuevamente había rendido sus frutos en las municipales de 1963 cuando obtuvieron 22% de la votación nacional, superando a los radicales y reafirmando como una de las principales fuerzas políticas (Martínez y Mires, 1988). Por su parte, la derecha optó en esa coyuntura por una inusitada alianza con el Partido Radical, la que rápidamente se desmoronó tras el inesperado triunfo del candidato socialista Óscar Naranjo en la elección complementaria realizada en Curicó ese mismo año.⁵⁷ El episodio, conocido como *naranjazo*, mostró una izquierda con reales posibilidades de llegar a la presidencia y su efecto fue inmediato: la derecha no solo quebró su alianza con el radicalismo a comienzos de 1964, sino que también pasó a apoyar la candidatura de Frei, entendida como “mal menor”, sin ningún tipo de condiciones ni “la posibilidad de modificar los aspectos reformistas de su programa” (Moulian y Torres, 1987, p. 328). La coyuntura fue aprovechada por la Democracia Cristiana que rápidamente definió que

(...) cualesquiera sean los intentos de los dirigentes políticos, se enfrentarán únicamente dos fuerzas: el freísmo y el allendismo. (*Política y Espíritu* 284, pp. 43-44)

Para ellos era un

(...) hecho material de que los dirigentes derechistas, alarmados por la posibilidad de una victoria del Partido Comunista, se abstienen de tomar posiciones propias y dejan que su clientela vote por Eduardo Frei. (*Política y Espíritu* 284, pp. 43-44)

Se trataba de una

(...) circunstancia objetiva, determinada por los muchos motivos de repulsa que inspira el Partido Comunista a gente de toda especie, [y que era] interpretada por el FRAP como una alianza electoral de la Derecha con la Democracia Cristiana. (*Política y Espíritu* 284, pp. 43-44).

⁵⁷ De acuerdo a Moulian y Torres (1989), el triunfo de Naranjo en Curicó se explica por una “reorientación del voto rural”, proceso “previo a la sindicalización campesina y la reforma agraria” (pp. 60-61).

Frente a la disolución de la derecha era natural que los demócratacristianos buscaran asimilar su votación. Para ellos,

(...) ciudadanos radicales, liberales, conservadores, socialistas, democráticos y aún comunistas, pueden y deben comprender que la única candidatura que permite la subsistencia de sus propias posibilidades de continuar batallando es la de la Democracia Cristiana. (...) El dilema para los ciudadanos es adherir, aunque sea con desagrado, a una gran empresa en libertad o arriesgarse a perderlo todo en la candidatura socialista-comunista, o sea, pre-dictatorial. (*Política y Espíritu* 284, pp. 43-44).

Aunque el tono de amenaza se mantuvo durante la campaña, los demócratacristianos siguieron afirmando que “la gran masa popular” sería la base sobre la que se asentaría el triunfo de Frei en las elecciones. Eran conscientes de que

Los sectores de campesinos, pobladores y trabajadores en general, sean independientes o afiliados a partidos, serán los que habrán de decidir. Quien conquiste el corazón del proletariado nacional será el vencedor en esta gran campaña. Nuestros militantes deben ser ágiles y efectivos en la tarea de convencer a las grandes masas, y para ello han de saber cuáles son nuestros argumentos y cuáles los del adversario. (*Política y Espíritu* 284, pp. 43-44).

A pesar de la grandilocuencia de las afirmaciones del PDC, Baño (1993) considera que el espectacular triunfo de 1964 fue más una consecuencia del “apoyo irrestricto e incondicional de la derecha que de crecimiento propio”, lo que el autor identificó como “retroalimentación del oportunismo político” (p. 18). Esa opción de los partidos de derecha, basada principalmente en cálculos electorales y no en coincidencias programáticas, fue un elemento central en el triunfo de Frei, pero no se concretó en una plataforma de apoyo estable para el nuevo gobierno demócratacristiano. De eso dieron cuenta los sucesivos rechazos de ese sector a propuestas fundamentales del programa freísta. La decisión de 1964 fue antes que nada una reacción desesperada ante un posible triunfo de Allende. La seguridad de la victoria llevó a que el PDC no ofreciera a cambio del apoyo de sus aliados circunstanciales alguna participación en el gobierno o en el ritmo de aplicación de su programa.

Según Moulian (1986), el crecimiento de la Democracia Cristiana no puede explicarse apenas por el giro de la derecha, ya que sin duda el nuevo centro “había logrado consolidar una base electoral que respondía a la oferta ideológica de la “revolución en libertad” y que no era transferible a la derecha o a una opción cuyo eje era negativo, evitar el “peligro marxista” (p. 61). Esa base habría estado compuesta por sectores de la clase media urbana y trabajadores agrícolas, un apoyo que, en todo caso, Yocelvezky (1987) considera poco estable. Moulian y Torres (1989) sostienen que la Democracia Cristiana ofrecía una “salida moderada (...), pero sin dejar de presentarse como canalizador de la voluntad de cambios que existía en la sociedad”, algo que era posible “porque era capaz de movilizar sectores populares, especialmente campesinos, disputando en ese campo con el allendismo” (p. 63). Los demócratacristianos apostaban a consolidar su fuerza electoral en los sectores populares (urbanos o rurales) y en las clases medias a través de la aplicación de su programa.

Para Olavarría (1965) el crecimiento de la base electoral de la Democracia Cristiana fue el resultado de “una nueva y provechosa forma de practicar el cohecho electoral” (p. 10), a través de la entrega de especies en las poblaciones callampas por Caritas. El resultado fue que “en aquellas comunas en que tradicionalmente triunfaban los candidatos de la Izquierda, el electorado se volcara en su mayoría a favor del postulante demócratacristiano, asegurando su victoria” (Olavarría, 1965, p. 10). También los grupos de mujeres ligados al PDC habrían realizado una importante labor al asumir la tarea de asistir a mujeres pobres, cuidando de la higiene y salud de sus hijos y obsequiando productos de primera necesidad como harina y leche, entre otros.

Navarrete (2005), por su parte, atribuye la fuerza electoral de la Democracia Cristiana a la calidad de sus dirigentes y líderes políticos que proyectaban una imagen de austeridad, rigor analítico, con un alto nivel educacional y una visión nacional de los problemas, consecuencia del trabajo realizado en el mundo social, especialmente sindicatos, grupos de mujeres y estudiantes, cuando todavía eran Falange. Estos espacios se habrían transformado en una importante fuente de reclutamiento con efectos tanto en el mundo rural como en las organizaciones poblacionales, de manera que la

disputa de votos con la izquierda estaba determinada por la capacidad de los demócratacristianos de insertarse en el mundo popular urbano y de interpretar a los sectores medios católicos. Una estrategia que no había rendido ningún fruto desde su constitución como Falange Nacional en 1938, pero que, a juicio de ese autor, había mostrado sus asombrosos resultados a principios de la década de 1960 con el espectacular crecimiento del PDC. En una imagen menos romántica y más pragmática, Sepúlveda (1996) explica el triunfo de Frei no por el apoyo a su programa, sino por el rechazo a Salvador Allende.

Lo cierto es que la apuesta del camino propio y la gran victoria electoral de 1964 colocó al PDC frente al enorme desafío de “representar, combinar y hacer compatible los intereses y demandas de los diversos sectores sociales en los que habían buscado apoyo electoral”, algo que en gobiernos anteriores se había manifestado mediante coaliciones políticas que expresaban las alianzas de diversos sectores sociales (Yocelevezky, 1987, pp. 149-150). Para este autor, las posibilidades y limitaciones del proyecto demócratacristiano entre 1964 y 1967 estaban definidas por las condiciones externas e internas que permitieron el triunfo de Frei. En el plano internacional, Estados Unidos, preocupado en neutralizar la influencia de la Revolución Cubana, había impulsado un programa de apoyo al desarrollo económico de la región, la Alianza para el Progreso. Por otra parte, el deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y medios al finalizar el gobierno de Alessandri, junto al inesperado triunfo del socialista Óscar Naranjo en Curicó, fueron factores que decidieron el masivo apoyo a la candidatura demócratacristiana.

Los resultados de 1964 dieron el 56,09% de los votos para Eduardo Frei, 38,93% para Salvador Allende y 4,99% para Julio Durán. La elección del demócratacristiano fue recibida con alivio por la derecha que veía así alejarse el fantasma del comunismo, mientras la izquierda declaró su decisión “irrevocable de realizar una política de oposición al gobierno del señor Frei” (Gazmuri *et al*, 1996, p. 74). El rechazo llegó a tal punto que no concurrieron al acto de proclamación de Frei como presidente en el Congreso Pleno, impidiendo su realización por falta de quórum, lo que solo ocurrió al día siguiente cuando éste ya no era necesario.

A partir de esas elecciones, la Democracia Cristiana se erigió como una alternativa de centro que transformó el sistema político, desplazando a los radicales y afirmándose como un núcleo rígido, situado por sobre los partidos de derecha e izquierda. Esa postura eliminó cualquier posibilidad de alianza hacia un lado u otro, siendo precisamente ese carácter irreductible y su rechazo a renunciar a aspiraciones políticas en función de la “amenaza popular” uno de los factores que la colocó fuera del alcance de la derecha, por lo menos durante un primer momento (Moulian y Torres, 1987).

Una vez elegido, el nuevo gobierno comenzó a trabajar para obtener mayoría parlamentaria en las elecciones de 1965, único medio de facilitar la tramitación de sus proyectos en el Congreso. Era un hecho que no podían contar ni con los votos de la izquierda ni con los votos de la derecha. Cope (1968) señala que Frei probó un poco del poder de la oposición al presentar y retirar rápidamente del Congreso sus propuestas en materia de legislación económica y social. Para Gazmuri *et al* (1996) la única alternativa a ese impasse era lograr un acuerdo con los radicales, a pesar de las diferencias doctrinarias y políticas que se habían ahondado después del *naranjazo* y del fracaso de la candidatura de Durán. Ese entendimiento habría sido intentado por Frei, pero “fracasó por la actitud mesiánica del partido gobernante” (p. 76).

Para disminuir la fuerza de los partidos opositores, Frei propuso una enmienda constitucional que le daría poder para convocar a plebiscito, caso el parlamento rechazara completamente o en parte un proyecto de ley o enmienda constitucional. De acuerdo a Cope (1968), esta medida fue apenas una forma de dramatizar la necesidad de una base de apoyo amplia que le permitiera avanzar en su programa, pero la idea de un partido hegemónico en el Congreso molestó tanto a la derecha como a la izquierda. Los primeros acusaron a Frei de emplear tácticas *gaullistas* y de abusar del poder presidencial, mientras los segundos denunciaron su preocupación sobre el control de un único partido en el Congreso, atacando al PDC como perpetuador de intereses reaccionarios.

Sin importarse con las críticas, los demócratacristianos continuaron su campaña para dotar a Frei de un congreso y los resultados de las parlamentarias de 1965 confirmaron su opción con un triunfo arrollador. De los 147 diputados que componían la Cámara, la Democracia Cristiana logró elegir 82, lo que correspondía a 42,3% del electorado (Gazmuri *et al*, 1996, p. 77). Esa victoria no se repitió en el Senado que, debido al sistema de renovación parcial, solo votaba 21 de los 45 senadores.⁵⁸ Aunque ningún partido podía conquistar solo la mayoría, el PDC obtuvo un significativo resultado al elegir 12 senadores, considerando además que de los cuatro que poseía antes de las elecciones, tres debían ser renovados. Ese número si bien dejaba a la DC en una situación de desventaja en la Cámara Alta, le permitía “el tercio necesario para gobernar por la vía del veto presidencial”, si se consideraban los “varios senadores simpatizantes de Frei y su política” (Gazmuri *et al*, 1996, p. 77).

La victoria del PDC en el parlamento lo consagró como el principal partido político, a expensas de liberales y radicales que perdieron cada uno cuatro asientos en el Senado. En esa victoria influyeron, según Cope (1968), la eficacia de su organización, capaz de movilizar votos en todos los niveles, la expansión del electorado (los demócratacristianos fueron a buscar votos principalmente en los sectores populares) y la prohibición de alianzas entre partidos políticos para esas elecciones.⁵⁹ La nueva regla afectó tanto a socialistas y comunistas, que desde 1958 formaban pactos para las elecciones legislativas, como a liberales y conservadores, también aliados en distritos considerados cruciales.⁶⁰

⁵⁸ Los 45 senadores representaban nueve distritos senatoriales, siendo que a cada distrito correspondía cuatro parlamentares. Para esas elecciones debían elegirse 20 asientos más una elección extraordinaria para llenar la vacante de Aconcagua-Valparaíso dejada por Radomiro Tomic, nombrado embajador en los Estados Unidos. Para ese asiento, el candidato demócratacristiano Benjamín Prado Casas derrotó con un 60% de los votos a los candidatos independiente y conservador (Cope, 1968).

⁵⁹ Para este autor la eliminación de las listas conjuntas contribuyó para que el PDC alcanzase la mayoría de la Cámara: conservadores y liberales juntos habrían conseguido seis asientos adicionales, mientras que comunistas y socialistas habrían logrado tres asientos adicionales.

⁶⁰ Además de la eliminación de listas conjuntas, Cope (1968) señala un desequilibrio en las representaciones de las zonas rurales y urbanas. El sistema utilizado entonces consideraba un diputado por cada 30.000 habitantes, de manera que favorecía principalmente a liberales y conservadores que obtenían su mayor votación precisamente en las provincias rurales. La elección de 1965 usó como base el censo de 1930, así a pesar de que 48,8% de la población (equivalente a 57,7% del total del electorado) residía en provincias urbanas a ésta

Moulian y Torres (1986) sostienen que el aumento de la votación demócratacristiana en 1965 ocurrió a costas de la derecha, cuyo electorado se redujo de un tercio a un octavo (p. 239), lo que “demostraba [su] capacidad de sustituir a la derecha como representante político de ciertos sectores sociales, enarbolando un programa de cambios que involucraba una profundización capitalista y la mantención de la democracia” (p. 329). Era un logro de *absorción del voto derechista* que no había tenido el radicalismo. Según estos autores, ese hecho revelaba a la Democracia Cristiana como “(...) un partido mucho más moderno y con una concepción hegemónica de la política” (p. 329), algo que faltaba a los sectores más tradicionales.

En efecto, liberales y conservadores eligieron apenas seis y tres diputados respectivamente, lo que equivalía al 12,5% de los votos, mientras los radicales lograron ocupar 20 escaños (Cope, 1968 y Martínez y Mires, 1988). Estas tres fuerzas políticas mantuvieron una posición de poder para controlar la formación de coaliciones en un fragmentado Congreso, mientras la izquierda, con sus 33 diputados, se consolidaba también como un bloque fuerte. Para muchos estos números representaban el fin de la derecha, un sentimiento que se tradujo rápidamente en posiciones defensivas, que terminaron por aislar definitivamente al gobierno y precipitar la disolución de liberales y conservadores.

En la lectura de la JDC,

El triunfo del Gobierno fue tan rotundo que los periódicos se refirieron durante días al “aluvión demócrata cristiano”. Por primera vez, en el siglo, un partido obtiene la mayoría absoluta. Marzo fue un terremoto político de trascendencia histórica y produjo una nueva relación de fuerzas en el país. (JDC, 1965, pp. 18-19).

correspondían apenas 54 asientos de la Cámara, es decir, 36,7% del total y 25,2% del electorado. Las áreas restantes correspondían a 18,5% de la población o 17,1% del electorado y obtenían 32 asientos o 21,1% de la Cámara. Cope también apunta a un desequilibrio en la distribución de los votos urbanos. El PDC habría obtenido amplia representación en el primero y segundo distrito de Santiago, en los que predominaban los sectores medios y medios altos, así como en Valparaíso, mientras que el tercer distrito, con mayor electorado y población, produjo una votación más variada y otorgó al PDC tres de los cinco asientos disponibles.

Y por eso podían proclamar que

Chile, tal vez, por muchos años será gobernado por la Democracia Cristiana; será este partido el eje determinante de la vida nacional y el responsable, en definitiva, del éxito o fracaso de la Revolución en Libertad. (JDC, 1965, p. 19).

No obstante los buenos resultados obtenidos, el gobierno siguió obligado a negociar la aprobación de sus reformas. Su táctica fue no concretar alianzas y negociar cada reforma con los partidos que pudieran garantizar su aprobación. En la práctica, esto significó que los proyectos del gobierno sufrieron modificaciones y entraron en largas discusiones que ralentizaron su ejecución. Algunos meses antes de su elección, Eduardo Frei había afirmado en su discurso de la Patria Joven que su llamado se dirigía “a todos los chilenos”, cuya respuesta había sido *generosa desde la Izquierda y la Derecha*, “porque es sin condiciones a un programa de gobierno del cual solo es dueño el pueblo de Chile” (Frei M., 1964, p. 296). Bastaron solo tres años para que el entonces presidente constatará la debilidad de su afirmación.

Las elecciones de 1965 marcaron el punto más álgido de la crisis de la derecha, la que venía manifestándose desde el triunfo de Jorge Alessandri cuando, pese a haber logrado la presidencia, obtuvieron un porcentaje inferior al de elecciones anteriores. En aquella oportunidad, los resultados se debieron a la división de las otras fuerzas y la inexistencia de coaliciones políticas. Sin embargo, el fracaso del programa económico de Alessandri⁶¹ echó por tierra las promesas de soluciones tecnocráticas para la crisis. Las causas que explican la baja sostenida de la votación de derecha a partir de entonces están relacionadas, según Moulian (1986), con la pérdida de la hegemonía

⁶¹ A principios de los años sesenta, Chile enfrentaba una crisis que había mostrado sus primeros signos diez años antes, cuando Carlos Ibáñez inició un plan de ajuste económico que siguió las orientaciones liberales de la consultora estadounidense Klein-Sacks. El objetivo entonces fue controlar la hiperinflación e iniciar reformas estructurales de la economía. Y aunque se logró una disminución de los índices inflacionarios, ninguna de las reformas propuestas fue llevada a cabo, en gran parte, por la oposición que provocaron. Estas medidas fueron abandonadas durante el gobierno de Jorge Alessandri que debió, sin embargo, iniciar también planes de estabilización económica al igual que su sucesor Frei Montalva. De acuerdo a Salazar (2012), la persistencia de la crisis revelaba el “agudo proceso de hinchazón burocrática” del Estado que se había iniciado con el gobierno del Frente Popular, sin que se lograra el despegue industrial del país ni su desarrollo debido a los límites impuestos por el marco liberal constitucional de 1925 (p. 23).

conservadora en el campo político, debido a las nuevas orientaciones teológicas adoptadas por la Iglesia y la eficacia de las posiciones democratacristianas en la contención del comunismo durante la posguerra. La pérdida de la Iglesia como “aparato ideológico” de las clases dominantes habría tenido efectos particularmente notorios en las zonas rurales, donde a menudo los sacerdotes jugaban un papel importante en la movilización de electores. Ante los cambios políticos y culturales de esos años, la Iglesia se volcó cada vez más a posiciones socialcristianas, mientras la derecha se mostró incapaz de “sintonizar” sus propuestas con los deseos de reforma de esos años.

El debate al interior de la derecha se extendió hasta 1966 enfrentándose dos posiciones en su interior: sumarse al centro o mantenerse como entidad propia. La salida al atolladero se resolvió con la fundación del Partido Nacional ese mismo año, una colectividad que si bien se presentó como continuadora de la tradición de derecha, adoptó rasgos que la distinguieron de los partidos históricos que en ella se fundieron. Entre las características centrales, Moulian y Torres (1987) destacan la incorporación de elementos nacionalistas, la sustitución de antiguos dirigentes por nombres menos ligados a la tradición política de la derecha, y la elaboración de un discurso con énfasis en la defensa del orden, la iniciativa privada y la importancia del trabajo. La nueva organización buscó alejarse de la imagen de representante de los grupos dominantes para convertirse en “un tipo de partido de militantes, con organización fuerte y capacidad de movilización” (J. Gazmuri, 1988, p. 87). Para Correa Sutil (2005) esas transformaciones eran indispensables, ya que “para tener presencia política en una sociedad moderna, la derecha no puede limitarse a la identificación con las elites tradicionales” y “tiene necesariamente que generar lealtades en un amplio espectro social”. Era la forma de canalizar “los intereses de las clases propietarias, integrándolas en un proyecto político de amplitud mayor, capaz de recoger las adhesiones de otros sectores sociales” (p. 26). Es decir, la derecha había tenido que abandonar su ropaje elitario para finalmente asumir los cambios que venían ocurriendo en Chile desde fines del siglo XIX, aun cuando se trató de una operación más cosmética que real.

A partir de la fundación del Partido Nacional, la derecha comenzó a recuperar votación y presencia política, transformándose en uno de los más duros oponentes al gobierno de Allende. Sin duda, la fuga de votos hacia el centro había sido apenas un “vuelco circunstancial”, un hecho como afirman Gazmuri *et al* (1996) que “podía revertirse en cualquier momento”, algo que “o no fue captado por los demócrata cristianos o, simplemente prefirieron ignorarlo” (p. 77). De todas formas, el rechazo a los proyectos propuestos por Frei y su profunda molestia por la aplicación de la reforma agraria, el impulso dado a la sindicalización campesina y la exigencia de un impuesto patrimonial fueron señales claras de que no se trataba de aliados estables. En 1964 había primado la idea de mal menor y no de un movimiento estratégico de la derecha para instaurar cambios paulatinos de acuerdo a su ritmo y conveniencia.

Las elecciones de 1965 no solo marcaron el inicio de un proceso de recomposición de ese sector, sino también el desplazamiento de los radicales hacia la izquierda cuando el PDC se convirtió en el principal partido y pasó a ocupar ese espacio político en representación de las clases medias “prácticamente sin competencia” (Yocelevzky, 1985, p. 289).⁶² El giro definitivo de los radicales se produjo en 1970 cuando oficialmente definieron su apoyo a la Unidad Popular, aunque antes los grupos más cercanos a posiciones de derecha se habían escindido de sus filas.⁶³

Respecto a los partidos de izquierda, Yocelevzky (1985) sostiene que tras la derrota de 1964 éstos debieron reformular su política, abandonando al movimiento sindical “como instancia de articulación de la participación social y política de los sectores populares” por una estrategia que privilegió empujar las demandas sociales “más allá de la capacidad de satisfacción de éstas que

⁶² En las elecciones parlamentarias del período 1932 a 1949, el Partido Radical mantuvo un promedio de votación del 20%. Las votaciones del año 1953 mostraron un fuerte descenso de este partido, que se explica por el espectacular triunfo de Ibáñez un año antes y la fuerza que este demostró en las primeras elecciones parlamentarias ocurridas durante su gobierno. En 1957 los radicales alcanzaron 21,5% de los votos, lo que indicaba una recuperación de sus niveles de votación, pero este número cayó abruptamente en las elecciones de 1965 cuando alcanzaron apenas 13,3% de las preferencias electorales. A partir de entonces, fue notoria la tendencia a la baja del Partido Radical.

⁶³ El Partido Radical se dividió en junio de 1969 cuando los líderes del sector más tradicional fueron expulsados y sus seguidores renunciaron a él. Un mes más tarde fundaron un nuevo partido, la Democracia Radical, que junto al Partido Nacional apoyó la candidatura de Jorge Alessandri para las elecciones de 1970.

podiera tener el gobierno (p. 308). Al mismo tiempo, la influencia castrista habría forzado a este sector, especialmente a los socialistas, a radicalizar su discurso con el fin de competir por la influencia entre los grupos más jóvenes de la sociedad. Baño (1993) señala que es en ese período cuando los socialistas pasaron a apoyar en primer lugar al Partido Comunista, reforzando de esa manera la alianza de izquierda, momento que J. Gazmuri (1988) apunta como de configuración de un sistema a tres bandas.

El auge de ese ciclo se produjo entre 1965 y 1969 cuando los partidos centrales sumaron más del 90% de la votación. A partir de esa fecha, Aldunate (1984) observa un nuevo descenso, marcado esta vez por el debilitamiento de la Democracia Cristiana que, en su opinión, tuvo como consecuencia central *la pérdida de coherencia y equilibrio de la estructura política* (p. 33). La polarización del sistema se manifestó entonces por un estrechamiento del centro y un aumento de la distancia entre los polos. Al interior de la DC esto ocurrió primero con la escisión de sus sectores más radicalizados, que formaron nuevos partidos (el Movimiento de Acción Popular Unitaria, MAPU, en 1969, y la Izquierda Cristiana, en 1971), para más tarde transitar hacia posiciones próximas a la derecha, especialmente durante el gobierno de la Unidad Popular.

La tendencia fue cada vez más hacia la centrifugación y polarización política, proceso que se expresó no solo como una consecuencia de la desagregación del centro, sino como un movimiento general de los partidos políticos. Los resultados de las elecciones de 1970 reflejaron claramente esa división cuando cada una de las tres fuerzas políticas obtuvo porcentajes de voto equivalentes, una situación similar a la elección complementaria de Curicó en 1964. En esa oportunidad, la izquierda se posicionó en el primer lugar, mientras la derecha y el centro disputaron el segundo, resultado que incentivó la unión de estos dos sectores en una alianza de carácter defensivo, que electoralmente superó a las fuerzas de izquierda (J. Gazmuri, 1988). Aunque en ese caso el sistema adquirió un formato bipolar, el pacto de centro-derecha tendió a desvanecerse apenas superada la coyuntura que lo originó y en ningún caso representó una posibilidad de alianza de más largo aliento. Si para

1958 el centro se había inclinado hacia la derecha, en 1964 se produjo lo contrario y el campo de preferencias se abrió de la derecha hacia el centro.

Baño (1993) considera que entre 1970 y 1973 se vivió una fase de *conflicto polarizado*, caracterizada por un movimiento del centro hacia los polos del espectro político, y de reafirmación de la derecha y la izquierda en sus propias alternativas. En 1973 esa polarización alcanzó grados máximos, lo que terminó por aumentar “aún más la firmeza de los lazos entre los partidos de cada eje”, reduciendo en extremo el espacio de “preferencias opcionales” (p. 26). Esa imposibilidad de concretar una política de alianzas se explicaría también, según J. Gazmuri (1988), por la propia estructuración del marco constitucional, que “permitía el acceso a la Presidencia a fuerzas que no contaban con sólidas mayorías electorales ni parlamentarias” (p. 13), hecho particularmente evidente durante el gobierno de Salvador Allende. En efecto, apenas Frei Montalva se eligió con mayoría absoluta en 1964, mientras todos los otros presidentes debieron ser ratificados por el Congreso, el que siempre respetó la primera mayoría electoral.

Para imponer su criterio, el gobierno requería de un tercio del Congreso, en el que estaban representadas todas las fuerzas políticas de alguna importancia, prohibidas de formar pactos electorales. El objetivo era que el Legislativo funcionara como un contra balance del poder presidencial, constituyéndose como “el espacio del pragmatismo y el compromiso” (J. Gazmuri, 1988, p. 46). En ese contexto, era imposible aprobar grandes reformas sin que mediaran acuerdos nacionales entre las distintas fuerzas políticas, especialmente si se esperaba impulsarlas con acuerdo de la mayoría parlamentaria.⁶⁴ Ante la resistencia de los sectores conservadores a las reformas propuestas, el único camino que le restó a la Unidad Popular fue maniobrar dentro de los marcos que la constitución fijaba, lo que de cualquier forma terminó desencadenando un conflicto irreconciliable entre los polos. Con

⁶⁴ Las concertaciones entre fuerzas políticas se produjeron en materias de gran importancia histórica, la primera de ellas en 1957 con la formación del Bloque de Saneamiento Democrático, y la segunda en 1970 con el Estatuto de Garantías Constitucionales que permitió la elección de Allende como presidente de la República. En general, sin embargo, no se produjeron durante este período alianzas de unidad nacional y tampoco acuerdos entre la derecha y la izquierda. Una excepción parcial a esta norma habría sido la aprobación de la ley que nacionalizó el cobre en 1971.

el fin de destituir a Allende y a diferencia de lo que había ocurrido en 1964, la derecha exigió en las parlamentarias de 1973 formalizar una alianza con el centro. Este pacto dio origen a la Confederación Democrática (CODE) que, a pesar de haber obtenido 54,6% en esas elecciones, no logró los dos tercios necesarios para poner fin al gobierno de Salvador Allende, cuyas fuerzas agrupadas en la Federación de Partidos de la Unidad Popular, obtuvo 43,5% de los votos (Martínez y Mires, 1988).

Así, la rigidez del sistema en ese período no se explica apenas por el surgimiento de un partido de centro fuertemente doctrinario, sino por “una ideologización del conjunto del sistema político”, especialmente del centro y de la izquierda (J. Gazmuri, 1988, p. 11). No solo se produjo el desplazamiento de un centro pragmático por uno ideológico, sino que también la izquierda sustituyó su política de alianzas hacia el centro de los años cuarenta por un rechazo a cualquier pacto con los llamados partidos burgueses, posición defendida especialmente por los socialistas.⁶⁵ La definición de J. Gazmuri (1988) rechaza la caracterización hecha por G. Sartori sobre el sistema de partidos chileno de la década de 1960, denominado “pluralismo polarizado”, seguida por autores como Moulian y Valenzuela. De acuerdo a este planteamiento, el centro, representado entonces por la Democracia Cristiana, habría sido incapaz de articular alianzas hacia la izquierda o hacia la derecha, factor central para explicar el quiebre institucional que culminó con el golpe militar de 1973.

⁶⁵ Para J. Gazmuri (1988) durante el gobierno de Allende existieron algunos momentos de acercamiento entre la izquierda y la Democracia Cristiana, pero éstos resultaron poco fructíferos, fuera por el rechazo de los sectores más radicalizados de la izquierda o por los sectores más derechistas de la Democracia Cristiana. En el campo de la izquierda, la estrategia del Partido Comunista implicaba la necesidad de ampliar las alianzas políticas hacia el centro con el objetivo de impulsar reformas antimonopólicas y agrarias, así como superar la dependencia de Estados Unidos. En este caso, el objetivo de implantación del socialismo se postergaba para una etapa posterior. Al contrario, el Partido Socialista ratificó en 1957 su tesis del Frente de Trabajadores que suponía que solo los trabajadores podían dar batalla contra un sistema caduco y en descomposición, y que apenas una revolución popular y democrática de orientación socialista podía dar paso a una sociedad de nuevo tipo. En esta línea negaron cualquier posibilidad de alianza con partidos considerados burgueses. Al mismo tiempo entendían la revolución como un proceso continuo, negando la idea de que ésta pudiera dividirse en fases. La línea política adoptada por la Unidad Popular fue una solución de compromiso entre la tesis de la transición pacífica y, por lo tanto, de acceder al gobierno, y un programa básico que planteó, por primera vez los objetivos socialistas de forma explícita.

A ese análisis debe agregarse el carácter que asumió la derecha tras su fusión en el Partido Nacional y su rechazo visceral al gobierno de la Unidad Popular, lo que sin duda también limitó el margen de maniobras políticas para solucionar la crisis. Muy al contrario, grupos de extrema derecha organizaron una serie de atentados explosivos, particularmente en 1973, para amplificar la sensación de caos y anarquía, una forma de obligar a los militares a posicionarse “por el bien de la patria” (Arancibia, Aylwin y Reyes, 2003).

Ante la persistencia de los problemas económicos y la radicalización de las demandas sociales, las respuestas políticas de la derecha, el centro y la izquierda tendieron a diferenciarse cada vez más. Los proyectos de la *Revolución en Libertad* y de la *Vía chilena al Socialismo* pretendieron impulsar reformas estructurales dentro de la legalidad que establecía el marco constitucional entonces vigente. Sin embargo, ninguno de los dos programas logró sus objetivos y el fracaso de la Democracia Cristiana sirvió de antesala para la elección de la Unidad Popular, encabezada por Salvador Allende. Ambas propuestas contribuyeron a aumentar las expectativas de los sectores populares respecto a mejorar sus condiciones de vida. En el caso de Eduardo Frei Montalva, el programa de reformas fue abandonado al finalizar la primera parte de su gobierno, sin responder a las crecientes demandas sociales, mientras la corta experiencia de la Unidad Popular, abortada con el golpe militar de 1973, sufrió los embates de una dura oposición política y un fuerte rechazo de los sectores empresariales.

En gran medida, los gobiernos de la Democracia Cristiana y de la Unidad Popular tendieron puentes entre la sociedad civil y el gobierno que no habían existido hasta entonces. La marcada politización de la sociedad, en particular, el empoderamiento de los sectores populares, dispuestos cada vez más a participar en la construcción de un proyecto de país y sociedad, profundizaron las diferencias y el ciclo se cerró con la vieja reacción oligarca a los desbordes ciudadanos. El golpe militar eliminó cualquier intento de reacción ciudadana. Tanto uno como otro proyecto buscaron conquistar el gobierno para desde ahí implementar las reformas propuestas, “intentando generar una mayoría social de sustentación al margen de una política de entendimiento de largo aliento

con las fuerzas políticas rivales” (J. Gazmuri, 1988, p. 66). En el ajedrez político de los años setenta, ese intento por constituir mayorías sociales no era nada más que una búsqueda por salir de la situación de tablas. Solo que a esas alturas las masas ya estaban sublevadas y dispuestas a jugar su propia final de peones.

2.2. Principios y límites de la Revolución en Libertad

a) La Democracia Cristiana y su programa de transformación estructural

En diciembre de 1962 se reunió el Congreso de Profesionales y Técnicos de la Democracia Cristiana e Independientes para presentar lo que serían las bases para un programa de gobierno de la Democracia Cristiana. El documento, presentado como el resultado de un año de trabajo de cerca de 200 expertos de todas las especialidades, tenía como objetivo mejorar la propuesta programática de 1958. El informe constataba los grandes problemas que enfrentaba el país y afirmaba su

(...) convicción más absoluta de que se impone un cambio fundamental y que es necesario afrontar los problemas en toda su amplitud. Es lo que la Democracia Cristiana llama “REVOLUCIÓN EN LA LIBERTAD”. (...) Para nosotros Revolución con Libertad, significa cambio rápido y organizado de las instituciones actuales, de la economía actual y de la organización social actual, para alcanzar, en corto período, un mejor y más elevado nivel de vida y de bienestar para todos y cada uno de los chilenos, sin tener que sacrificar la Democracia. (PDC, 1962a, p. 17).

Para entonces era evidente que el clima político se había radicalizado y la DC estaba interesada en acercarse a las propuestas de reforma de la izquierda, pero desde una perspectiva socialcristiana, en un intento por afirmarse como alternativa intermedia, capaz de conciliar capital y trabajo. El resultado fue la *Revolución en Libertad*, un vasto programa de desarrollo económico y social que consideró, en lo político, el cambio del sistema de democracia formalista por una democracia plena que, de acuerdo a su Primer Congreso, debería extender

(...) la responsabilidad y la participación de todos los miembros de la comunidad nacional en la generación del Poder y en su ejercicio y en la descentralización de sus funciones. (PDC, 1960a, p. 3).

En el ámbito social, pretendían terminar con la miseria, lograr el acceso de todos a la educación, así como el real ejercicio del derecho al trabajo a cambio de una remuneración que satisficiera las necesidades de los trabajadores y sus familias. En el largo plazo, su propósito era

(...) la sustitución del régimen capitalista por un nuevo orden en el cual los trabajadores tengan la propiedad del capital y el goce de los beneficios de la producción. (PDC, 1962, p. 20).⁶⁶

De acuerdo a su lectura,

El “viejo liberalismo *debía* ser sustituido por un sistema de solidaridad auténtica cosa que (...) *suponía* un cambio en las relaciones mismas de la propiedad y del trabajo” (PDC, 1963, p. 3).

Para ello era necesario romper con el estancamiento económico, derrotar la inflación, distribuir mejor el ingreso y la riqueza, organizar al pueblo y alcanzar la soberanía (Alvarado, Cheetham y Rojas, 1973). Una reforma de las estructuras económicas, según la Convención de 1959, debía permitir la

(...) planificación nacional de los recursos y de los esfuerzos de la Nación para crear y aumentar la riqueza y la renta a distribuir. (PDC, 1960a, p. 4).

Había que modificar el régimen tributario y hacer reformas en la empresa que permitieran una “creciente participación del trabajo en la gestión y en las utilidades”; y una transformación de la propiedad de la tierra que diera paso “a nuevas formas de explotación cooperativa” (PDC, 1960a, p. 4). Pero ya en 1951, los falangistas advertían que

Para poder afrontar esos problemas se requiere ir a los fundamentos de nuestro proceso económico, pues, si no creamos el volumen de riqueza necesario, careceremos de los medios para resolverlos. (Frei, 1951, p. 6).

⁶⁶ Para los demócratacristianos, el dilema entre capitalismo y comunismo “era falso e inmoral”, ya que se trataba de “sistemas materialistas e injustos (que) imponen sobre el pueblo el yugo de la opresión económica, el primero, y económica y política, el segundo” (PDC, 1962, p. 27).

En suma, el país requería transformar sus estructuras sociales, las que no podían afirmarse más en el bienestar de unos pocos. Era una *revolución que acorde con el sentido de la época, debía y podía*

(...) hacerse en libertad, en pleno y real funcionamiento de las instituciones democráticas, sin violación de los derechos humanos, sin prolongar las injusticias, los dolores o las miserias del tiempo anterior. (PDC, 1963, p. 3).

Consistía en la

(...) libertad del hombre; solidaridad de los hombres, suma de las libertades en esta empresa. (Integración Social, p. 8).

En esas premisas sustentaban los cambios rápidos y radicales que buscaban impulsar. Se trataba de una revolución “democrática, anti-oligárquica y anti-imperialista”, una “revolución sin paredón”, una revolución en libertad (PDC, 1963, pp. 3-4).

Frei definió las reformas propuestas por su programa como la manera más rápida de transformar

(...) las actuales estructuras sociales, económicas, que, en la práctica, han impedido hasta ahora el libre acceso del pueblo a la propiedad y uso de los bienes, el ejercicio real de la libertad de asociación en todas sus formas, sean ellas sociales, económicas o gremiales y el derecho a una educación que la capacite para el total desempeño en su condición de ciudadano de un país libre y democrático. (Frei, 1964b, pp. 57-61).

Su discurso se orientó principalmente hacia los sectores medios y populares, buscando con estos últimos captar parte del electorado que disputaba con la izquierda. De ello eran conscientes los falangistas cuando en 1956, Frei proclamaba que

Frente a esa realidad millares de chilenos se preguntan si existe una salida. Nuestra respuesta siempre ha sido categórica: hay caminos a través de los cuales el país podrá levantarse; pero no es cierto que ellos sean fáciles. (Frei in Falange Nacional, 1956, p. 4).

El programa de la Revolución en Libertad enfatizaba dos aspectos que parecían cruciales: por una parte, la constatación de que el país requería de cambios profundos que, por su intensidad, eran realmente revolucionarios y, por otra, la necesidad de evitar una polarización de la situación política

mediante una ampliación en la cobertura de las reformas sociales. El discurso de Frei se concentró entonces en los grandes problemas que afectaban al país y la oferta de solucionarlos con eficiencia y rapidez dentro de un sistema democrático, que definieron como

Democracia sí, pero no en su acepción capitalista, no en beneficio de pequeñas oligarquías agrícolas, industriales, comerciantes o financieras. Democracia real, que solo será posible con otro régimen económico social, en el que las necesidades básicas de todos los hombres tengan prioridad sobre el derroche de unos pocos. (PDC, 1962a, p. 17).

Los demócratacristianos ofrecían un “proyecto global de desarrollo basado en una alianza social que sería representada por el mismo PDC” eliminando la necesidad de pactos con otras fuerzas políticas (Yocelvezky, 1985, p. 295). La base social de esas transformaciones estaría constituida por industriales modernos, campesinos y sectores populares urbanos, que se beneficiarían de una mejor distribución de los servicios sociales. En ese esquema, al Partido Demócrata Cristiano le correspondía representar

(...) por su organización, disciplina y claridad en el planteamiento teórico y en la acción práctica el verdadero motor de este movimiento y por lo mismo no puede enclaustrarse en un cerrado espíritu partidista, sino convertirse en el intérprete de aspiraciones comunes a vastos sectores del pueblo de Chile. (PDC, 1960a, p. 5).

Para garantizar esa dirección estratégica de la aplicación del proyecto, los demócratacristianos apostaron a ampliar la participación del Estado tanto en los ingresos provenientes de la exportación del cobre, como en el control de los grupos de poder económico nacionales. Sin embargo, una vez en el gobierno, las propuestas del Ejecutivo dependieron de la aprobación del parlamento y, en este campo, su particularidad como centro rígido le significó la desaprobación tanto de la izquierda como de la derecha.

El éxito de las reformas se apoyó, en gran medida, en los importantes aportes extranjeros que recibió el gobierno de Frei Montalva, incluso antes de llegar a la presidencia, una tendencia que ya se evidenciaba desde mediados del siglo si se considera que entre 1950 y 1965 Chile recibió la mayor asistencia militar *per cápita* de los Estados Unidos en la región (Lahera, 1983, p. 34). Las razones de esa ayuda fueron sin duda políticas y se

complementaron con los aportes de la Alianza para el Progreso, que permitieron a la Democracia Cristiana iniciar su amplia política de reformas. Sin duda, el objetivo era evitar un “deterioro económico acelerado que aumentara las posibilidades electorales de la Izquierda” (Lahera, 1983, p. 34).

Para los demócratacristianos, la Alianza para el Progreso era

(...) el fruto de una nueva situación, de nuevas condiciones objetivas. Imperialista o no, Estados Unidos, como país, no puede seguir adoptando una posición de pura defensa de los intereses particulares de las compañías norteamericanas. (...) El gobierno de Kennedy se ha dado cuenta de que necesita ayudar al desarrollo de los pueblos latinoamericanos, por cuanto no es posible seguir aceptando el estado de atraso y miseria de muchos millones de hombres en nuestros países. (PDC, 1963, p. 6).

No menores fueron las ayudas recibidas de Alemania por el PDC mediante la instalación de la Fundación Konrad Adenauer, cuya actividad en Chile se inició en 1962 luego de una serie de reuniones entre el Instituto de Solidaridad Internacional (ISI) con el entonces senador Eduardo Frei Montalva y Tomás Reyes Vicuña, encargado de Asuntos Internacionales del PDC (Fernández B., 2012). Para este autor los resultados de las elecciones de 1963 incidieron en la labor realizada por esa institución, y si en esa oportunidad la DC captó 15,2% de las preferencias electorales, un año más tarde su votación subió 7,5 puntos porcentuales, un resultado que daba cuenta de la eficacia de su intervención. El resultado fue un extraordinario aumento de la deuda externa chilena, que saltó de 1.896 millones de dólares en 1964 a 2.976 millones de dólares en diciembre de 1970 (Yocelvezky, 1987), sin que se lograran las metas económicas ni sociales que se habían fijado.

Hacia 1968 era un hecho que el gobierno de Frei había perdido los favores de Estados Unidos. De acuerdo a documentos desclasificados por la *Central Intelligence Agency* (CIA), ese año el embajador de Estados Unidos en Chile criticó el envío de recursos a Frei por considerarlo incapaz de contener a la izquierda, especialmente al MAPU, que se encontraba entonces en pleno proceso de constitución. En esa nota el embajador destacó la incapacidad de Frei para controlar su propio congreso y el haber olvidado el posicionamiento de centro de su partido (Scaff, 2007, p. 3).

El giro de la política estadounidense dio inicio a una colaboración más estrecha de este país con los sectores más conservadores, mientras los demócratacristianos debieron administrar los efectos que produjo la paralización de las reformas propuestas por la Revolución en Libertad. El inicio de una crisis económica en 1967 obligó a frenar la mayoría de los programas sociales y a redefinir su base de apoyo, en medio a las fuertes tensiones que dividieron a los demócratacristianos en esa segunda etapa del gobierno de Frei. Era evidente que la Revolución en Libertad había fracasado en lo que parecía su objetivo más fundamental: lograr mejoras económicas y sociales que impidieran un triunfo de la izquierda.

Su programa y discurso se habían desmoronado ante las exigencias de la realidad política chilena y las contradicciones de la propia Democracia Cristiana, constituida en su núcleo duro por sectores fuertemente vinculados a la elite, con una base amplia, pero social e ideológicamente diversificada. En ello había incidido el deseo de los antiguos falangistas de constituirse rápidamente como un partido político fuerte, capaz de liderar una alternativa a los postulados de derecha y de izquierda. En ese recorrido se beneficiaron del convulsionado ambiente político de los años sesenta, donde pudieron mercadear sus ideas de revolución, sin necesidad de precisarlas, una forma de conquistar a esa masa que exigía, cada vez más, transformaciones profundas que aseguraran mayor igualdad.

b) Los planes de reforma

La llegada de Frei a la presidencia despertó grandes expectativas en amplios sectores, pues más allá de los apoyos coyunturales, su discurso se centró en los principales problemas que afectaban al país y la promesa de solucionarlos con eficiencia y rapidez. Su programa se había concentrado en la necesidad de impulsar reformas estructurales que permitirían “construir el desarrollo económico de Chile”, “levantar la condición de la agricultura”, “desarrollar la industria”, “hacer una audaz política minera” y “conquistar los mercados del mundo” (Frei M., 1964, p. 294). Fue así como entre sus propuestas se incluyeron la chilenización del cobre, que permitiría al Estado,

mediante acuerdos, asumir el control mayoritario de la gran minería del cobre; la sindicalización campesina; una reforma agraria que expropiaría latifundios mal explotados y crearía 100.000 nuevos propietarios agrícolas; una política de promoción popular “con el objeto de incrementar la participación de la comunidad en las organizaciones intermedias y de mejorar el nivel de vida de los sectores más desposeídos”, en especial de los urbanos; la construcción de 60.000 viviendas anuales; una reforma educacional que terminase con el analfabetismo; la concesión de derecho a voto a los analfabetos; y la implementación de un vasto plan de obras públicas, que incluía la construcción del metro de Santiago (Gazmuri *et al*, 1996, pp. 75-76).

A pesar de la profundidad de las reformas que Frei perseguía impulsar, su intento se concentró más bien en modernizar el sistema que en transformarlo, una forma de evitar estallidos revolucionarios (Yocelevzky, 1987). Para ello debió hacer frente a algunos problemas centrales, entre ellos, y quizás uno de los más importantes, la falta de capital para impulsar un plan de crecimiento. Con ese fin dio inicio a la política de chilenización del cobre, cuya meta era duplicar en seis años la producción de este mineral y los ingresos obtenidos con él, además de garantizar la participación del Estado en su comercialización e impulsar su industrialización con el aumento de la cantidad de cobre refinado. Mediante la compra de acciones a las principales compañías y un aumento de impuestos a la gran minería del cobre, Frei pretendía recuperar parte de la riqueza generada por este mineral, principal fuente de divisas del país.

Para alcanzar esos objetivos la nueva administración inició negociaciones por separado con las compañías estadounidenses, principales propietarias de los grandes yacimientos cupríferos. En 1966, el Estado adquirió 51% de las acciones de la Braden Copper Company, subsidiaria en Chile de la Kennecott Cooper Corporation, propietaria de la mina El Teniente, mientras con la Anaconda acordó formar una compañía mixta, en que el Estado tendría 25% de participación para explotar una nueva mina, La Exótica. La Cerro Corporation, que no operaba en Chile antes de 1964, pactó la formación de la Sociedad Minera Andina, en la que el Estado participó con hasta 25% del capital (Yocelevzky, 1987). Según el gobierno, la intención de crear las Sociedades

Mineras Mixtas era aprovechar el *know how* de las compañías, especialmente en la comercialización del metal que, por cierto, se abrió a nuevos mercados con importantes implicancias políticas al restablecerse las relaciones con países socialistas.

Los elevados montos pagados como concepto de indemnización a las grandes corporaciones dejó satisfechos tanto a los propietarios como al gobierno, que no podía ser acusado de practicar una política de línea marxista. Sin embargo, la evaluación de los resultados obtenidos por la chilenización y el incumplimiento de los acuerdos por parte de la Anaconda llevaron a una segunda fase conocida como nacionalización pactada. Ésta consistió en la negociación con los minerales de Chuquicamata, Salvador y Potrerillos, además de la adquisición por parte del Estado de 51% de las acciones pertenecientes a la Anaconda, mientras el 49% restante sería comprado a partir de diciembre de 1972 (Gazmuri *et al*, 1996). Para entonces parecía evidente que el Estado debía tener mayor injerencia en las decisiones sobre las ventas del cobre y su refinación. Entre 1965 y 1970 las inversiones en la minería del cobre superaron los 760 millones de dólares y los índices de producción subieron, aproximándose al millón de toneladas, mientras la capacidad de refinación del cobre creció de 390 mil toneladas en 1964 a 750 mil toneladas en 1970 (Gazmuri *et al*, 1996). Un inesperado aumento del precio del cobre contribuyó al financiamiento del programa social del gobierno, por lo menos hasta 1967, cuando nuevamente ante la falta de capitales se optó por frenar las reformas sociales.

Entre las propuestas económicas, Frei retomó las políticas de desarrollo hacia adentro de gobiernos anteriores. Fijó como meta impulsar la industrialización y fortalecer el mercado interno, factores considerados claves para dinamizar la economía. Respecto al primer punto, los demócratacristianos focalizaron su acción en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, vía incentivos fiscales. Como forma de racionalizar el crecimiento industrial propusieron la creación de la Oficina de Planificación (ODEPLAN), que funcionó durante los dos primeros años con dependencia directa de la Presidencia y sin reconocimiento jurídico.

Con relación al fortalecimiento del mercado interno, se propuso una mejor distribución del ingreso mediante el aumento de las remuneraciones, las que promediaron entre 1964 y 1970, según Julio Pinto, un 8% anual (in Salazar y Pinto, 2002). Además, impulsaron la reforma agraria con el fin de incorporar al campesinado a la economía de mercado y debilitar, al mismo tiempo, el piso social del sector terrateniente, uno de los más reacios a la política de reformas y modernizaciones de los demócratacristianos (Yocelevzky, 1985).

Esa intervención en el sector rural se justificaba en la medida que éste no había sido capaz de atender a las necesidades de abastecimiento del mercado interno, ni tampoco se había constituido como un elemento dinámico de la economía. Al contrario, tendía a perpetuar antiguas prácticas que en nada se relacionaban con las exigencias de una economía moderna. Esa ineficacia del agro se expresaba en la necesidad de aumentar las importaciones de alimentos, algo que no se explicaba por falta de incentivo estatal. De acuerdo a Pinto, entre 1951 y 1960, la agricultura absorbía 34% del crédito público, pero su aporte al ingreso fiscal entre 1940 y 1962 había superado apenas el 5% (in Salazar y Pinto, 2002). Así, el atraso agrícola solo podía explicarse por la desigual y rígida distribución de la tierra. De manera que para enfrentar los bajos índices de productividad en el agro era necesario reestructurar la propiedad de la tierra (Pinto in Salazar y Pinto, 2002), “uno de los problemas cruciales de la economía del país” (Yocelevzky, 1987, p. 178).

Para implementar la nueva política agraria, el gobierno requería primero aprobar una reforma al artículo nº 10 de la Constitución, relativo al derecho de propiedad, uno de los puntos más conflictivos con la derecha, especialmente con el Partido Conservador. En efecto, el 15 de mayo de 1965 la Sociedad chilena de Defensa de la Tradición, Familia y Propiedad, grupo radical que seguía las ideas del brasileño Plínio Correa de Oliveira y que era más conocido como Fiducia, nombre de su revista, publicó una carta dirigida a Frei Montalva en la que afirmaba que la propiedad privada era un derecho natural, instituido por Dios e inviolable. Tanto el Partido Conservador, como el Partido Liberal, la Sociedad Nacional de Agricultura, la Sociedad de Fomento Fabril, la Sociedad Nacional de Minería, la Cámara Central de Comercio y la Confederación de la

Producción y el Comercio se aprestaron a apoyar la declaración. Siguió un intenso debate, en el que Frei llegó a declarar: “O se hace la reforma agraria de la manera más racional, pero también de la más acelerada en este período, o se hará mañana de la manera más irracional e inconveniente para el país” (Gazmuri *et al*, 1996, p. 78). Mientras la discusión en el Congreso avanzaba, el proceso de reforma agraria continuó en conformidad con la ley de 1962, pero a diferencia del período anterior, la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) pasó a jugar un rol más activo.

Finalmente, en enero de 1967 se publicó la reforma a la Constitución relativa al derecho a la propiedad, lo que permitió la aprobación, en julio de ese mismo año, de la reforma agraria. La nueva ley fijó un máximo de 80 hectáreas de riego del Valle del Maipo como límite de propiedad, las llamadas hectáreas básicas, una medida usada para determinar sus equivalentes en tierras de menor calidad en otras regiones del país. Las tierras excedentes, en el caso de propiedades de mayor tamaño, debían ser expropiadas y redistribuidas. El mismo criterio se aplicaba para predios que, en un plazo de tres años después de promulgada la ley, estuvieran abandonados o mal explotados, así como también se consideraban casos de expropiación terrenos excesivamente fragmentados.

En una etapa inicial y transitoria, la ley estableció asentamientos que funcionaban como sociedades entre la CORA y los campesinos para la explotación de las tierras expropiadas hasta la asignación de la propiedad definitiva, la que podía efectuarse bajo las formas de propiedad individual, propiedad familiar, cooperativa campesina o en copropiedad (Gazmuri *et al*, 1996, pp. 87-88), una de las propuestas, a juicio de Pinto, más innovadoras del gobierno demócratacristiano (in Salazar y Pinto, 2002). El objetivo de esos asentamientos era garantizar la explotación eficiente de las tierras, preparar técnicamente a los asentados y crear cooperativas u otras formas de organización comunitaria.

De acuerdo a un folleto de 1967, la reforma agraria tenía

(...) por objeto modificar la estructura de la tenencia de la tierra (...) [y su aplicación afectaría] a solo un poco más de 3.000 propietarios agrícolas, los cuales poseen el 50% de la superficie agraria de Chile. (PDC, 1967b, p. 6).

La estimativa entonces era que con la nueva ley se crearían 100.000 nuevos propietarios agrícolas. Con todo, varios fueron los obstáculos para su implementación: muchos de los propietarios optaron por subdividir sus propiedades en hijuelas inferiores a las 80 hectáreas de riego básico, despidieron trabajadores sin causa justificada o impidieron la toma de posesión de los predios recurriendo con frecuencia a la violencia, mientras grupos de campesinos se decidieron a ocupar los predios patronales para acelerar el proceso. En las propiedades expropiadas, los hacendados retuvieron para sí las mejores tierras, así como la mayor parte de la infraestructura productiva, lo que incluía maquinaria y ganado.

Como resultado, los predios más productivos entre 1965 y 1970 eran aquellos que se situaban entre las 40 y las 80 hectáreas de riego básico. De manera que fue en ellos donde se realizaron las mayores inversiones. Es decir, los antiguos terratenientes fueron los principales beneficiarios de los subsidios de precios, los contratos estatales y las facilidades crediticias, además de asistencia técnica, medidas que estaban orientadas a dar apoyo al sector reformado. La producción agrícola aumentó de 1.762 millones de escudos en 1964 a 1.993 millones de escudos en 1970, mientras el producto agrícola creció a un ritmo del 4,6% anual, el triple de lo que se había logrado en las décadas precedentes (Salazar y Pinto, 2002). Julio Pinto señala que de los hacendados “solo un 35% había sido afectado por la reforma agraria, incluyendo un 17% (es decir, casi la mitad), cuya expropiación había sido solo parcial, respetando la reserva patronal”. En otras palabras, el campesinado no había tenido “un protagonismo muy visible” en el proceso de reforma del campesinado (in Salazar y Pinto, 2002, p. 114).

Por otra parte, los asentamientos expresaron en su organización algunos de los desacuerdos fundamentales de los demócratacristianos. Si para un sector el incentivo estatal al pequeño campesinado era un medio para mejorar

sus condiciones de vida, para otro éste representaba la posibilidad de crear un sistema de propiedad comunitaria, alternativo a las formas capitalista y socialista. El producto fue un híbrido que combinó fuerte apoyo estatal, del cual nunca pudieron autonomizarse, y una mezcla entre propiedad comunitaria y propiedad individual (Salazar y Pinto, 2002). Las incertezas de una división futura en pequeñas unidades familiares llevó a que muchos de los asentados priorizaran el trabajo en sus pequeños lotes y no en las tierras comunes. Así, la estrategia adoptada no promovió la transformación de estos campesinos en pequeños productores agrícolas, los que más bien quedaron relegados a condiciones de pobreza que, años después, los obligó a vender sus tierras a grandes empresas.

Entre los campesinos, los más beneficiados fueron los antiguos inquilinos, mientras los peones fueron incorporados como meros “socios”, sin ninguna participación en las utilidades, y los asalariados temporales o afuerinos quedaron definitivamente excluidos del proceso. Esta diferenciación del campesinado favoreció la organización de los sectores marginados como único medio para obtener tierra, apoyados, en muchos casos, por la acción de partidos de izquierda. En total, apenas 6% de los trabajadores rurales fueron beneficiados, cifra que correspondía al 15% del total de familias campesinas (Salazar y Pinto, 2002). Hacia 1970 se habían expropiado 1.406 predios, que correspondían a casi 3,5 millones de hectáreas, y asignado tierra a unas 30.000 familias campesinas, un número muy por debajo de la promesa inicial de los 100.000 nuevos propietarios agrícolas. A pesar del aumento de la producción agrícola, las importaciones de alimentos subieron de 30,5 millones de dólares en 1964 a 57,4 millones de dólares en 1969 (Yocelévsky, 1987).

Otra importante reforma fue la aprobación de la ley de sindicalización campesina⁶⁷ en 1967 que permitió, a diferencia de lo estipulado en el Código Laboral, la asociación de sindicatos a nivel comunal y nacional, así como la existencia de más de un sindicato en cada comuna (Yocelévsky, 1987). Como

⁶⁷ Desde 1947 existía una ley que permitía la sindicalización campesina, pero las condiciones en ella fijadas habían dejado a 83% de la fuerza de trabajo agrícola sin posibilidad de organizarse (Yocelévsky, 1987).

resultado el número de sindicatos aumentó de 24 en 1964 a 413 en 1970 con más de 114.000 trabajadores afiliados (Gazmuri *et al*, 1996), además de otros 100.000 pequeños productores y trabajadores agrícolas organizados en cooperativas y comités (Yocelevzky, 1987). Para Chaparro (1980) el efecto de la sindicalización campesina fue más importante que la propia Reforma Agraria, algo que Petras (1972) destacó como un factor central en el proceso de polarización política de las zonas rurales, donde “una mayoría decisiva se volcó hacia la izquierda”, favoreciendo la creciente expresión de una política radical (p. 327). También Yocelvezky (1987) considera que a la par de una mayor organización entre los campesinos, se produjo un aumento de la conflictividad y una mayor radicalización en las formas de presionar al gobierno y a los grandes propietarios de tierras.

Las ocupaciones de fundo habrían sido las expresiones más radicales de esos conflictos que, de acuerdo a Yocelvezky (1987), se originaron, en su mayoría, por demandas salariales y no por acceso a tierra. Según datos del autor citado, entre 1965 y 1970 las ocupaciones de fundos aumentaron de 10 a 285, un alza que comenzó a verificarse en 1969 cuando estas saltaron de 12 en 1968 a 111 aquel año. La mayoría de ellas ocurrieron en 1970 como consecuencia de demandas económicas (180), seguidas de aquellas ocurridas por demandas de tierras (49), realizadas en solidaridad (34) y otras por causas desconocidas (22).

A pesar de las políticas gubernamentales para dinamizar el mercado interno, parecía evidente que “por mucho que aumentasen el poder adquisitivo y el ahorro interno, era difícil que Chile pudiese acceder a niveles superiores de industrialización con el solo impulso del esfuerzo nacional” (Salazar y Pinto, 2002, p. 45). El medio diseñado para enfrentar este problema fue abrir parcialmente la economía a capitales extranjeros, especialmente en aquellas industrias que requerían de tecnología más sofisticada, consideradas prioritarias, además de abrir las exportaciones a nuevos mercados, como el europeo y el japonés, e incentivar la integración regional de las economías latinoamericanas mediante la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Pacto Andino. De acuerdo a Julio Pinto, el gobierno de Frei

Montalva trató de combinar acción pública con iniciativa privada, alternando proteccionismo con apertura a los mercados externos y oscilando entre estatismo y liberalismo (in Salazar y Pinto, 2002, p. 46).

Otro aspecto central del programa de gobierno demócratacristiano fueron las políticas sociales y, entre ellas, dos tuvieron gran destaque: el programa de Promoción Popular y la reforma educacional. La primera de ellas se fundamentó en el diagnóstico de la realidad chilena hecho por Roger Vekemans y en la idea de construir una sociedad comunitaria. Para ello era necesario reestructurar los grupos sociales en base a relaciones laborales, comunitarias y familiares, una forma de alejar el peligro marxista y su interpretación clasista de la realidad. Promoción Popular fue fundamental en la construcción de una base social para la Democracia Cristiana y estuvo estrechamente relacionada con el movimiento de pobladores de aquellos años, problema que se analiza en el capítulo III.

Por otra parte, la reforma educacional, puesta en marcha en 1965, tuvo como finalidad posibilitar el acceso igualitario al sistema educacional y disminuir la deserción escolar. Para alcanzar estos objetivos, en 1964 la educación básica se extendió de seis a ocho años y la matrícula prácticamente se duplicó. Los alumnos de enseñanza media pasaron de 139.200 en 1964 a 332.000 en 1970, lo que equivalía a una tasa de crecimiento anual superior al 20%. La enseñanza técnico-profesional creció del 25% en 1964 al 32% en 1970. Se creó la Junta Nacional de Auxilio Escolar que permitió incorporar al sistema a alumnos de escasos recursos y se dictó la Ley de Guarderías Infantiles para atender a más de un millón de niños entre 1 y 6 años. En total, se edificaron más de 3.000 nuevas escuelas Según Gazmuri *et al* (1996), el gasto en educación durante este período fue superior al 20% del presupuesto fiscal total.

La crisis económica de 1967 detuvo el ritmo de las reformas y dejó en evidencia la fragilidad de las transformaciones impulsadas, lo que contribuyó fuertemente a la radicalización de las demandas sociales y a una mayor polarización política. Ante la falta de capitales para dar continuidad a sus proyectos, los demócratacristianos optaron por alinearse con los sectores más conservadores. En un discurso pronunciado ante la Junta Nacional del PDC, en

1969, Radomiro Tomic afirmó: “¡Hemos hecho mucho; pero no hemos hecho la Revolución!” ¿Cuál era la causa? A juicio de Tomic,

(...) el programa de gobierno ofrecido en 1964 contenía una contradicción fundamental que no fue vista por ninguno de nosotros. Ella es que mientras el programa de desarrollo oficial impulsaba los cambios al concientizar al pueblo y al darle organización; el programa de desarrollo económico, (con excepción de la Reforma Agraria) no solo se ha apoyado en la estructura capitalista y neocapitalista de alto nivel, sino que en aspectos importantes, la ha robustecido aún más, como es el caso de los Convenios del Cobre, de la promoción acelerada de las inversiones extranjeras, del impulso dado al régimen de sociedades mixtas, del apoyo a la industria automotriz, de la revisión quincenal del tipo de cambio entre el peso y el dólar, etc., etc. (Tomic, 1969, pp. 15-16).

Aunque la estructura del sistema no se había modificado y los mismos problemas que habían enfrentado administraciones anteriores reventaron en violentos conflictos en los tres años de gobierno que siguieron, la magnitud de las reformas y los esfuerzos por crear una base social organizada contribuyeron a elevar las perspectivas de transformación estructural de sectores populares y medios. La Democracia Cristiana había apostado a un doble juego de equilibrista, obligada a sortear las oposiciones de izquierda y derecha, al mismo tiempo que debía esquivar el sinuoso camino trazado por los movimientos sociales, ahora más fuertes y organizados. Si su programa fue concebido para seducir a las grandes masas populares, requería para su ejecución del apoyo y confianza de los sectores empresariales, al mismo tiempo que debía navegar en los pantanosos terrenos de la política chilena y convencer sobre la grandeza de su proyecto, que no estaba dispuesto a transar con nadie. Esos eran, precisamente, los límites de la Revolución en Libertad.

c) Límites de la Revolución en Libertad

c.1. Crisis económica y movilizaciones sociales

Los signos de agotamiento del modelo propuesto por los demócratacristianos comenzaron a aparecer durante el primer semestre de 1967, cuando el precio del cobre comenzó a caer. Si a fines de 1966 la cotización del metal rojo estaba por encima de los 50 centavos de dólar la libra,

en abril de 1967 ésta había llegado a los 42,813 centavos de dólar. Esta inestabilidad en los precios afectó directamente al presupuesto fiscal que, por debajo de los 45 centavos de dólar la libra, quedaba desfinanciado. Para cubrir el déficit, el gobierno optó por solicitar nuevos préstamos externos e impulsar fuertes medidas de economía presupuestaria, disposiciones consideradas insuficientes y a las que se agregó, poco más tarde, el fin de programas sociales, la creación de nuevos impuestos y la imposición del ahorro obligatorio (Olavarría, 1967). Los efectos fueron inmediatos y ese año aumentó la cesantía, producto de la paralización de obras públicas y habitacionales, además de las alzas en los impuestos, el costo de vida y el valor del dólar. El déficit fiscal fue cada vez mayor, mientras los recursos destinados a la construcción de viviendas se hicieron más escasos.

Las profundas consecuencias en la economía chilena de las fluctuaciones internacionales del precio del cobre, dejaron al descubierto la fragilidad del modelo. Frei, como sus antecesores, había seguido la misma línea de desarrollo hacia adentro, pero con una abertura parcial a la inversión de capitales extranjeros. A pesar de sus propuestas de modernización para reactivar la economía, las medidas adoptadas por el gobierno no modificaron aspectos estructurales. La industria nacional permaneció dependiente de la importación de bienes de capital, mientras la venta de cobre en el mercado internacional se mantuvo como la principal fuente de divisas del país. A ello había que agregar el espectacular aumento de la deuda externa para costear las voluminosas indemnizaciones de las grandes compañías cupríferas y cubrir las exenciones tributarias de las que éstas se habían beneficiado. El financiamiento de los programas sociales dependía de la disponibilidad de recursos del Estado, de forma que cuando éstos disminuyeron el gobierno restringió cada vez más su acción. Como indica Julio Pinto, “el aumento de las presiones inflacionarias llevó a las autoridades a imponer medidas restrictivas que chocaron frontalmente con las expectativas generadas en la etapa inicial” (in Salazar y Pinto, 2002, pp. 46-47).

El bajo crecimiento combinado con el aumento de la inflación echó por tierra la idea de una vía intermedia entre capitalismo y socialismo, así como dejó al descubierto la superficialidad de las reformas impulsadas por la Democracia Cristiana y la fragilidad de su Revolución en Libertad. La crisis económica barrió con las expectativas de amplios sectores de la población y una ola de movilizaciones comenzó a agitar al país. Desde el principio el gobierno había adoptado una doble estrategia que combinaba negociación política y presión social para aprobar sus reformas, de manera que frente a las manifestaciones tuvo también reacciones diferenciadas. En los casos en que las demandas eran coherentes con el programa de gobierno, éste se preocupaba por canalizarlas políticamente, pero cuando iban en contra de las medidas tomadas por la administración Frei, las protestas eran fuertemente reprimidas (Yocelvezky, 1987). Así, en los tres primeros años de gobierno predominó la salida política, coincidente con el período de aplicación de las reformas, mientras la respuesta represiva prevaleció en los tres últimos, cuando gran parte de las inversiones sociales fueron paralizadas.

En el ámbito legal, el gobierno buscó fórmulas para limitar el derecho a huelga con el despacho, en 1966 y 1967, de los dos proyectos anuales para aumento de sueldos y salarios. Tras el envío del primero, logró aprobar un artículo que facultaba al presidente a ordenar la reanudación de faenas después de 15 días de huelga y, en algunos casos, a someter obligatoriamente el conflicto a un tribunal de arbitraje. En el proyecto de 1967 se proponía declarar ilegales las huelgas que respaldaran peticiones de aumentos de sueldos o salarios por sobre aquellos fijados en el presupuesto, además de la creación de un Fondo Nacional de Ahorro con dinero que se deduciría de los aumentos de sueldos y salarios de 1968. Éstos serían pagados parcialmente en dinero, mientras el restante serían bonos para ese fondo. Popularmente bautizados como “chiribonos”, la medida estaba orientada a establecer el ahorro obligatorio. En respuesta al Ejecutivo, la Central Única de Trabajadores convocó a un Paro Nacional el 23 de noviembre de ese mismo año. Los enfrentamientos entre huelguistas, policía y fuerzas armadas, sacadas a la calle para la ocasión, dejaron un saldo de seis muertos.

Las reacciones de la oposición e incluso de sectores de la propia Democracia Cristiana a esa segunda propuesta “convirtieron esta confrontación en el punto de viraje que marcó el cambio del carácter del gobierno” (Yocelvezky, 1987, p. 249). A partir de entonces, prevaleció la política de mano dura y el Partido Demócrata Cristiano quedó bajo control del gobierno. En esas condiciones la movilización social pasó a ser atractiva también para algunos sectores dentro del propio PDC, que rechazaban la respuesta represiva del gobierno y el control de Frei sobre el partido. De acuerdo a Pinto, fueron esas “demandas y tensiones las que, en definitiva dieron por tierra con los propósitos de la nombrada administración” (in Salazar y Pinto, 2002, p. 46).

Si durante los primeros tres años los esfuerzos del gobierno se habían concentrado en consolidar una base social popular, en los siguientes tres debieron acercarse a los grupos empresariales para buscar una salida a la crisis. Ocurría que ni los sectores populares ni los empresarios estaban satisfechos con las reformas impulsadas por el gobierno. Los primeros las consideraban insuficientes (a lo que se sumó la paralización de las mismas), mientras el carácter demasiado estatista del programa de Frei erizaba al empresariado.

De acuerdo a Fleet (1988), los programas de gobierno no alcanzaron los resultados esperados o fueron eliminados antes de hacerse efectivos, al mismo tiempo que surgían nuevas demandas y disminuía el apoyo popular debido a la crisis. Para este autor el aumento de la presión social obedeció a factores externos a la política gubernamental, sin considerar que la intensificación de las protestas fue una respuesta no solo a las promesas incumplidas, sino a la persistencia de graves problemas sociales que, pese a toda la grandilocuencia del gobierno, no habían sido resueltos.

Las altas expectativas levantadas por la Revolución en Libertad se vieron frustradas y la Democracia Cristiana debió enfrentar el doble filo de su propia estrategia. En su afán por consolidar una base de apoyo social, catalizó las dinámicas organizativas del movimiento popular, expresivas desde fines de la década de 1950. Sus intentos por domesticar como clientela a la masa popular terminaron por enfrentarlo a la necesidad de competir en el terreno de las

reivindicaciones con los demás partidos, al mismo tiempo que creaba sus propias formas de penetración en los sectores populares. Es decir, los demócratacristianos debieron validar y respaldar las demandas de los grupos que pretendían representar para legitimar su proyecto de cambio social y asentar una base sólida para el partido. La crisis, sin embargo, colocó al gobierno en la disyuntiva de continuar o frenar el proceso de reformas para enfrentar la nueva avalancha económica. Al optar por lo segundo, dejó en evidencia la debilidad de su propio proyecto, y se vio obligado a conquistar con medidas duras a sectores de la elite que, a esas alturas, se encontraban demasiado alejados del gobierno.

c.2. El doble juego de las presiones políticas

A pesar del apoyo electoral que recibió Frei de la derecha, desde un principio debió enfrentar la oposición no solo de ese sector, sino también de la izquierda, algo que daba cuenta del rechazo que provocó la intención de los demócratacristianos de consolidarse como partido único. En ese contexto, el andamio de sus proyectos dependió de la capacidad de negociación con los partidos que podían estar interesados en aprobar una reforma en particular, la que, por lo general, sufrió importantes modificaciones.⁶⁸ Esa situación se hizo más evidente en el Senado, donde la oposición a Frei ejerció su papel de forma más eficaz al tramitar con extrema lentitud “los proyectos de reforma constitucional y de modificación de las leyes, proyectos que eran fundamentales para el programa de gobierno” (Cumplido y Balbontín, 1978, pp. 25-26).⁶⁹

⁶⁸ Por ejemplo, a pesar de que el impuesto patrimonial fue aprobado unánimemente por las dos cámaras, una mayoría compuesta por conservadores, liberales y radicales reemplazó la idea original por un impuesto a la renta presunta. Ésta debía ser calculada como un porcentaje del valor de la propiedad sobre el que se deduciría aquello que se hubiera pagado como impuesto a la renta. Quedaban exentas de pago propiedades valorizadas en hasta veinte veces el sueldo vital.

⁶⁹ Cumplido y Balbontín (1978), señalan que “(...) la reforma al Derecho de Propiedad demoró 2 años y 1 mes; la Reforma Agraria tardó 1 año y 7 meses; la Sindicación Campesina se tramitó en 1 año y 6 meses; la Ley de Juntas de Vecinos, en 4 años y la reforma constitucional de 1964, fue parcialmente despachada a los 5 años” (p. 25).

Para Grayson (1969), sin embargo, la opción por “alternar alianzas” tuvo como costo principal para la Democracia Cristiana, alejarse de los partidos de izquierda y de derecha. En su evaluación, si pretendían permanecer en el poder, debían necesariamente “recurrir a nuevas fuentes de apoyo”. Y este era precisamente uno de los puntos de debate que más dividía a la militancia demócratacristiana. Mientras para unos era necesario “integrar a las masas en un movimiento y establecer una cooperación política con la izquierda”, otros rechazaban cualquier acercamiento a comunistas y socialistas (p. 171).

La oposición política, sin embargo, no se restringió apenas a los procesos de aprobación o rechazo en el Congreso. Se estructuró también mediante un reordenamiento de los partidos políticos y de las organizaciones sociales y empresariales. En el caso de la representación de los intereses de la elite, ésta se amplió a campos que excedieron los límites de la política. Así, mientras la crisis de los partidos tradicionales se resolvió con la fundación del Partido Nacional y la búsqueda por desarrollar una base social que sustituyera el apoyo electoral del campo, perdido tras la reforma agraria y la sindicalización campesina, el empresariado optó por fortalecer su presencia corporativa.

El propio gobierno contribuyó a esa reorganización en la medida que no buscó eliminar o disminuir su influencia y evitó posibles conflictos con ese sector. La Democracia Cristiana, por su parte, aprovechó el desorden por el que pasaban los partidos tradicionales para ampliar su propia influencia en esas esferas. Su objetivo era cautivar a la elite económica considerada más moderna, donde pretendían encontrar el apoyo necesario para impulsar su programa de reforma.⁷⁰ Sin embargo, las corporaciones fueron asumiendo un papel político propio, pero sin volcarse al PDC como alternativa de representación y al finalizar el mandato de Frei, su poder era tal que se sentían

⁷⁰ De acuerdo a Fleet (1988), la elección de Silva Bascuñán para liderar la CPC en 1965 fue apenas una estrategia de los sectores tradicionales para tener mayor injerencia en las decisiones del gobierno. En su opinión, la mayoría de los cargos de importancia del gobierno estaban ocupados por demócratacristianos o tecnócratas fuertemente comprometidos con la reforma, los que, a su juicio, carecían de cualquier comprensión sobre las demandas de los sectores agrícolas o empresariales. Al empujar a figuras de la Democracia Cristiana a asumir puestos importantes dentro de sus corporaciones, pretendían mejorar las relaciones con el gobierno y frenar de esa manera su impulso reformista. A pesar de que el gobierno consideró estas iniciativas como una señal de la aprobación a su proyecto, lo cierto es que en un corto plazo de tiempo los sectores reformistas se encontraban todavía más marginados y era un hecho la existencia de un consenso que Fleet definió como “anti-gobierno militante”.

lo suficientemente fuertes como para oponerse al gobierno (Yocelvezky, 1987).

A ese fracaso por conquistar al empresariado moderno, se sumó la molestia de los grandes hacendados, afectados por la reforma agraria y la sindicalización campesina. Estas políticas habían socavado la base del poder electoral de este sector al limitar el control que tenía sobre el voto campesino. Esto no se tradujo, sin embargo, en un debilitamiento de los hacendados, dado el propio carácter que asumió la reforma agraria y la permanencia de la sobrerrepresentación del campo en el Congreso.⁷¹

El intento del gobierno por diferenciar la elite entre un sector moderno y otro conservador tuvo pocos resultados. A la hora de defender el derecho a la propiedad privada en contra del intervencionismo estatal, empresarios y hacendados funcionaron como lo que siempre habían sido, un solo bloque. Esa oposición logró limitar los efectos de la reforma agraria y a partir de entonces la Democracia Cristiana asumió una posición cada vez más defensiva, haciendo concesiones en todas las demás áreas para lograr el apoyo de los sectores dominantes. El resultado fue que estos grupos fueron ganando influencia en el gobierno y, a través de este, en el propio partido.

El rechazo a las políticas de Frei se extendió también a las Fuerzas Armadas. En 1969 el general Roberto Viaux, comandante de la Primera División del Ejército en Antofagasta, envió una carta al presidente de la República solicitando la renuncia del ministro de defensa y del comandante en jefe del Ejército. Al ser llamado a Santiago, se auto acuarteló en el Regimiento Tacna con un numeroso grupo de oficiales. En respuesta, el Ejecutivo decretó estado de sitio y a La Moneda concurrieron líderes políticos, sindicales y de la Iglesia para manifestar su solidaridad con el gobierno. Finalmente, Viaux entregó el mando del regimiento y en nota al gobierno expresó su lealtad al presidente, afirmando que se había tratado de un movimiento “netamente militar y profesional”. Con todo, tanto el ministro de Defensa como el Comandante del Ejército (sucedido por René Schneider) debieron renunciar a

⁷¹ El número de asientos fijados para las zonas rurales era el mismo que en los años treinta cuando todavía el fenómeno de la urbanización no había alcanzado las enormes proporciones que adquirió durante la primera mitad del siglo XX.

sus cargos. La presión del comandante había surtido el efecto esperado.

Los partidos de izquierda por su parte también se opusieron a importantes proyectos del gobierno. Uno de los más emblemáticos fue el de Promoción Popular que, si bien rescataba ideas cercanas a las propuestas de izquierda, abría también la posibilidad de clientelizar a los beneficiarios de esa política en favor del gobierno (ver capítulo III). Por otro lado, en el caso de la reforma a la empresa, el gobierno ni siquiera llegó a presentar la propuesta debido al fracaso de su política para asumir el liderazgo en la esfera sindical o de crear organizaciones paralelas.⁷² En la práctica, significaba dar mayor participación a los trabajadores en la administración de las empresas e incluso en su propiedad, lo que indirectamente beneficiaría a sindicatos y partidos de izquierda que en su mayoría los controlaban. Fuera del ámbito parlamentario, la oposición a Frei se expresó en una reorientación de las líneas tradicionales de actuación de la izquierda, que abandonó la idea de concentrarse apenas en los sectores definidos como puramente “proletarios” para iniciar una acción política más consistente entre pobladores y campesinos. Como medio para acelerar las reformas, se incrementaron tomas de terrenos y ocupaciones, así como huelgas y manifestaciones.

Las posturas de los partidos de derecha e izquierda se fueron radicalizando al mismo tiempo que las diferencias al interior del PDC (ver ítem c.3) se hicieron más sensibles. En 1967 el sector encabezado por Carlos Altamirano venció en el Congreso de Chillán⁷³ y, un año más tarde, en 1968, la directiva del Partido Nacional fue reemplazada. El moderado Víctor García Garzena dejó la presidencia que fue asumida por Sergio Onofre Jarpa,

⁷² A pesar de que el Departamento Sindical del PDC se opuso siempre a la política del gobierno en esta materia, la opción por la llamada “libertad sindical” se impuso por 540 votos contra 394 a la propuesta de unidad sindical en el Segundo Congreso Nacional del PDC, en 1966. Con todo, el intento de crear una organización sindical paralela a la Central Única de Trabajadores (CUT) fue un gran fracaso y el gobierno debió contentarse con ganar la vice-presidencia y dos representantes en las elecciones de la CUT de 1968 (Grayson, 1969, p. 158).

⁷³ En ese congreso, el Partido Socialista asumió como “objetivo estratégico”, la toma del poder para instaurar “un “Estado revolucionario que libere a Chile de la dependencia y del retraso económico y cultural e inicie la construcción del socialismo”, además de afirmar que “la violencia revolucionaria es inevitable y legítima”, “la única vía que conduce a la toma del poder político y económico y, a su ulterior defensa y fortalecimiento”, mientras que “las formas pacíficas o legales de lucha (...) no conducen por sí mismas al poder” (Congreso de Chillán, 24,25 y 26 de noviembre de 1967).

personaje conocido por su autoritarismo. Aunque la oposición política que ejercieron los partidos de izquierda y derecha contribuyó al desgaste político del gobierno demócratacristiano, en ningún caso explica el fracaso de la Revolución en Libertad. En él influyeron más decisivamente las contradicciones de los demócratacristianos para concretar las transformaciones que pretendían realizar, así como su incapacidad para establecer alianzas con otros sectores políticos. Por otra parte, su plasticidad para definir apoyos coyunturales la dejó en terreno de nadie y a medida que arreció la crisis y se radicalizaron las posturas, los demócratacristianos perdieron credibilidad como salvadores del marxismo.

c.3. Divisiones al interior de la DC y diferencias con la política del gobierno

Las diferencias al interior de la Democracia Cristiana se tornaron más evidentes ya en el primer año del gobierno de Frei. En efecto, cuando el nuevo presidente retornó de su gira por Europa, realizada en junio de 1965, se organizó para julio de ese año la Junta Nacional del PDC con el objetivo de elegir una nueva directiva que sustituyese la de Renán Fuentealba, que llegaba a su fin. Se perfilaron dos tendencias: una proclive a una mayor intervención del partido en el gobierno, encabezada por Alberto Jerez, y otra favorable al apoyo irrestricto del partido al Ejecutivo, conducida por Patricio Aylwin. Venció la segunda tesis, pero a partir de entonces se abrió una brecha entre los demócratacristianos y a medida que transcurrió el periodo presidencial la distancia entre gobierno y partido se hizo cada vez más profunda e insalvable.

Si en 1965, la JDC había afirmado categóricamente que

Todo un período romántico ha terminado. Ha culminado la etapa de la conquista de la confianza popular, de las grandes concentraciones, de las canciones y las marchas, la época en que los militantes sufrían persecuciones y luchaban contra todos para afianzar una idea en el corazón del pueblo. **Ahora toca hacer la Revolución.** (JDC, 1965, p. 35).

Un año más tarde, cuando se reunía en su III Congreso, realizado en agosto de 1966, para discutir sobre cómo dinamizar la Revolución en Libertad, su presidente, Jorge Leiva, reiteraba que el Congreso debía cumplir con la tarea de

(...) hacer del Partido el instrumento de la Revolución y de definir el concepto de comunitarismo del que se ha dicho es vago e impreciso. (*El Siglo*, 13 de agosto de 1966).

Entre los puntos del temario, la JDC incluyó un análisis del gobierno de Frei y la necesidad de hacer de la Revolución en Libertad un programa efectivamente antioligárquico y antiimperialista, conducido por el PDC y ejecutado por el gobierno. Sus principales cuestionamientos apuntaron a la falta de estrategia y conciencia crítica frente al sector capitalista; debilidad política ante el retroceso de las inversiones privadas; tolerancia hacia los intereses privados “empeñados en boicotear la política anti-inflacionista”; falta de autonomía y agresividad del sector estatal en el área económica; ausencia de acciones por parte del gobierno contra bancos, sociedades anónimas y monopolios; una actitud tradicional hacia los inversionistas extranjeros; críticas a la política laboral; y, cuestionamiento al papel subalterno que jugaba el partido con relación al gobierno. La conclusión era tajante, “se estaba configurando una tendencia neocapitalista que la Juventud rechazaba enérgicamente” (JDC, 1966, p. 66).

Desde el año anterior, los jóvenes demócratacristianos se habían pronunciado respecto a las dificultades del gobierno para ejecutar el programa de la Revolución en Libertad, y que atribuían al rol subordinado del partido en función de subsidiar el papel del gobierno y las metas económicas establecidas. Constatan que

Se carece, todavía, de una estrategia política definida en función de la Revolución en Libertad. Es decir, faltan ideas claras sobre cómo hacer la Revolución y cuáles son las metas que se quiere alcanzar con ella. Existen conceptos, muy generales, sobre la Sociedad Comunitaria y planes concretos para resolver técnicamente los problemas económicos chilenos. Pero hay una gran laguna entre los planes técnicos a corto plazo y la orientación general para alcanzar la Sociedad Comunitaria. (JDC, 1965, pp. 36-37).

Con ello apuntaban a tres problemas centrales: en el plano doctrinario, existía una indefinición respecto a lo que era una sociedad comunitaria; en el plano político, no se sabía cómo concretar los enunciados de la Revolución en Libertad y; las medidas adoptadas tenían un cariz demasiado técnico que no se condecía con los ideales revolucionarios levantados por los democratacristianos durante su campaña a la presidencia.

También en 1966 se realizó, entre el 24 y el 28 de agosto, el II Congreso Nacional del PDC, oportunidad en que Rodrigo Ambrosio, en su Informe al II Congreso, concentró su exposición en los lentos avances del gobierno en dirección al socialismo comunitario, definido como

(...) la propiedad social de los medios de producción y por el papel dirigente de los trabajadores en el poder del Estado y en la gestión de la economía en todos sus niveles. (p. 2).

En el documento cobraba de La Moneda los compromisos asumidos en función de poner “término al poder del dinero acumulado y de los privilegios que tal poder engendra” (p. 4), así como las promesas de nacionalizar las compañías de cobre norteamericanas, “extender la democracia a las masas” (p. 7) y avanzar en una vía no-capitalista de desarrollo.

Los planteamientos de la Juventud se mostraron muy en sintonía con los de Rafael A. Gumucio, quien había criticado fuertemente el lento avance de la Revolución en Libertad y las relaciones del Ejecutivo con el partido en una carta, enviada en mayo de 1966 a los Dirigentes Provinciales del PDC, donde exponía sus opiniones políticas personales. En la misiva, Gumucio, criticaba la ampliación indiscriminada de la militancia, la falta de definición doctrinaria con relación a la idea de comunitarismo y el lento avance de la Revolución en Libertad tras un año y medio de gobierno. Proponía abrir un diálogo con la izquierda y diferenciar con mayor claridad el papel que correspondía al partido y aquel que competía al Ejecutivo. En su opinión,

(...) persiste en las bases y en muchos parlamentarios un pesado pesimismo respecto del espíritu revolucionario del equipo gubernativo, aun cuando se señalan excepciones brillantes. En lo íntimo de las conciencias, subsiste la duda de que lo que se realiza no pasa de ser un esfuerzo reformista valioso. (p. 6).

Además de la críticas vertidas contra el gobierno, durante el encuentro se aprobó el informe “Concepto de la Revolución en Libertad” de Jaime Castillo Velasco, Jacques Chonchol y Julio Silva Solar, en el que se definía la revolución como

(...) un proceso democrático, que supone el amplio desarrollo de la autocrítica y la libre expresión de todos los sectores, con participación activa del pueblo y que se realiza por una vía no capitalista de desarrollo. Este proceso se efectúa por el pueblo, conducido por el Partido y ejecutado por el Gobierno. (Castillo Velasco, Chonchol y Silva Solar, 1966).

A pesar de que la vía de desarrollo no capitalista se propuso como un proceso para profundizar los cambios, idea que parecía muy en sintonía con los planteamientos de la Revolución en Libertad, ésta no coincidía con la visión de los sectores más conservadores y suscitó importantes diferencias al interior del partido. Para Aylwin se trataba de que

(...) el progreso económico no se funde en la explotación del trabajo humano por las minorías poseedoras de los capitales, ni resulte necesariamente ligado a la constitución de grandes poderes financieros concentrados en unas pocas manos. (Aylwin, 1967, p. 81).

Así, el problema estaba en

(...) encontrar la forma de interesar a las grandes mayorías proletarias en el desarrollo económico y no solo en el logro de beneficios. Los trabajadores y la población en general deben comprender que el aumento de la producción y de la productividad, el que haya más bienes a más bajo costo es requisito indispensable para su propia prosperidad. (Aylwin, 1967, p. 81).

Es decir, no se podía aspirar a un desarrollo sin la “amplia participación” de los particulares, con cuya colaboración contaba el dirigente demócratacristiano. Por su parte, Azócar Brunner (1969) sostuvo que

(...) una vía de desarrollo no capitalista de contenidos comunitario es capaz de crear una mística y solidaridad pujantes para la incorporación del pueblo trabajador a las tareas propias de una verdadera revolución humanista. (p. 45).

Los debates respecto al papel del gobierno, los avances de la Revolución en Libertad y la aprobación de la vía de desarrollo no capitalista dejaron al descubierto las profundas tensiones que cruzaban a la militancia

democratacristiana, las diferencias entre los jefes del partido y el abismo que comenzaba a abrirse con la Juventud. En ese ambiente tenso, se abrió la posibilidad de elegir una nueva mesa directiva, pero los grupos afines al gobierno mantuvieron su hegemonía y lograron posponer esa votación. Se trataba de un paso estratégico en una asamblea demasiado favorable a las posturas progresistas. Para evitar la elección, el entonces presidente del PDC, Patricio Aylwin,⁷⁴ amenazó con renunciar caso esa votación no se realizara en septiembre, durante la Junta Nacional. Su acción resultó eficaz y en la fecha prevista fue reelegido junto a su equipo. Estas medidas, sin embargo, no lograron ocultar las diferencias que separaban a la militancia democratacristiana, las que se hicieron públicas solo algunos meses más tarde cuando se conocieron los resultados de las elecciones municipales de 1967 (Moyano, 2009).

La necesidad de la Democracia Cristiana de afirmarse electoralmente, por un lado, y de constituirse como una alternativa política, por otro, la colocó en la difícil posición de tener que equilibrar los disensos internos y hacer frente a las presiones externas, que provenían tanto de los partidos de derecha como de izquierda. La falta de definición y las abiertas contradicciones de la política gubernamental terminaron por cobrarse en las urnas y, pese a todo el despliegue de recursos, los resultados de 1967 golpearon duramente a los democratacristianos.⁷⁵ Algunos meses antes, Frei había definido esos comicios como una suerte de plebiscito a su gestión y para asegurar el triunfo asumió como generalísimo de la campaña. Realizó varias giras por el país para apoyar a los candidatos democratacristianos, mientras Caritas se preocupó de

⁷⁴ Patricio Aylwin fue elegido presidente del partido el 2 de agosto de 1965 cuando se formó un nuevo Consejo Nacional, cuya composición estuvo dominada por militantes incondicionales al gobierno, los que más tarde se conocerían como oficialistas. El reemplazo de la Directiva Nacional que dirigió la campaña electoral de 1964 (ninguno de sus miembros fue reelegido) tuvo como objetivo asegurar que todos los miembros de este órgano "estuvieran comprometidos incondicionalmente con las posturas que aplicaba el gobierno" (Yochelevsky, 1987, pp. 287-288).

⁷⁵ En las elecciones parlamentarias de 1965, la DC había obtenido 42,3% de los votos, mientras en las municipales de 1967 alcanzó 35,6% de las preferencias. Los partidos de izquierda, por su parte, acusaron un significativo aumento de 22,7% en 1965 a 28,7% en 1967 (votaciones del PCCH y del PS en conjunto), mientras liberales y conservadores, que en 1965 habían sumado 12,5%, mejoraron su votación en casi dos puntos, un alza que se explica por la unificación de las dos fuerzas en el Partido Nacional (Dirección General del Registro Electoral en Yochelevsky, 1987, p. 270).

distribuir “decenas de miles de paquetes de alimentos en las poblaciones marginales, tal cual lo había hecho durante la campaña presidencial de 1964” (Olavarría, 1967, p. 115).⁷⁶

Confrontada a la derrota, la Democracia Cristiana no tuvo otra alternativa que asumir los resultados como una crítica a las promesas incumplidas, algo que su Consejo Nacional, reunido de forma extraordinaria entre los días 6 y 7 de abril en Las Vertientes,⁷⁷ admitió al declarar que

El Partido Demócratacristiano recibe con respeto la expresión de la voluntad popular y reitera que cualesquiera que sean las consecuencias electorales que el futuro le depare, seguirá cumpliendo el compromiso que contrajo con el pueblo. Ninguna interpretación de los resultados alterará su voluntad de realizar los cambios estructurales necesarios para dar independencia al país y justicia a las mayorías nacionales, y con ese fin estará siempre dispuesto, con espíritu abierto, a rectificar los errores que haya cometido. (PDC, 1967c).

En ese documento el Consejo también indicó que

(...) propondrá a la Junta Nacional que con el mismo propósito debe reunirse el 15 del presente, una fórmula política destinada a seguir avanzando en el cumplimiento del programa de gobierno, a través del diálogo con otras fuerzas políticas que estén dispuestas a acelerar los cambios que el país necesita. Para ello confía en el ofrecimiento público [de apoyo] del FRAP a las iniciativas del Ejecutivo que, según esos partidos, tienen carácter de interés nacional. (PDC, 1967c).

Es decir, el PDC asumía la importancia de establecer alianzas con otras fuerzas políticas, ya que era evidente que en esos resultados habían influido no solo las permanentes huelgas de empleados y obreros exigiendo mayores reajustes salariales, sino también los emplazamientos de la izquierda para que los demócratacristianos aprobasen proyectos verdaderamente revolucionarios (en efecto, los votos del PDC sumados a los del FRAP permitían mayoría absoluta en las dos cámaras), así como las críticas de los nacionales a la política gubernamental.

⁷⁶ El autor agrega que el presupuesto fiscal para el año 1967 otorgó a CARITAS una generosa subvención de 3.776.000 pesos, la que podía gastar sin ningún tipo de control.

⁷⁷ Esa reunión se produjo apenas cuatro días después de realizados los comicios y apenas tres días después de conocidos los resultados.

En efecto, algunos días más tarde se reunió la Junta Nacional que, en Declaración Política, fechada el 15 de abril de 1967, reconoció que

(...) tenemos conciencia que la magnitud de nuestro esfuerzo ha dado ocasión a que tanto en labor que impulsa el Gobierno como en la acción del Partido que lo respalda, se cometan errores que es nuestra sincera disposición rectificar con rapidez, a fin de fortalecer la confianza de los trabajadores que nos acompañan y permitir al país una marcha más acelerada en la obtención de las metas del desarrollo y la liberación nacionales. (PDCd, 1967, p. 1).

Con el objetivo de “imprimir un nuevo dinamismo a la ejecución del programa de la Revolución en Libertad”, la Junta acordó:

(...) El 2° Congreso Nacional del Partido acordó impulsar una vía de desarrollo no capitalista. – Con el fin de que estudie y proponga las medidas concretas para llevar a la práctica dicho acuerdo, dentro de los criterios y orientaciones fijados por este Congreso, y la consiguiente adecuación del programa de Gobierno a las nuevas circunstancias, la Junta Nacional ha encargado al Consejo del Partido designar una Comisión Político-Técnica del más alto nivel.- Esa Comisión deberá cumplir su cometido dentro de los próximos 60 días y presentar sus conclusiones a esta Junta Nacional en la sesión que corresponde celebrar en Junio próximo. (PDCd, 1967, p. 1).

También concordaron en impulsar algunas medidas de inmediato, como la pronta promulgación de la Ley de Reforma Agraria y un aceleramiento del proceso de expropiaciones; revisar y reforzar “los sistemas y estructuras encargados del estudio de costos y precios de los abastecimientos”; establecer Juntas Nacionales de Remuneraciones integradas por trabajadores, empleadores y representantes del Estado”; política de petróleo; y, el impulso inmediato a proyectos de ley, como reformas constitucionales, Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias, loteos brujos, entre otros. Además se proponían estudiar una reforma tributaria, una reforma al Código de Minería y un “Sistema de Ahorro Popular que permita la capitalización en empresas en que los trabajadores participen en su propiedad y en su gestión” (PDCd, 1967, p. 2). La promulgación de la Ley de Sindicalización Campesina y la entrada en vigor de la reforma agraria ese mismo año parecieron apuntar a una retomada de las reformas por parte del gobierno, pero lo que parecía el inicio de un proceso de aceleración de los cambios no era nada más, según Yocelvezky (1987), que el fin del período reformista.

Moyano (2009) señala que en ese escenario las divisiones internas de los demócratacristianos se hicieron más visibles, lo que ya había afirmado Yocelevzky (1985) cuando indicó que “a partir de ese momento el enfrentamiento se expresó abiertamente en el partido como lucha de tendencias y fracciones” (p. 303). Así, los *oficialistas* mantuvieron su adhesión a la línea de Frei y al gobierno, mientras los *rebeldes* exigieron acelerar el proceso de la revolución en libertad, en cuanto *los terceristas* adoptaron una actitud crítica, pero solidaria con la gestión del Ejecutivo (PDC, 1973).⁷⁸ De acuerdo a Grayson (1969), las diferencias entre estas tres facciones se manifestaron en seis temas principales: velocidad del proceso de Revolución en Libertad; estilo de la administración Frei; relación entre partido y gobierno; política sindical; vínculos con los partidos de izquierda; y, política internacional. En la mayoría de esas discusiones fue frecuente la alianza entre rebeldes y terceristas, favorables a una vía no capitalista de desarrollo, en contra de la posición del grupo oficialista, reacio a cualquier quiebre radical.

Grayson (1969) también diferenció estas tendencias según experiencia política, sector social y franja etaria. Los oficialistas correspondían al grupo de políticos de más larga trayectoria y experiencia. En su mayoría eran profesionales de clase media, cercanos a los 50, muchos de ellos fundadores del partido. Desde la formación de la Falange habían ocupado cargos de importancia dentro de la organización y en el gobierno de Frei se convirtieron en figuras destacadas del senado y del cuerpo de ministros. Los rebeldes, por su parte, eran el grupo más joven y con menos experiencia, cuya trayectoria política había comenzado después del triunfo que llevó a Eduardo Frei a la presidencia. Tenían fuerza en la Juventud del PDC, en las asambleas de base del partido y en los departamentos Sindical y Campesino. Los terceristas agrupaban a profesionales y técnicos ligados a temas de desarrollo social y económico, por lo general eran congresistas en la franja de los 30 años. En este sector se concentraba el mayor número de intelectuales, muchos de ellos

⁷⁸ De acuerdo a Moulian y Torres (1989), en el Primer Congreso del Partido Demócrata Cristiano, ocurrido en 1959, ya se habían manifestado estas tres tendencias: la izquierda, representada por Rafael Agustín Gumucio, el “purismo” liderado por Jaime Castillo Velasco y el freísmo.

empleados en las agencias técnicas del gobierno.

Para los oficialistas la acción del partido debía subordinarse al gobierno y al liderazgo de Frei, sin establecer alianzas con otras fuerzas, especialmente de la izquierda. Su meta era “transformarse en la representación política de la burguesía, o al menos de los sectores fundamentales en ella para su proyecto de desarrollo económico” (Yocelevzky, 1985, p. 304). Esta opción se explicaba por la importante presencia de empresarios y líderes del Departamento de mujeres del PDC, dos de los grupos más conservadores dentro del partido. Bajo el liderazgo de Aylwin, presidente de la colectividad entre 1965 y 1967, estaban dispuestos a detener la aplicación del programa de gobierno de 1964, como de hecho ocurrió.

Los rebeldes, encabezados por el senador Rafael A. Gumucio y la JDC, defendían “radicalizar el proceso de cambios”. Consideraban que “la subordinación del partido al gobierno significaría anular y debilitar al PDC” (Gazmuri *et al*, 1996, p. 89) y se declaraban a favor de la vía no capitalista de desarrollo. Para ellos, el desgaste electoral de la Democracia Cristiana era precisamente una consecuencia del incumplimiento del programa de 1964. Estimaban que el principal obstáculo para la realización de las reformas era “la estructura del poder económico dominada por la burguesía”, de manera que una alianza con la izquierda era necesaria (Yocelevzky, 1985, p. 305). Sus propuestas eran apoyadas por un número significativo de militantes. Entre oficialistas y rebeldes también existían diferencias de interpretación sobre lo que era una sociedad comunitaria: para los primeros se trataba de una vía intermedia entre capitalismo y socialismo, mientras los segundos la consideraban una forma de socialismo.

A su vez, los terceristas, formados en 1966 como una “tercera posición” entre oficialistas y rebeldes, si bien coincidían con la necesidad de postergar algunas reformas, no por ello rechazaban una eventual alianza con la izquierda para impulsar algunos de esos cambios. Su apuesta era “transformar al partido desde dentro (...) pretendían izquierdizar a la Democracia Cristiana en su conjunto” (Moyano, 2009, p. 93). El diputado Juan Bosco Parra y el experto en reforma agraria Jacques Chonchol eran las cabezas de esa tendencia.

Tanto para rebeldes como para terceristas, el proceso de la Revolución en Libertad no había logrado solucionar problemas sociales estructurales, razón por la que coincidían en la necesidad de acelerar el proceso de reformas (Grayson, 1969). La fuerza de estas tendencias se manifestó en las dos elecciones a presidente de la JDC y del PDC que se sucedieron entre los meses de junio y julio de 1967. En la primera triunfó Rodrigo Ambrosio, mientras la Junta Nacional sancionó la elección de una nueva mesa, encabezada por Rafael Agustín Gumucio, conocido por su oposición a la política del gobierno. El control de rebeldes y terceristas, sin embargo, duró poco tiempo y no volvió a repetirse.

La comisión político-técnica,⁷⁹ designada meses antes para elaborar una nueva línea estratégica y táctica para el partido, presidida por Jacques Chonchol, presentó sus resultados en un informe orientado por siete criterios básicos que habían sido aprobados por la Junta, apoyada a su vez en resoluciones del II Congreso Nacional de la Democracia Cristiana.⁸⁰ Dominado por posiciones terceristas, el comité tituló el documento “Proposiciones para la acción política en el período 1967-1970 de una vía no capitalista de desarrollo”, que debería ser discutido por la Asamblea Nacional del PDC, en su reunión de julio de 1967.

La vía no-capitalista de desarrollo era definida como

(...) un conjunto de tareas destinadas a asegurar la plena realización de los objetivos del programa de gobierno de 1964, avanzando desde ya la construcción de un sistema económico comunitario, que sustituya al régimen capitalista (PDC, 1967e, p. 15).

⁷⁹ La Comisión fue integrada por Tomás Reyes, Luis Maira, Vicente Sota, Julio Silva, Carlos Massad, Pedro Felipe Ramírez y Jacques Chonchol.

⁸⁰ Estos criterios eran: “control y utilización por el Estado de los mecanismos de la economía; planificación y subordinación del presupuesto y del crédito a este nuevo programa”; “determinación de áreas estratégicas reservadas al dominio público”; “determinación de sectores donde se crearán sociedades mixtas entre el Estado y particulares”; “estatuto claro y estable para el sector privado”; “programa de desarrollo de artesanía, pequeña industria y cooperativas”; reestudio del Programa Nacional de Inversión, hasta 1970”; “participación de los trabajadores en el estudio de las políticas de remuneraciones y precios”. En *Proposiciones para la acción política en el período 1967-1970 de una vía no capitalista de desarrollo* en Yocelvezky, 1987, Apéndice C, p. 356.

Básicamente un plan de desarrollo económico, el documento apuntaba a una profundización del proceso iniciado por la Revolución en Libertad, pero al igual que el programa de 1964, proponía soluciones tecnocráticas a los problemas del país, acentuando su “preocupación por la viabilidad política del plan de desarrollo económico propuesto”.

A grandes rasgos, la vía no-capitalista señalaba las condiciones políticas necesarias para la aplicación del programa. Entre los factores externos mencionaba “un enfrentamiento activo con la derecha”, de manera que era necesario hacer que los “sectores medios comprendan que sus intereses sustanciales son opuestos a los de la derecha”, mantener “un diálogo democrático y constructivo con las diversas fuerzas políticas nacionales y en especial con aquellas respecto de las cuales podemos reclamar apoyo para la ejecución de este programa” (PDC, 1967e, pp.17-18). Con todo, la tarea principal era “(...) consolidar un apoyo social y electoral estable a través de la creación de una alianza pueblo-clase media progresista”, aunque el documento no señalaba cómo se alcanzaría esa meta (PDC, 1967e, p.18). Por último, el informe afirmaba

En esta acción destinada a realizar la incorporación del pueblo al poder, resultaría inexplicable que por mezquindad política se pretendiera desfigurar los objetivos que impulsa la Democracia Cristiana y sustraer la base social de apoyo a las tareas que aquí se señalan, aglutinando contra ellas fuerzas contradictorias con un propósito puramente negativo. (PDC, 1967e, p.18).

Sobre las condiciones internas estimaba central resolver “dos importantes problemas”. El primero se refería a la relación partido-gobierno y para definirla era fundamental una estrategia común y la acción concertada de ambos, sin perjuicio de que era necesario determinar las responsabilidades específicas de cada uno. Al gobierno le correspondía “la tarea ejecutiva y administrativa”, y al partido “la comunicación de los programas al pueblo y en la búsqueda de apoyo social a las tareas del gobierno” (PDC, 1967e, p. 18). Por otro lado, el informe consideraba la necesidad de “readecuar internamente al Partido Demócrata Cristiano para convertirlo en un instrumento capaz de constituirse en la vanguardia de la Revolución Chilena” (PDC, 1967e, p. 19).

Fijaba además objetivos para democratizar el poder, como la ampliación del derecho a voto, la constitución de juntas de vecinos federadas, el impulso a la sindicalización, “evitando la tendencia al paralelismo sindical”, la extensión de ayuda socioeconómica a estudiantes y la ampliación de la capacitación de trabajadores. También incluía una serie de medidas para manejo del sistema económico, como la creación de un Ministerio de Planificación y una política de control de precios y de ahorro. Definía las áreas estratégicas que debían ser de dominio o control público y proponía la nacionalización de la industria del carbón, de la Compañía Chilena de Electricidad y de la única industria del salitre existente entonces. Enfatizaba la importancia de desarrollar una Economía Social del Pueblo para lo que era necesario aumentar la participación de los trabajadores en las empresas, proceso que podía iniciarse en aquellas bajo control estatal, reafirmar la meta de dar tierra a 100.000 nuevos propietarios agrícolas e impulsar las cooperativas en la pequeña industria y artesanado.

La directiva de Rafael A. Gumucio apoyó el informe, una decisión que abrió el enfrentamiento entre las distintas tendencias y redefinió las relaciones entre gobierno y partido a partir de enero de 1968 cuando se realizó la Junta de Peñaflor. El conflicto entre oficialistas y rebeldes, sin embargo, había estallado un poco antes de esa reunión cuando a fines de 1967 Pedro Felipe Ramírez y Jacques Chonchol renunciaron a sus cargos en el gobierno por diferencias con el ministro de Economía, de línea oficialista, Edmundo Pérez Zujovic. Así, la Junta se inició el 6 de enero de 1968 en un acalorado ambiente en el que Gumucio, en un acto de desafío al gobierno, apoyó a Ramírez y Chonchol. A ello se siguió una áspera discusión en la que Frei intervino para solicitar el alineamiento del partido con las acciones del gobierno. La posición de Frei venció y Gumucio renunció a la presidencia.

Con el objetivo de conciliar las tendencias fue elegida una nueva mesa, encabezada por el oficialista Jaime Castillo Velasco, opción fuertemente rechazada por la Juventud que, apenas cinco años antes, lo consideraba un amigo y mentor. En medio de gritos y amenazas, los jóvenes se retiraron del encuentro dando la medida de la cisión que dividía a la militancia

democratacristiana. En julio de ese año, Enrique Correa, del sector rebelde, fue elegido para encabezar una nueva directiva de la Juventud. El presidente saliente, Rodrigo Ambrosio, pronunció entonces un agresivo discurso en contra del gobierno y, a partir de entonces, la disputa entre las tendencias pasó a ser abierta y la oposición a Frei dentro del partido más tenaz (Yocelevzky, 1987).

Pese a la profunda división de los democratacristianos, la Junta de Peñaflores selló el control del gobierno sobre el partido y el oficialismo se consolidó como postura triunfante. Se pasó entonces a una segunda etapa que Portales (1987) definió como de “detención del impulso reformador del trienio anterior y la consolidación de las reformas realizadas” (p. 145), aunque era un hecho que la aplicación del programa estaba suspendida desde la segunda mitad de 1967 y ninguna otra reforma se había presentado desde entonces. Frei reestructuró su gabinete y Pérez Zujovic fue designado en la cartera de Interior. Se inició entonces una política de “mano dura”, que tuvo una cruda expresión en los sucesos de Pampa Irigoien (Puerto Montt) y la matanza de diez pobladores en marzo de 1969.

El sector rebelde, especialmente los jóvenes, criticaron duramente al gobierno por su política represiva. Mediante la publicación de una carta, la directiva de la JDC, encabezada por Enrique Correa, solicitó la renuncia del ministro del Interior, lo que abrió un hondo debate al interior del partido y motivó medidas disciplinarias en contra de los jóvenes. Paradójicamente los democratacristianos debieron enfrentar una coyuntura similar a la que, décadas atrás, les había significado su separación de las filas conservadoras. Quienes levantaban la bandera del orden eran curiosamente aquellos que en 1938 habían optado por constituir un nuevo referente político antes que aceptar la intervención del Partido Conservador.⁸¹

⁸¹ Al impulsar la formación del Movimiento Nacional de la Juventud Conservadora, más tarde Falange Nacional, el Partido Conservador tuvo como fin ganar terreno ahí donde ellos no lo habían logrado. Su objetivo era convertirse en una alternativa de poder entre las clases medias y trabajadoras. En este sentido, la estrategia de los falangistas rindió frutos asombrosos, pero el temor a traicionar sus propios orígenes hizo que los conservadores se aferraran a sus ideas más fundamentales, evidenciando su incapacidad para comprender la dimensión de las transformaciones sociales del siglo XX. Después de haber experimentado un período de revitalización de sus filas, los conservadores optaron por marginar a la Falange, que terminó escindiéndose del partido.

De acuerdo a Moyano (2009), “la coyuntura de Pampa Irigoien será vista casi como una excusa para quebrar el partido y llevarse por parte de la JDC una orgánica que hacía tiempo funcionaba de manera bastante autónoma” (pp. 103-104). Meses antes, Enrique Correa había criticado, en el Informe político presentado en noviembre al Consejo Plenario Nacional de la JDC, a los sectores que buscaban deshacerse de la Juventud al señalar:

Saben que la Juventud es la garantía más clara de que este Partido nunca será dócil a los planes de la derecha y es por eso que ansía a veces con el acuerdo de más de alguien en el Partido, de un Peñaflores chico que decreta la no existencia de una Juventud “rebelde”. (JDC, 1968, p. 13)

Finalmente, la separación de los rebeldes se produjo en mayo de 1969 para formar el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), al que adhirió la mayor parte de la juventud demócratacristiana. El quiebre ocurrió el 1º de mayo de ese año, en una reunión fijada para definir el programa de 1970 y decidir sobre el tipo de alianzas que establecería el partido. Rebeldes y terceristas habían apoyado la idea de un candidato único de todos los partidos populares, que incluso podía no ser demócratacristiano, mientras los oficialistas defendieron la promulgación de un candidato propio, que podría aceptar el apoyo de cualquier partido. Pese a que esta postura condenaba a los demócratacristianos al aislamiento y buscaba esconder el rechazo de los oficialistas a cualquier alianza con los comunistas, la moción venció por 233 votos contra 215, hecho que motivó la inmediata renuncia de la mesa directiva y el abandono del partido de los sectores rebeldes. Los terceristas optaron por quedarse dentro del PDC y constituirse como el ala izquierda.

Para Huneeus (2010), uno de los errores más graves de Frei había sido no intervenir oportunamente en los conflictos que se desataron entre el gobierno y el PDC. Gazmuri *et al* (1996) atribuyen los conflictos de la Democracia Cristiana al hecho de que, por primera vez, este partido ocupaba la presidencia. Esa inexperiencia habría confrontado a los demócratacristianos a las dificultades de concretar “un modelo teórico de sociedad”. De esto se desprende, según los autores citados, que muchas de las reformas del programa de 1964 además de impracticables, debían competir con los ideales

de la izquierda que, sin la obligación de gobernar, podía proponer soluciones “a problemas para los cuales el comunitarismo de los demócrata cristianos no tenía respuesta” (p. 92). También Aldunate (1984) señala que la línea política propuesta por la Democracia Cristiana comenzó a evidenciar sus límites al llegar a la presidencia, momento en que quedó aislada y su programa perdió fuerza como consecuencia de la oposición que ejercieron los otros partidos políticos.

Desde otra perspectiva, Grayson (1969) destaca el intento de rebeldes y terceristas por centrar la atención del gobierno en los sectores populares, algo que llama la atención si se considera que el programa del PDC contempló desde siempre acciones focalizadas en pobladores y campesinos. Se desprende de esa afirmación que los programas dirigidos a esos sectores respondían a un interés puramente electoralista y clientelista del gobierno. Grayson también apunta a la existencia de un descompaso entre el proceso de modernización política y el aumento de la participación y la movilización de las masas con el desarrollo político y la institucionalización de las organizaciones. En 1969 este autor evaluaba que esos nuevos militantes políticos podían derivar hacia “movimientos violentos y masivos para avanzar en sus demandas”, caso no se abrieran “estructuras frescas para canalizar su participación”. El objetivo de rebeldes y terceristas era encontrar “nuevos medios para integrar a los "pobres" en el sistema político chileno, a pesar de que sus ideas económicas se basan en la emotividad y la ingenuidad” (p. 169).

Yocelevezky (1985), por otra parte, señala que las diferencias entre gobierno y partido se explican por la existencia de dos líneas políticas contrapuestas: mientras el gobierno privilegiaba medidas para el desarrollo económico, el partido ponía el acento en la transformación política y social. Esa diferencia tenía que ver con dos “metas estratégicas” distintas: por un lado, legitimar la propuesta de los demócratacristianos entre los sectores de la burguesía y, por otro, consolidar el apoyo electoral de 1964 y 1965. La duplicidad de objetivos evidenció el tamaño de la contradicción y los demócratacristianos no pudieron convencer a los sectores burgueses que consideraban modernos ni tampoco satisfacer las demandas populares. En esa

disyuntiva habría pesado su incapacidad para estructurar un movimiento de masas manipulable por el partido y por el gobierno (Yocelevzky, 1985). Colocado frente a un *impasse* y presionado por la crisis, el gobierno optó por reorientar sus políticas y restringir las posibilidades de acción del movimiento popular. El resultado no pudo ser peor: el PDC no solo fracasó en su intento por impulsar la Revolución en Libertad, sino que además desperfiló lo que supuestamente constituía la esencia de su proyecto político.

En esas circunstancias y ante los desastrosos resultados de las elecciones parlamentarias de marzo de 1969, la persistencia del sector oficialista por mantener la línea del camino propio y evitar cualquier alianza hacia la izquierda transparentó el conservadurismo de sus propuestas. En aquella oportunidad la Democracia Cristiana logró 29,8% de los votos, un porcentaje mucho menor al 42,3% de 1965, mientras el Partido Nacional subió su votación a 20%, el Partido Socialista a 12,2% y el Partido Comunista a 15,9%. Es decir, la izquierda se confirmaba con casi un tercio de las intenciones de voto, porcentaje similar al obtenido por los demócratacristianos.

Ante esos resultados, era evidente que la definición de las presidenciales de 1970 dependería del tipo de alianza que prevalecería entre los partidos. Un pacto entre la Democracia Cristiana y la izquierda garantizaba el triunfo de un programa progresista, pero implicaba renunciar al candidato propio. Por otra parte, cualquier acuerdo con la derecha, representada ahora por el Partido Nacional, parecía poco probable una vez que esta colectividad había construido su perfil político oponiéndose a las reformas que el PDC había pretendido implantar.⁸² Finalmente, el PDC eligió como abanderado a Radomiro Tomic, una opción que parecía resolver los dos problemas fundamentales que enfrentaban a la militancia demócratacristiana: por un lado, los sectores oficialistas garantizaban la opción por un candidato propio y, por otro, se daba continuidad a las reformas iniciadas en 1964, algo que satisfacía a los grupos más radicales.

⁸² Tildados como conservadores, los nacionales no pudieron levantar la imagen de una fuerza de centro-derecha y para las elecciones de 1970 ellos también optaron por el *camino propio*. En esa decisión pesaron sus análisis sobre el declive electoral de la DC y la fuerza del carisma de Alessandri. Sus esfuerzos se concentraron entonces en impedir la elección de Allende y evitar una radicalización del programa demócratacristiano.

En efecto, el programa de la Democracia Cristiana para 1970 era muy similar a la vía no-capitalista de desarrollo y se presentó como una continuación del proceso iniciado con Frei. Ya en mayo de 1969 Renán Fuentealba destacaba que

(...) este Gobierno, ha sido el Gobierno de la organización popular. El próximo debe ser el Gobierno de la participación popular, real, efectiva, en todos los niveles públicos y privados. (Fuentealba, 1969, pp. 41-42).

Se trataba de que

(...) los trabajadores organizados, sin discriminaciones, deben tener una injerencia efectiva en todos los órganos directrices del Estado y participar, por lo tanto, en sus deliberaciones, resoluciones y acuerdos y en la ejecución misma de ellos, tanto en lo referente a los problemas económicos como a los problemas sociales o culturales. Para ello, era necesario antes que nada estimular la organización popular como lo ha hecho este Gobierno. (Fuentealba, 1969, pp. 41- 42).

De acuerdo al entonces senador,

(...) no podemos continuar hablando de gobiernos populares, si realmente quienes continúan manejando los intereses económicos y sociales del país, son personas que no representan al pueblo. (...) Sería inconcebible que confirmados en el poder, en una segunda etapa, no nos abocáramos de inmediato a crear rápidamente los resortes que permitan la participación popular en el Gobierno. (Fuentealba, pp. 41-42).

Y, reconocía que

(...) la experiencia del Gobierno actual muestra claramente que los propósitos del Programa en materia de redistribución de ingresos, expansión de beneficios sociales para los trabajadores y reforma agraria, llegaron solo hasta donde el esquema tradicional, en el que los grupos oligarcas mantienen el Poder, lo permitió. (Fuentealba, pp. 41-42).

Sin embargo, lo que parecía una apuesta del PDC por garantizar una victoria con la misma estrategia que había posibilitado su triunfo en las elecciones de 1964 y 1965, en realidad era resultado de ese análisis más pragmático del escenario político y una expresión del poder de veto que adquirieron los terceristas en esa coyuntura (Moulian y Torres, 1987). La disputa política quedó dividida entonces entre las tres principales fuerzas, un hecho que sin duda favoreció la elección de Salvador Allende. Durante la

campaña Tomic recibió escaso apoyo del gobierno y después de las elecciones las divisiones al interior del PDC continuaron. Así, mientras la mesa directiva negociaba el Estatuto de Garantías Constitucionales, Andrés Zaldívar, el todavía ministro de Hacienda de Frei, hacía público un alarmante informe sobre el estado de la economía nacional. Se despejaban así las dudas sobre el camino que tomaría el PDC como oposición a la Unidad Popular.

CAPÍTULO III

Promoción Popular, el plan habitacional y radicalización del movimiento de pobladores (1964-1970)

El surgimiento de grandes conglomerados de población viviendo en condiciones miserables, principalmente en las periferias de las grandes ciudades latinoamericanas, fue un fenómeno que comenzó a llamar la atención después de terminada la Segunda Guerra Mundial. Durante esos años el proceso de industrialización por sustitución de importaciones había atraído a las grandes ciudades a millares de obreros y campesinos en busca de mejores salarios. El fin del conflicto y la normalización de las relaciones de intercambio entre los países impactaron América Latina con un descenso de los índices económicos. Fue entonces cuando comenzaron a aparecer las debilidades del modelo de industrialización impulsado desde los años cuarenta.

La incapacidad del sistema para absorber esos enormes contingentes de población que llegaban a las ciudades creó enormes bolsones de pobreza, cuya expresión más cruda se reflejaba en las miserables viviendas que ocupaban. Sin posibilidad de pagar por una habitación, muchos de los pobres urbanos se instalaron con sus chozas en terrenos periféricos o de escaso valor, formando enormes conjuntos llamados callampas. La extensión de esos campamentos obligó a las autoridades públicas a formular políticas dirigidas a esos sectores, los que además pasaron a ser estudiados como objeto de nuevas teorías, preocupadas con los efectos políticos que podía provocar la amplitud del fenómeno. En ese contexto se elaboró la teoría de la marginalidad, que definió a las sociedades subdesarrolladas por la existencia de un sector tradicional o marginal, aún no integrado a la sociedad moderna. En esa línea, la marginalidad se entendió como un producto del proceso de transición hacia la sociedad moderna e industrial, caracterizada como un estadio en el que todavía permanecían valores, actitudes y conductas de la etapa anterior. Se trataba de un sujeto marginal determinado por “prácticas económicas, sociales y culturales “tradicionales”, y la falta de integración a las instituciones y a los valores

modernos” (Delfino, 2012, p. 21). Los exponentes de esta línea teórica fueron el jesuita Roger Vekemans y las producciones del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (DESAL).

En contraposición a los postulados de la teoría de la marginalidad, la corriente dependentista entendió la marginalidad no como un estadio, sino como un proceso que resultaba de la propia dinámica de la acumulación capitalista. El nodo del problema estaba en la incapacidad del modelo de industrialización substitutiva para absorber una creciente masa de trabajadores. Entre los exponentes más importantes de esta corriente estaban José Nun, Aníbal Quijano y Fernando Henrique Cardoso, quien años más tarde se desdijo de sus planteamientos de “juventud”.⁸³ Estos autores fundamentaron sus estudios en una interpretación marxista de la realidad latinoamericana, y en el análisis de las condiciones estructurales que incidían en la formación de una masa marginal. Las implicancias políticas de esas dos corrientes eran diametralmente opuestas. Mientras para los desalianos la inclusión de los sectores marginales pasaba por la implantación de políticas de integración de los sujetos marginales a la sociedad, los teóricos de la dependencia situaron el problema en las relaciones sociales de producción (Cortés, 2006).

El debate en torno a la marginalidad y la situación de pobladores y sin casa adquirió importancia con la llegada de la Democracia Cristiana al gobierno y la implantación de una política dirigida específicamente hacia esos sectores. A partir de ahí tanto demócratacristianos como partidos de izquierda pasaron a disputar la conducción de esos grupos en función de sus respectivas estrategias. En ese marco el gobierno Frei creó Promoción Popular e impulsó la ley de sindicalización campesina con el doble objetivo de satisfacer sus necesidades de ampliación y consolidación electoral, y de canalizar las demandas de esos sectores, que amenazaban con transformarse en importantes fuentes de presión social. Promoción Popular impulsó la creación y

⁸³ A principios de su primer mandato como presidente de Brasil e indagado por periodistas respecto a las posibles diferencias que existirían entre el sociólogo y el político, Fernando Henrique Cardoso (FHC) habría afirmado “Olviden todo lo que escribí”. Aun cuando el mismo FHC negó haber hecho esa declaración y afirmó que se trataba apenas de una invención de los periodistas, las políticas emprendidas por su gobierno condujeron al país por el camino del neoliberalismo, un hecho que de por sí contrasta con las ideas defendidas por el antiguo teórico de la dependencia.

consolidación de organizaciones poblacionales en un nuevo marco de relaciones institucionales. La Consejería Nacional de Promoción Popular (CNPP) fue el órgano responsable por la ejecución del programa, cuya acción se complementaba principalmente con los programas habitacionales impulsados por el gobierno, demanda central del movimiento de pobladores y sin casa.

3.1. El debate teórico sobre la marginalidad

a) Teoría de la marginalidad y los planes de Promoción Popular

La Democracia Cristiana fundamentó su acción política hacia los sectores populares en la teoría de la marginalidad del jesuita belga Roger Vekemans y la DESAL, institución que definió la marginalidad en relación a la falta de participación pasiva o receptiva y a la falta de participación activa o contributiva de los sectores populares. La primera era explicada como la ausencia de participación de “los distintos bienes y servicios que constituyen los beneficios sociales: empleo, seguridad social, educación, vivienda, salud, etc.” (Vekemans y Venegas, 1966, p. 219), mientras que la participación activa se asociaba a la idea de que “los grupos marginales no contribuyen con sus decisiones y responsabilidad a la solución de problemas sociales, ni siquiera de aquellos que los afectan directamente y en que está comprometido su propio bienestar” (CNPP, 1970, p. 6).

Esta segunda dimensión era la que, a juicio de Vekemans, caracterizaba más específicamente a los sectores marginales y estaba relacionada con la falta de integración interna, es decir, con la ausencia de un principio de unidad y solidaridad por sobre la multiplicidad familiar y local. Así, “la situación de marginalidad estaría presente en todos los aspectos de la vida humana de estos grupos y, más aún, ejercería una influencia directa sobre su conducta social” (CNPP, 1970, p. 7). Para los teóricos desalianos la marginalidad se definía “en relación con cierto modelo de participación” respecto de aquellas esferas consideradas apropiadas y cuyos límites estaban fijados “sobre la base de la comparación entre una situación de hecho y un deber ser” (Delfino, 2012, pp. 21-22).

En la base de los planteamientos de la DESAL estaba el rechazo de Vekemans a la noción de lucha de clases “como principio de descripción y explicación de la sociedad” y “su reemplazo por la oposición entre marginalidad e integración” (Yocelvezky, 1985, p. 11). Apoyado en sus estudios sobre la realidad latinoamericana, Vekemans constataba que si durante siglos las masas pobres se habían mantenido en el silencio, ahora, “súbitamente”, “lo que era pobreza inconsciente se ha convertido en consciente miseria, y la experiencia del hambre va dando lugar al sentimiento del fracaso. Se implantan así los gérmenes de la violencia”. Los marginales eran “los grupos sociales que se encuentran fuera de la escala social y que se ven afectados por la miseria en su aceptación más amplia” (Vekemans y Venegas, 1966, p. 218-219).

En Chile, campesinos y pobladores componían ese universo marginal, que estaba excluido de cualquier participación. El fenómeno resultaba, según estudios realizados por DESAL, de una inadecuación entre industrialización y urbanización y, debido al atraso de las estructuras agrarias.⁸⁴ Estos dos procesos contribuían a un aumento de la migración campo-ciudad, un fenómeno que chocaba con el estancamiento del sector industrial y su incapacidad de absorber la creciente mano de obra. La marginalidad resultaba de esos conglomerados de población que, sin medios para garantizar su subsistencia, entraban en un ciclo de pobreza que se expresaba en condiciones de vida extremadamente precarias. Allí predominaba población inactiva, un alto porcentaje de cesantes y un gran número de trabajadores por cuenta propia. Por lo general, era mano de obra poco cualificada, que se concentraba en actividades menos productivas (Garcés, 2002). Para la DESAL el poblador era un sujeto social específico, cuyas principales características estaban asociadas a su posición periférica en la ciudad, su pobreza y sus anhelos de integración social.

⁸⁴ Heredera de la teoría desarrollista, la teoría de la marginalidad, impulsada principalmente por Vekemans y la DESAL, postulaba que “la industrialización en los países latinoamericanos traería consigo una alta tasa de crecimiento con la que se lograría superar el subdesarrollo” (Bennholdt y Garrido, 1985, p. 1506). Desde esta perspectiva, la marginalidad resultaba del bajo grado de integración de determinados grupos sociales, como campesinos, indígenas y pobladores, que habían quedado al margen de la modernización. Y aunque se reconocían las falencias de ese proceso, los teóricos de la DESAL estimaban que éste también había sido efectivo en América Latina.

De acuerdo a la teoría de la marginalidad, estos grupos no podían integrarse a la sociedad por su incapacidad para superar por sí mismos su condición de pobreza. Según documento de Promoción Popular, la explicación de este hecho “podía hallarse en ciertas características estructurales de nuestra sociedad y que podrían, en síntesis, ilustrarse por la permanencia de un modelo o patrón tradicional”, que tenía

(...) serias consecuencias en las más variadas estructuras determinando, entre otras cosas, baja productividad y anomalías en la distribución de bienes, un cierto tipo de estratificación social rígida y un desequilibrio en las relaciones de poder en la sociedad, afirmando además la desintegración interna de la comunidad nacional. (*Política Nacional de Promoción Popular, s/r*).

El documento, sin embargo, no señalaba cuál era ese patrón tradicional ni cómo se superaban esas condiciones estructurales. Tampoco especificaba sobre las “anomalías” en la distribución de bienes, pero concluía que la superación de la marginalidad era un problema interno de los sectores populares.⁸⁵

La condición de marginalidad estaba determinada por aspectos socioeconómicos, que se expresaban en viviendas precarias, falta de trabajo o ingresos insuficientes para atender necesidades básicas; socioculturales, como consecuencia de su precaria situación económica; y sociogremiales, ya que las organizaciones poblacionales (y DESAL había reconocido nueve tipos diferentes) *carecían de un horizonte que superara sus intereses más inmediatos*. A ello había que agregar rasgos psicológicos derivados de la situación de marginalidad, que se traducían en “fuertes sentimientos de

⁸⁵ Sobre esto último, la corriente estructuralista histórica sostenía que los problemas de marginalidad derivaban del conjunto de circunstancias históricas que habían determinado la incorporación de estos sectores al conjunto de la sociedad. Así, el problema no radicaba en la falta de integración, sino en los problemas de integración (ver ítem 3.1.b de este trabajo). En otra línea de análisis, la marginalidad era entendida como excedente de mano de obra y ejército de reserva en el que se incluía a campesinos que alternaban su economía de subsistencia con trabajo asalariado, a los migrantes campesinos que, instalados en la ciudad, no poseían la capacitación adecuada para incorporarse al mercado laboral, y a los grupos de cesantes. Con todo, la visión predominante sobre el problema de la marginalidad era aquella que la explicaba como un fenómeno ecológico, es decir, que la definía en relación a la ubicación física de los núcleos de poblamiento en la periferia de la ciudad. Más tarde se añadió la condición precaria de vivienda de algunos grupos poblacionales, de manera que los sectores marginales podían localizarse también dentro del radio urbano. Este enfoque solo se concentraba en las consecuencias físicas del problema de la marginalidad, sin ahondar tampoco en sus causas.

solidaridad y unidad con su grupo” y una consciencia de estar excluidos, razón por la que tenían “su psique (...) dividida entre su impulso de superación e integración a la comunidad nacional y la desesperanza de mejorar su situación” (Informe de la DESAL in Garcés, 2002, p. 266). Además, existía una dimensión ecológica, puesto que las viviendas de esos grupos se localizaban en “círculos de miseria” dentro de la ciudad y en la periferia (Cortés, 2006). Un individuo o grupo social podía coincidir en uno o todos esos tipos de marginalidad, por lo que ésta representaba un fenómeno multidimensional.

Para Vekemans (1966) el hombre marginal era “incapaz de auto-realizarse y de auto-organizarse para asegurar, frente a la sociedad global, su participación a la vez activa y pasiva” (p. 220). Apenas podía desarrollar organizaciones tipo “gueto”, en torno a intereses inmediatos, pero sin posibilidades de trascenderse a sí mismos y articularse a la sociedad (Garcés, 2002). La marginalidad era, a su juicio, un fenómeno global, es decir, que afectaba “todos los aspectos del vivir humano, todas las facetas del actuar social de los marginales” (p. 220). Dada la “radicalidad” del problema y el hecho de que los afectados no eran, ni podían ser, auto-suficientes, era necesario que agencias externas garantizaran su “despegue hacia la incorporación” (p. 221), un proceso que debía iniciarse con la integración interna de ese mundo marginal, auxiliado por un trabajo de concienciación y capacitación. Finalmente, su incorporación a la comunidad nacional debía producirse en una relación de verticalidad “entre los marginales organizados en protagonistas y la sociedad”, por lo que debía ser conducida directamente por el Ejecutivo, una forma de “asegurar la prioridad programática frente a la sociedad como actuar social, y la prioridad institucional frente a la sociedad como cuerpo social” (p. 222).

La gran cantidad de pobladores marginales que habitaban las ciudades latinoamericanas atestiguaban la masividad del fenómeno, el que para Vekemans comprometía el desarrollo del conjunto de la sociedad. En su opinión, la necesidad de una acción social eficiente para solucionar el problema de la marginalidad, caracterizada por su radicalidad y globalidad, se justificaba en la medida de que era muy posible que ésta se encontrara en la base de fenómenos como el “guerrillerismo” o la “revolución de las expectativas

crecientes”. Es decir, la marginalidad era esencialmente un potencial foco de violencia que debía ser combatido mediante la integración de los afectados. Chile, en este sentido, parecía calzar con los supuestos de la teoría de la marginalidad. En efecto, el escenario político se presentaba cada vez más radicalizado, al mismo tiempo que la acción de los pobladores y sin casa se expresaba de forma más organizada. A ello había que agregar que tanto campesinos como pobladores habían sido sistemáticamente excluidos como sujetos en el campo de la política, con suerte tratados como objeto de medidas caritativas y asistencialistas. De acuerdo a los cálculos de los demócratacristianos, la organización y movilización de los sectores identificados como marginales (pobladores y campesinos) podía proporcionar al PDC una clientela electoral capaz de llevarla al poder, motivo por el que De Ramón (2000) consideró el concepto de marginalidad apenas como un “eufemismo (...) que usaron los planificadores” del gobierno de Frei (p. 244).

Aunque la Democracia Cristiana reconocía que la propia estructura del sistema explicaba las condiciones de la marginalidad, consideró que “su reproducción y agravamiento se debía a una virtual conspiración del conjunto de los otros actores sociales”, entre los que Frei apuntó a “las propias organizaciones de trabajadores” que excluían a los marginales de todo beneficio (Riquelme, 1987, p. 134). Por esta razón el gobierno asumió como tarea central la organización de los pobladores desde su base, promoviendo Juntas de vecinos, Centros de madres, clubes deportivos, entre muchos otros. En teoría, se trataba de organizaciones que debían ser autónomas respecto a la influencia de partidos, caudillos y del propio Estado, aunque su estructuración no se concebía sin el apoyo de éste. Así, la acción del gobierno se orientaba sobre dos planos: el apoyo directo y la acción legislativa.

Establecido este diagnóstico, la conclusión del PDC fue que las organizaciones populares debían ser fortalecidas mediante la acción del Estado. Y aunque reconocía que ese mundo marginal había creado diversas organizaciones sociales “para defenderse de una sociedad que vive tras el fin del lucro”, constataba también que era ese mundo “siempre el que sale perdiendo”. Sus esfuerzos se veían detenidos “por la ausencia de capitales

derivados de sus escasos ingresos” (JDC, 1963, p. 28) y por los problemas de desintegración que afectaban a estas organizaciones, debido principalmente a la falta de cohesión y solidaridad entre ellos.

Para Espinoza (1988), las tesis desalianas tuvieron “el mérito de poner en la categoría de actor social a un grupo hasta entonces ignorado, como eran los pobladores” (p. 329). El problema de esta teoría era que la adecuación de sus postulados a la realidad histórica de Chile requería de más trabajo. Así, según este autor, “la operacionalización ‘desaliana’ de las tesis marginalistas jugó un rol principalmente ideológico” (p. 329). De acuerdo a este autor, el proyecto de integración que la Democracia Cristiana pretendía liderar “requería de una modernización de las estructuras sociales”, sin la cual solo podía producirse “un proceso de frustración de expectativas” (p. 333).

b) Marginalidad y Dependencia

Los planteamientos de la DESAL fueron contestados por teóricos agrupados en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), preocupados con analizar las causas del estancamiento económico del continente.⁸⁶ De sus planteamientos surgió la teoría de la dependencia que entendió la marginalidad como un resultado del desarrollo y no como un problema de integración no alcanzada. No se trataba de un estado, sino de un proceso que se explicaba por la ley de acumulación capitalista, enunciada por Marx, y la consecuente producción de una superpoblación relativa o ejército industrial de reserva.

Los principales representantes de esa nueva corriente fueron Aníbal Quijano, Manuel Castells, José Nun, Miguel Murmis y Juan Carlos Marín, los tres últimos colaboradores del Instituto Torcuato di Tella. Para estos autores, la

⁸⁶ Desde los años cuarenta distintos países latinoamericanos dieron inicio a políticas de industrialización, que se aceleraron en la década de los sesenta. Sin embargo, a pesar de este impulso las tasas de crecimiento económico se mantuvieron muy por debajo de los índices esperados, la distribución del ingreso se polarizó aún más y la distancia entre países industrializados y menos industrializados se hizo todavía mayor (Bennholdt y Garrido, 1985). La teoría de la dependencia sustentaba que el diseño desigual de la economía mundial determinaba el papel subordinado de América Latina como productora de materias primas respecto de los países centrales, cuya producción industrial tenía un alto valor agregado y donde se concentraban las decisiones más importantes.

desocupación y subocupación de grandes parcelas de la población era resultado de la incapacidad del sistema para absorber una masa obrera excedente, cuyo aumento era tanto una consecuencia del crecimiento demográfico, como de la migración campo-ciudad. La imposibilidad de esos grupos para vender lo único que tenían, es decir, su fuerza de trabajo, los hacía marginales respecto a todos los otros aspectos sociales.

Los teóricos de la dependencia basaron su análisis en la teoría de Marx, quien al formular la ley general de la acumulación capitalista había constatado que, al mismo tiempo que progresaba la acumulación capitalista, se operaba también una revolución en la relación entre masa de los medios de producción y masa de la fuerza de trabajo. Según Marx (1966), el capital está compuesto de una parte constante, los medios de producción, y una parte variable, la fuerza de trabajo, de modo que esa revolución operaría en ambas esferas, pero se reflejaría especialmente en la composición de su parte variable. En la teoría de Marx la característica central del modo de producción capitalista es la producción de plusvalor, algo que ocurre mediante la apropiación del excedente de trabajo que un obrero realiza y que no es retribuido. Así, la jornada laboral se divide entre el tiempo necesario para garantizar la subsistencia y el plustrabajo. Una de las formas de prolongar el plustrabajo en una misma jornada laboral es reduciendo el tiempo de trabajo necesario, lo que se produce como consecuencia del desarrollo de las fuerzas productivas del trabajo, es decir, de la revolución de sus procesos técnicos. De esa forma, el aumento de la productividad de un trabajador es una de las condiciones para que éste genere plusvalor y, de esa manera, un crecimiento de la masa de los medios de producción como resultado de una mayor inversión en ellos.

A medida que crece la masa de medios de producción también aumenta la masa de fuerza de trabajo, sea porque el progreso de la acumulación va a absorber viejos ramos de la producción o porque va a crear otros nuevos. Sin embargo, ese crecimiento aparente del número de trabajadores esconde el hecho de que proporcionalmente la fuerza de trabajo corresponde a una fracción cada vez menor de los medios de producción. Por otra parte, el crecimiento de la población obrera es siempre más rápido que el del capital

variable, es decir, de la fuerza de trabajo o de los medios que permiten ocupar esa población. Así,

(...) la acumulación capitalista produce constantemente, en proporción a su intensidad y a su extensión, una población obrera excesiva para las necesidades medias de explotación del capital, es decir, una población obrera remanente o sobrante. (Marx, 1966, p. 533).

Ese crecimiento del número de obreros ocupados depende de violentas fluctuaciones y la producción de una superpoblación es resultado tanto de la expulsión de obreros ocupados, como de la dificultad para absorber esa población obrera suplementaria. Lejos de ser un problema, la existencia de ese excedente poblacional juega también un papel de importancia al convertirse ella misma en “palanca de la acumulación del capital, mas aún, en una de las condiciones de vida del régimen capitalista de producción” (Marx, 1966, p. 535). Esto ocurre porque pasa a constituir lo que Marx denomina ejército industrial de reserva a disposición del capital, cuyas funciones serán proporcionar fuerza de trabajo cuando el progreso de la acumulación así lo requiera y como mecanismo de presión sobre la población ocupada, la que se ve compelida, por efecto de la competencia, “a trabajar todavía más y a someterse a las imposiciones del capital” (Marx, 1966, p. 538).

Así, los movimientos generales del salario estarían regulados por la contracción o expansión del ejército industrial de reserva. La primera situación sería consecuencia de un estímulo al crecimiento de la población obrera hasta la sobresaturación del mercado de trabajo, es decir, “hasta que el capital resulta insuficiente, en relación a la oferta de trabajo” (Marx, 1966, p. 540). Como consecuencia, el salario desciende y “va diezmando poco a poco la población obrera”, de manera que nuevamente la oferta de trabajo es inferior a la demanda, con lo cual los salarios aumentan y el ciclo se reproduce.

El capital actúa sobre ambos frentes a la vez. Cuando su acumulación hace que aumente, en un frente, la demanda de trabajo, aumenta también, en el otro frente, la oferta de obreros, al dejarlos “disponibles”, al mismo tiempo que la presión ejercida por los obreros parados sobre los que trabajan obliga a éstos a rendir más trabajo, haciendo, por tanto, hasta cierto punto, que *la oferta de trabajo sea independiente de la oferta de obreros. El juego de la ley de la oferta y la demanda de trabajo, erigida sobre esta base, viene a poner remate al despotismo del capital.* (Marx, 1966, p. 542).

Los teóricos de la dependencia basaron su análisis en la lectura que hicieron de los conceptos de superpoblación relativa y ejército industrial de reserva. Una de las contribuciones más importantes fue la de José Nun y su noción de *masa marginal*, usada “para caracterizar las relaciones existentes entre la población excedente y el sector dominante de la economía en un mercado de trabajo de carácter dependiente” (Delfino, 2012, p. 23). El trabajo de Nun fue publicado en 1969 en un artículo que discutía los conceptos de ejército industrial de reserva y superpoblación relativa, sobre los que el autor consideraba que existía cierta confusión. En su análisis, el primero hacía referencia a la teoría particular del modo de producción capitalista, mientras el segundo se refería a la teoría general del materialismo histórico y se complementaba con el concepto de población adecuada. En su interpretación de los escritos de Marx, Nun (1971) apuntó a trabajadores y medios de producción como los factores fundamentales de toda forma social de producción. Así, las diferentes épocas económicas se distinguirían por la forma cómo esos dos factores se combinan, los que además determinarían el tamaño de la población que un sistema en particular acepta como adecuada para su funcionamiento. De esa premisa se extrae la existencia de un porcentaje de población excedente, llamada de superpoblación relativa, que no logra vincularse ni a los productos ni a los medios de producción, y cuya función varía de acuerdo a la elasticidad o rigidez del modo de producción en el que se insiere. En los casos en que se presenta como disfuncional, ese excedente busca ser eliminado como condición para mantener el equilibrio entre disponibilidad de recursos (los que en estos casos, son muchas veces limitados) y población. Es afuncional cuando la masa excedente no estorba al sistema, de modo que para sobrevivir debe recurrir a las sobras que éste produce, y es funcional cuando su existencia es condición del propio sistema.⁸⁷ En este último caso es donde se enmarcaría el concepto de ejército industrial de reserva, que “constituye la forma específica en que se manifiesta la

⁸⁷ Una masa afuncional puede transformarse en disfuncional, por ejemplo cuando el aumento de mendigos y vagabundos amenaza la estabilidad de la clase dominante, que teme estallidos violentos en contra del orden existente.

superpoblación relativa en el capitalismo competitivo” (Delfino, 2012, p. 24). Su existencia estaría ligada a tres funciones: intensifica la competencia entre los obreros, deprime los salarios a nivel del mínimo fisiológico de subsistencia y, por último, mantiene disponible una masa de trabajadores para los meses de mayor actividad de la industria (Nun, 1971).

Nun (1971), por otra parte, apuntó algunas particularidades históricas de América Latina que, a su juicio, explicaban el surgimiento no solo de una superpoblación relativa, sino de una masa marginal, problema que el autor relacionó con un bajo grado de integración al sistema y no respecto a la integración de los actores.⁸⁸ Esas especificidades tenían que ver con el modo de implantación del capitalismo en el continente: al desarrollo industrial no había precedido una reforma agraria y su inserción en el mercado mundial ocurrió como región productora de alimentos y materias primas. A ello había que añadir que, el pillaje primero y el comercio exterior después, fueron desde siempre válvulas de extracción de plusvalía desde la metrópoli. Por otra parte, los recursos que se mantenían en el continente y que beneficiaron a una pequeña elite fueron, en su gran mayoría, desviados a fines distintos que la inversión industrial, fuera en forma de especulación financiera, negocios inmobiliarios, remesas al extranjero o simplemente en consumo. Además, coexistían diversas formas productivas (tradicionales y dependencia neocolonial), lo que probaba que el capitalismo encontraba ventajas en subordinarlas, caso del trabajo esclavo, por ejemplo.

Más tarde, en el período de industrialización por sustitución de importaciones siguió prevaleciendo la insuficiencia de recursos para financiar el desarrollo (desvío de recursos al exterior), especialmente en infraestructura, así como la baja productividad del agro, lo que generó presiones inflacionarias permanentes, y el atraso de las zonas rurales, que impidió una mayor expansión del mercado interno. Las políticas defensivas promovidas por el Estado terminaron agravando esos desequilibrios al consolidar el proceso: por

⁸⁸ Es decir, de las relaciones que se establecen entre las partes del sistema social, y no de integración social, que se refiere a las relaciones que se establecen entre actores. La diferenciación no era superflua, en la medida que cuestionaba las premisas sobre las que se sustentaba la teoría de la marginalidad, y, por lo tanto, de las políticas que se generaron a partir de ésta.

un lado, se subsidiaron las industrias de sustitución de importaciones, mientras por otro, se facilitó la importación de maquinarias (rebaja de las tasas de interés), algo que hizo a la economía latinoamericana absolutamente dependiente de la tecnología extranjera.

Como consecuencia del desarrollo desigual y dependiente del capitalismo en América Latina, se creó, además de la superpoblación relativa que, en la fase competitiva del capitalismo, funcionaría como ejército industrial de reserva, una masa marginal que no podía participar ni ser reabsorbida por el sistema, debido a su bajo nivel de calificación y especialización, algo que exige cada vez más el propio sistema. De acuerdo a Nun (1971), al estudiar el problema de la marginalidad en América Latina en función de los problemas de integración social, se “pierden de vista las contradicciones básicas del sistema que se manifiestan en un empobrecimiento creciente de los sectores populares (p. 41). Esa masa marginal estaba compuesta por

- a) Una parte de la mano de obra ocupada por el capital industrial competitivo; b) la mayoría de los trabajadores que se “refugian” en actividades terciarias de bajos ingresos; c) la totalidad de la fuerza de trabajo mediata o inmediatamente “fijada” por el capitalismo comercial. (Delfino, 2012, p. 25).

En respuesta a los planteamientos de Nun, Fernando H. Cardoso (1970) sostuvo que los conceptos de superpoblación relativa y ejército industrial de reserva eran equivalentes, de manera que la discusión sobre la funcionalidad de éste último no tendría sentido. Más aún, Cardoso (1970) discutió la idea de que “la forma específica que asume la combinación entre trabajadores y medios de producción establece en cada caso el tamaño de la población adecuada” (p. 143). Es decir, población adecuada y superpoblación relativa estaban determinadas ambas por el modo de producción capitalista, pero una no fijaba a la otra. De acuerdo a su interpretación de los escritos de Marx, un crecimiento absoluto del capital total implicaba también un aumento del capital variable, es decir, del tamaño de la fuerza de trabajo absorbida por él. Sin embargo, a esa realidad había que agregar el desarrollo tecnológico, base en la que se asienta la producción capitalista, y que disminuye proporcionalmente la fuerza de trabajo requerida. En otras palabras, el modo de producción capitalista requiere

continuamente de más trabajadores, pero la proporción de estos disminuye en relación a los medios de producción disponibles.

Por otra parte, el crecimiento de la población obrera, producto del aumento demográfico o de la migración, es mucho más rápido que el del capital variable, pues éste se vincula con los medios de acumulación y “varía conforme el avance de la acumulación” (Cardoso, 1970, p. 146). Tras esa distinción, Cardoso destacaba el hecho de que el capitalismo creaba su propio excedente de fuerza de trabajo, independientemente del crecimiento absoluto de la población. Ese excedente resultaba de una mejora de los procesos técnicos que dejaba disponible a una parte de los obreros, liberando al capital del crecimiento natural de la población o de cualquier barrera social. Así, la población obrera se dividiría entre ejército activo y ejército de reserva, siendo que la existencia de este último serviría de mecanismo de presión para intensificar la carga laboral y los bajos sueldos de los primeros. El proceso descrito adquiriría la dinámica de espiral, de forma que la propia aceleración del trabajo de los obreros empleados contribuiría a intensificar el aumento ese ejército de reserva.

Para Cardoso (1970) la superpoblación relativa es en relación a los medios de producción y no a la población obrera en el momento anterior. Esa superpoblación sería equivalente al ejército industrial de reserva, compuesto por trabajadores y no por el conjunto de la población empleada por el capital. El ejército de reserva crecería de forma proporcional a los avances de la acumulación del capital y estaría compuesto por tres formas distintas: fluctuante (la expansión de la industria moderna al mismo tiempo que atrae trabajadores, también los repele), latente (expansión del capitalismo hacia la agricultura crea una población que es repelida del campo, pero no es absorbida por la industria agrícola, de lo que resulta una población relativa que fluye hacia la ciudad) e, intermitente (población que forma parte del ejército de reserva, pero que tiene una base muy irregular de trabajo). Finalmente, el pauperismo es donde se concentrarían “los últimos despojos de la población superpoblación relativa”, es decir, personas capacitadas para el trabajo que no trabajan, huérfanos e hijos de pobres, miserables, inválidos e incapaces para el

trabajo. De acuerdo a este autor, Marx no buscaba categorizar al ejército de reserva según su función, sino con relación “a las contradicciones entre acumulación y miseria” (Cardoso, 1970, p. 151). Y éste incluía solamente a la clase obrera, de modo que el resto de la población no estaba contemplada en esa categoría. En síntesis, para Cardoso (1970), el concepto de masa marginal se refería “a una teoría de la funcionalidad de las poblaciones con respecto a los sistemas de producción y no a la teoría de la acumulación” (p. 156).

Dos años más tarde, Nun (1972) publicó su respuesta a Cardoso en la que defendió el concepto de masa marginal por su pertinencia para explicar “problemas en el plano de las relaciones productivas” (p. 368). En su análisis señalaba que existía una tendencia del capitalismo monopolista “a cristalizar la irrelevancia funcional” de una parte de la superpoblación relativa que se transformaba así en masa marginal. Para Nun (1972), las categorías de superpoblación relativa y ejército industrial de reserva tenían extensiones distintas. Mientras la primera no era una característica exclusiva de un modo de producción en particular, la segunda era una especificidad del capitalismo. En ese modo de producción la base que determina población adecuada y superpoblación relativa es la misma, de manera que los límites de una fija los de la otra. En el capital, la superpoblación relativa se convierte en ejército industrial de reserva, porque como su nombre lo indica “forma una reserva de mano de obra, necesaria al capital, tanto para sus “expansiones súbitas” como para sacar provecho de la fase ascendente del ciclo económico” y “porque la presión ejercida por la competencia de la población excedente sobre la mano de obra ocupada sirve al empresario para obligar a los obreros que trabajan a trabajar todavía más y someterse a las imposiciones del capital” (pp. 379-380). La expansión y contracción de ese ejército de reserva funcionarían como regulador del movimiento general de los salarios.

A partir de esos análisis, Nun (1972) “fundaba la conveniencia de utilizar el concepto de ejército industrial de reserva para referirse solo a las relaciones *funcionales* que se establecen entre la superpoblación y la combinación productiva que la genera” (p. 380). El concepto de masa marginal era una propuesta para pensar problemas específicos que “seguían a la consolidación

de un sector no funcional de la población excedente” (p. 381). En definitiva, Nun buscaba probar que la expansión del proceso de acumulación capitalista en las economías periféricas no lograba absorber el crecimiento natural de la fuerza de trabajo, lo que se corroboraba no solo por los índices de desempleo, sino también de desocupación.

(...) un desarrollo capitalista desigual y dependiente que combina diversos procesos de acumulación en el contexto de un estancamiento crónico, genera una superpoblación relativa a la forma de producción hegemónica que actúa, en parte, como ejército industrial de reserva y, en parte, como una masa marginal. *Lo que es importante es que la no funcionalidad de esta última está indicando un bajo grado virtual de integración del sistema, un desajuste a resolver, cuya solución organiza modos de integración social compatibles con el mantenimiento de la matriz de relaciones vigentes.* (Nun, 1972, p. 395).

Así, la propuesta teórica de Nun discutía la base de los postulados de la teoría de la marginalidad, promovida por la DESAL. El problema era la falta de integración del sistema y no de los actores. Para este autor

(...) al consolidarse una superpoblación relativa en tanto masa marginal como producto de un desarrollo capitalista desigual, combinado y dependiente, deja de operar en forma homogénea uno de los supuestos primarios de las tesis clásicas sobre la conciencia de clase: la generalización de las experiencias de organización y de solidaridad que surgen al interior de la fábrica. Como esto ocurre en el interior de un sistema fragmentado que unifica pautas de dominación diversas, también los antagonismos sociales se pluralizan, con la consecuencia paradójica de que su multiplicación no articulada, lejos de intensificar, debilita las posibilidades de un enfrentamiento revolucionario y, en todo caso, tiende más bien a provocar reacomodaciones en el seno del bloque en el poder. (p. 398).

Sobre esta afirmación, la experiencia de los pobladores chilenos contradecía el supuesto de la inmovilidad de esos sectores que, al contrario, habían mostrado durante por lo menos dos décadas que eran capaces no solo de movilizarse, sino de proponer una salida al *impasse* que vivía la izquierda de ese entonces. Desde las tomas de terreno, el poder popular se planteaba como control territorial a partir del cual se construían densas redes sociales que debían lidiar con problemas relativos a la organización, solución de necesidades básicas, como agua y luz, además de la negociación con los poderes públicos para garantizar la permanencia del campamento. Es decir, se

trataba de la construcción de gobierno a nivel local, una experiencia que promovía un intenso proceso de empoderamiento que contradecía cualquier teoría respecto a la anomia de los llamados sectores marginales.

El punto neurálgico del debate entre Nun y Cardoso era la función que asumía esa población excedente. Por una parte, la masa marginal en el planteamiento de Nun era población que no presionaba al sistema, mientras en la lectura de Cardoso se constituía como ejército de reserva y su función era la de presionar hacia la baja de los salarios (Cortés, 2006). Para Nun la superpoblación relativa era una manifestación específica del capitalismo competitivo, mientras la masa marginal era el residuo del capitalismo monopolista. En el caso del primero, el ejército de reserva estaba compuesto por trabajadores disponibles para ser incorporados al proceso de producción, por lo que tenía una función en relación a la depreciación de los salarios, mientras que debido a la alta complejidad del capitalismo monopolista, éste requería cada vez menos obreros, los que además debían ser altamente calificados. Como la mayoría de los desocupados no eran calificados ni tampoco necesarios para el desarrollo del capitalismo monopolista, simplemente perdían su función como depresores de los salarios. Era esa la masa marginal que se transformaba en afuncional e incluso disfuncional.

También Quijano (1968) sostuvo que la principal diferencia entre ejército de reserva y población marginalizada era su función como reserva y mecanismo de presión sobre los salarios. Para este autor el sector marginalizado constituía un polo, pues todavía mantenía vínculos funcionales con el sistema, que se hacían cada vez menos consistentes.⁸⁹ Es decir, otros elementos caracterizaban la situación de marginalización, además de la desocupación, algo que difería del planteamiento de Nun para quien este factor era determinante. De acuerdo a Quijano (1968), la expansión y urbanización de las ciudades en América Latina había transformado las relaciones urbano-rurales y provocado la marginalización de importantes sectores de la población.⁹⁰ Ese cambio se había iniciado con el deterioro de los lazos de

⁸⁹ Este concepto buscaba destacar, a juicio de Quijano (1972), la existencia de una relación de interdependencia entre un núcleo hegemónico y ese polo.

⁹⁰ De acuerdo a Quijano (1968), "las relaciones de dependencia aparecen solo cuando las

dependencia entre países metropolitanos y latinoamericanos durante la década de 1930, cuando algunos de éstos últimos iniciaron un desarrollo industrial propio.⁹¹ Para este autor se trataba de un proceso de *urbanización de la economía*, que definía como “el crecimiento y la modificación de los sectores urbanos de la estructura económica de la sociedad” (p. 96), regidos por la expansión de la producción industrial interna y su participación en el mercado internacional. Al interior de cada país ese proceso se concentra en determinadas zonas, las que ocupan siempre una posición hegemónica, definida por un mayor grado de desarrollo. Ellas funcionan como puentes de las relaciones de dependencia y como foco de concentración de esas relaciones y de los grupos de poder. Por último, la urbanización de la economía impactaba también a los países no industrializados, en la medida que ellos mismos eran afectados por la ampliación de los lazos de dependencia. Como consecuencia,

sociedades implicadas forman parte de una misma unidad estructural de interdependencia, dentro de la cual un sector dominante es dominante sobre los demás, lo que constituye uno de los rasgos definitorios del sistema de producción y de mercado del capitalismo actual. Es decir, la dependencia no enfrenta el conjunto de intereses sociales básicos de la sociedad dominada con los de la sociedad dominante. Por el contrario, presupone una correspondencia básica de intereses entre los grupos dominantes de ambos niveles de la relación, sin que eso excluya fricciones eventuales por la tasa de participación en los beneficios del sistema. En otros términos, los intereses dominantes dentro de las sociedades dependientes corresponden a los intereses del sistema total de relaciones de dependencia y del sistema de producción y de mercado, en su conjunto” (p. 78). En el caso de las sociedades latinoamericanas, la dependencia era un elemento constitutivo de su formación, que a lo largo de la historia había apenas transformado su carácter. Así, de la dependencia colonialista, el continente había pasado a la dependencia imperialista. Una transformación que había implicado no solamente el cambio de la estructura económica, sino también de la propia elite. En el período poscolonial las relaciones económicas se basaban en la compra de productos extractivos y la venta de productos industriales a las naciones latinoamericanas, de manera que el carácter de la elite solo podía ser el de una “burguesía terrateniente”. En la actualidad, las relaciones entre América Latina y los nuevos centros metropolitanos dominantes se caracterizaban además “por la expansión del control directo metropolitano, bajo múltiples modalidades, de todos los sectores de producción y de actividad económica en general, con un creciente énfasis en el control de los sectores urbanos e industriales de la estructura económica” (p. 82). Ese cambio implicaba “la creciente disminución del control de sus recursos productivos internos para los grupos dominantes latinoamericanos” y una “tendencia al predominio de los nuevos sectores de producción y de actividad económica”, junto a una “creciente dependencia tecnológica de los sectores urbano-industriales” (p. 82). Las sociedades latinoamericanas eran así doblemente dependientes: a los intereses metropolitanos y con una estructura de poder interna e intereses dominantes que también se alineaban con las tendencias que adoptaban las relaciones con los intereses metropolitanos.

⁹¹ En ese nuevo contexto, los vínculos de dependencia pasaron a organizarse por “la expansión y acentuación” de “las inversiones directas y el control financiero y crediticio” en “los sectores secundarios y terciarios” y por “la estructuración continental de la dependencia” (Quijano, 1968, p. 94).

las relaciones urbano-rurales se habían alterado en cada país y en el conjunto de la región.

Para Quijano (1968) el surgimiento de un polo de marginalidad se explicaba por las características que había asumido el proceso de industrialización en América Latina. Inicialmente, éste había sido realizado por empresarios nacionales, mediante formas de organización cuasi-familiar, con uso de tecnología de un nivel relativamente bajo, capitales nacionales, y con la contratación de gran número de trabajadores. A ello se sumó un limitado desarrollo de los medios de comunicación y de transporte que impidió una rápida difusión de lo urbano al resto de la sociedad. De esa manera la sociedad rural se mantuvo todavía durante mucho tiempo sin grandes cambios y las relaciones urbano-rurales apenas fueron alteradas. Sin embargo, esa “desnivelación” entre campo y ciudad fue cada vez mayor, con lo que se crearon las condiciones para los fenómenos que poco más tarde afectaron a ambos espacios.

El crecimiento poblacional de la sociedad rural, resultado del mantenimiento de los índices de natalidad y la erradicación de enfermedades, unido a la manutención de los patrones de tenencia de la tierra, un bajo nivel tecnológico y una débil articulación con la economía urbana crearon con el tiempo una población excedente, que fue expulsada hacia las ciudades. Allí, sin embargo, el patrón inicial de industrialización se había modificado con la pérdida de control de los grupos nacionales a favor de capitales monopolistas. La organización empresarial familiar había cedido espacio a formas de un alto nivel de racionalización, con uso de tecnología avanzada y la consecuente necesidad de una mano de obra altamente calificada. Por otra parte, las industrias estaban instaladas en lugares donde existía un mercado consumidor para sus productos, es decir, en las ciudades. Los medios de comunicación y transporte habían avanzado, haciendo más efectiva la difusión de lo urbano sobre lo rural. La ciudad se transformó así en un potente polo de atracción para la población rural, sin embargo, su capacidad para absorber mano de obra recién llegada era demasiado baja (exigencia de un alto nivel de calificación). Quijano (1968) concluía que la “industrialización dependiente es, por eso,

excluyente; su lógica misma contiene la inevitabilidad de la *marginalización* de crecientes sectores de la población urbana” (p. 115). En ese proceso influía, sin duda, el bajo desarrollo industrial de las economías latinoamericanas y las altas tasas de crecimiento demográfico, pero no era un factor determinante, bastaba ver que el fenómeno de la marginalización era también importante en países con un desarrollo industrial relativamente avanzado, caso de Brasil, Argentina, México y Chile. Así, el problema no estaba relacionado con la pequeñez del desarrollo industrial, sino con el carácter dependiente del proceso.

Nun y Quijano consideraron la marginalidad como un fenómeno exclusivo del capitalismo dependiente para más tarde interpretarlo como manifestación del capitalismo monopolista.⁹² Formaban parte de esa marginalidad sectores que mantenían vínculos con modos de producción pre-capitalista, como por ejemplo, los campesinos; grupos que, desprovistos de sus medios de producción, migraban a las ciudades en busca de trabajo, pero no lograban emplearse; y, finalmente, desempleados que no llegaban a reincorporarse al mercado laboral o solo lo hacían de forma intermitente. De acuerdo a Quijano (1971), el término marginalidad circulaba por dos vertientes: la teoría de la personalidad marginal y la marginalidad como situación social. En el caso de la primera, afirmaba: “...marginal (...) es un individuo que pertenece a una zona cultural marginal y que, por ello, desarrolla un tipo de personalidad que incluye elementos culturales conflictivos y se siente afectado por esa dificultad de integrarse de manera coherente”. Para este autor, la incorporación del concepto de marginalidad al análisis sociológico, había llevado a proponer la marginalidad como producto de un conflicto entre un grupo social de pertenencia y un grupo social de referencia, siendo que el individuo no formaba parte de éste último y en el que existían barreras que le impedían llegar a ser miembro. Para Quijano, esa teoría se fundaba en el supuesto de que el marginal actuaba como agente del cambio social, en la medida que buscaba eliminar barreras o, legitimar su situación marginal ante otros grupos.

⁹² De todas formas, estimaron que el fenómeno era mucho más significativo y extenso en los países dependientes.

Para Quijano (1972), los mecanismos de marginalización operaban en todos los sectores de la actividad económica, urbanos y rurales, en forma combinada, de manera que no existía la posibilidad de intercambio de mano de obra como había ocurrido “en el mercado de trabajo del capitalismo industrial autónomo” (p. 89). La mano de obra marginada “es secretada por cada uno de los sectores económicos y por cada una de sus ramas, en consecuencia, esta población no es solamente numéricamente grande, sino que es colocada ocupando un nivel marginal a lo largo de todo el sistema” (p. 90). De esa manera dejaba de ser un grupo dentro de un sector “para constituirse en un conjunto de grupos en cada sector y, de este modo, en todo un estrato nuevo que atraviesa el cuerpo entero de la sociedad” (p. 90). El crecimiento demográfico ampliaba la magnitud del fenómeno, de lo que resultaba una mayor visibilidad y agrupamiento, especialmente para los propios marginados que no podían dejar de percibir la dimensión que constituían. Una población tan numerosa no podía estar físicamente atomizada ni dispersa, principalmente en la ciudad donde no podían diluirse en el sistema de viviendas por ella ofrecido.

Esta promiscuidad física impuesta a importantes grupos de la población, solo puede crear una red de relaciones y de comunicaciones, normas comunes de comportamientos y de percepción del mundo cuyos elementos se combinan y se superponen de diferentes maneras a los que están ligados a las exigencias de la supervivencia y de la autodefensa. (Quijano, 1971, p. 341).

Este nuevo sector constituía un polo marginal de la economía, en el que se desarrollaban actividades menos productivas. La marginalidad podía ser tanto una consecuencia de la pérdida de significado de determinadas ocupaciones, como el resultado de la falta de empleo. A pesar de los escasos ingresos, estos grupos contaban con la ayuda de familiares, lo que Quijano denominó *estructura de sobrevivencia*, y su restringido acceso al mercado de consumo dependía en gran medida de las políticas asistencialistas, una forma del Estado de “regular los efectos políticos de las desigualdades económicas dentro del sistema” (Quijano, 1972, p. 94). Esas políticas no buscaban terminar con las condiciones de la marginalidad, sino apenas

(...) eliminar de ciertas áreas urbanas la presencia de los marginados, así como de canalizar las reivindicaciones de éstos hacia la obtención de tales servicios únicamente, y reducir las posibilidades de reivindicación de trabajo y de ingresos. (Quijano, 1972, p. 94).

Con todo, la precariedad de la vida no implicaba igualdad en la estructura de las relaciones sociales. Según Quijano (1972) en las poblaciones marginales existía una *pequeña burguesía marginal* y un *proletariado marginal*. El primer grupo estaría conformado por sectores marginados vía rol ocupacional (artesanos, pequeña producción de servicios y pequeño comercio), mientras al segundo pertenecían todos aquellos que habían dejado tales oficios, los que habían abandonado las ocupaciones rurales o los que no tenían una historia ocupacional. Ese segundo grupo se veía obligado a buscar ocupaciones asalariadas en el nivel marginal, por lo que Quijano los llamaba asalariados marginales. Según este autor las relaciones a nivel ocupacional no representaban lazos muy fuertes ni constituían una base muy poderosa para explicar el nivel de agrupamiento de los sectores marginales. Podía ocurrir que grupos que compartían una condición de marginalidad ecológica no lo hicieran a nivel ocupacional, constituyéndose así como un sector no marginal al interior de esos asentamientos.

En el caso de Chile, la organización de estructuras originalmente pensadas para representar a los sectores marginales habían sido ocupadas precisamente por grupos no-marginales, impidiendo en la práctica que los realmente marginados pudiesen “constituir sus propias formas de organización y expresar sus propios intereses que van más allá que los del “vecindario marginal” en su conjunto” (Quijano, 1972, p. 96). La puesta en práctica de políticas asistencialistas había tenido como resultado “la superposición de diversas formas de organización de las poblaciones ecológicamente marginadas” (p. 99). En la base de esas acciones se escondía la preocupación de la elite por la “conducta política de los marginados”, dado que las ocupaciones de terrenos hacían suponer una rápida radicalización de esos sectores. Los ejemplos más recientes eran la "promoción popular" de Chile, la "cooperación popular" de Perú, la "acción comunal" de Colombia y el "desarrollo comunal" de Venezuela. Para Quijano, sin embargo, esas

suposiciones no encontraron gran fundamento en el comportamiento electoral de los marginados, que más bien mostraron una tendencia conservadora al elegir caudillos en algunas grandes ciudades latinoamericanas. A partir de esa constatación, los políticos vieron

(...) la posibilidad de organizar y manipular políticamente a estas gentes, entre otras cosas para encontrar una base de organización popular, diferente de y enfrentada a las organizaciones de los trabajadores “manuales” y “no manuales”. (p. 99).

Esas políticas ambiguas tuvieron por consecuencia superponer diferentes formas de organización de las poblaciones ecológicamente marginales, substituyendo en muchos casos a aquellas que de forma autónoma se habían creado. La localización de estos grupos en áreas donde también residía población no marginada había acentuado la tendencia de que esas nuevas formas de organización fueran copadas por grupos no marginales, los que entonces habrían asumido su dirección en función de sus propios intereses.

Como resultado, la intensidad de la participación colectiva en esas organizaciones tiende a disminuir rápidamente, y las originarias organizaciones de gran capacidad de cohesión y de integración de la población marginada, son substituidas por asociaciones vecinales, más o menos débiles y rutinarias. (Quijano, 1972, p. 100).

Para Quijano (1972) mientras más homogénea era la población marginal residente en un área, mayor era el control que podían ejercer, así como mayor era su capacidad de participación y cohesión. Con todo, a pesar de que este autor reconocía que estos sectores habían logrado levantar organizaciones autónomas, consideraba que los marginales ocupaban un espacio cultural desestructurado y dependiente, y que encontraban por este hecho dificultades permanentes en la elaboración de una identidad sociocultural autónoma y autogenerada (Quijano, 1971).

Castells (1971), por su parte, definió la marginalidad como resultado de un proceso de urbanización dependiente característico de las ciudades latinoamericanas, marcadas por un pasado histórico común. La dependencia no era entendida “como un simple estado de sumisión”, sino como

(...) una relación estructural definida antes que nada por la articulación de relaciones de clase en dos sociedades o conjuntos de sociedades. Diremos que una sociedad es dependiente cuando la articulación de su estructura social, a nivel económico, político e ideológico, expresa relaciones asimétricas con otra formación social que ocupa, *vis a vis* de la primera, una situación de poder. (p. 16).

Colonialismo, capitalismo comercial e imperialismo eran los diferentes tipos de dominación que se habían sucedido en el continente y que habían determinado la articulación de las formas espaciales de las ciudades latinoamericanas. Los rasgos centrales de ese proceso eran una acelerada urbanización en un corto plazo de tiempo, producto no del desarrollo de una economía industrial, sino de un espectacular aumento del sector terciario, y la concentración de grandes conglomerados de población que el desarrollo productivo de esos centros no había podido absorber. De esa forma, “esa población urbana superabundante no resulta del dinamismo económico de la ciudad, sino del derrame en las ciudades del éxodo rural” (p. 7). Se trataba de “masas rurales” y poblaciones de las pequeñas ciudades que huían de la miseria y la cesantía. El resultado era una red urbana truncada e inarticulada, “que no jerarquiza las aglomeraciones siguiendo una división técnica de la actividad” (p. 10), y que se caracteriza por el crecimiento de una gran región metropolitana, donde se concentra la dirección económica y política del país. Se establecía así una enorme distancia económica, social y cultural entre las ciudades y el campo, lugar donde además persistía “una estratificación social claramente más acentuada” (p. 12). A ello se sumaba “una fuerte diferenciación intra-urbana entre las antiguas y nuevas poblaciones de residentes”, descrita *ideológicamente* con el término de marginalidad urbana (p. 10).

Esa marginalidad era antes que nada ecológica, pues se evidenciaba en “la segregación residencial del espacio urbano y la incapacidad del sistema de producción de vivienda para hacerse cargo de las necesidades sociales cuando ésta demanda no era rentable” (p. 12). La segregación y la constitución de vastas zonas llamadas marginales eran, para Castells (1971), la expresión más clara de la urbanización dependiente y la evidencia de la casi total ausencia de un sistema de planificación urbana. En ese cuadro la migración campo-ciudad se explicaba como consecuencia de “la racionalización de algunos sectores y

por la crisis y descomposición de las estructuras tradicionales”. Esos grupos eran atraídos por el desarrollo de un sector moderno que aun cuando creaba un mercado interno todavía restringido, impulsaba también una serie de actividades conexas generadoras de empleo. De esa manera, al mismo tiempo que un centro urbano productivo desarrollaba algunos servicios, también destruía por el mismo proceso la mayor parte de las estructuras agrarias sobre estructuras industriales no competitivas “y la formación así, a un ritmo acelerado, de grandes concentraciones “terciarias” en las que la cesantía y el desarraigo dan un contenido profundo a las formas ecológicas de la marginalidad” (p. 21). El contenido social de la urbanización dependiente era, para el autor, una de las razones del creciente interés por estudiar los problemas derivados de la urbanización, ya que implicaba “la consolidación de subculturas de clase y la expresión abierta de oposiciones a través de la constitución de dos mundos” (p. 21). Las consecuencias políticas de ese fenómeno todavía no se conocían, pero se abría la posibilidad de una alianza obrero-campesina en ese nuevo escenario.

Singer (1973), en su crítica a Castells y Quijano, rechazó que la historia de América Latina se explicara apenas como una sucesión de dependencias, entre medio de las cuales habría existido un período “casi idílico de industrialización nacional autónoma, con urbanización equilibrada e inclusiva” para después pervertirse “por el restablecimiento de las relaciones de dependencia, después de la 2ª Guerra Mundial” y “la entrada maciza de capital extranjero en la industria de los países de América Latina” (p. 67). Tampoco aceptó la tesis de que la forma que adquirió el proceso de urbanización en los países latinoamericanos se explicara apenas como resultado de la dependencia, tal como lo planteaba Castells (1971) al definir que las ciudades latinoamericanas tenían “una marca común, una misma fuente de determinación social, aun cuando ella era multiforme: su modo de articulación al colonialismo primero, al imperialismo en seguida” (p. 5). En su crítica, Singer sostuvo que el desarrollo del capitalismo en América Latina obedecía a las mismas leyes que habían posibilitado la acumulación capitalista en otras partes del mundo, por lo que era necesario analizar factores como las causas que

impulsaban la migración campo-ciudad, las razones que determinaban la concentración urbana y las transformaciones de las relaciones de producción en el campo.

Respecto a las migraciones del campo a la ciudad, Singer consideró que éstas podían producirse por el aumento poblacional de las zonas rurales, la escasez o monopolización de las tierras (factores de estagnación), o como resultado de la reestructuración de las fuerzas productivas (factores de cambio). En el primer caso “la urbanización apenas refleja la incapacidad del sistema para responder positivamente al desafío representado por el crecimiento poblacional”, mientras que en el segundo, no se trataba más que de “un aspecto necesario del desarrollo de las fuerzas productivas” (p. 72). Por otra parte, la concentración urbana se explicaba por la concentración de las industrias y de los servicios de infraestructura en las ciudades. Esto ocurría porque las industrias tendían a concentrar sus establecimientos para facilitar el manejo administrativo, algo que debería cambiar con el desarrollo de las técnicas de comunicación, y para atender criterios económicos relacionados con la disponibilidad de servicios de infraestructura, los que normalmente eran absorbidos como gasto público. En definitiva, “la tendencia a la superconcentración resulta del libre funcionamiento de los mecanismos de mercado (...) cuando tales consecuencias se hacen económica y políticamente insoportables, el estado capitalista puede intervenir, y así lo ha hecho, en los mecanismos de mercado, en el sentido de descentralizar espacialmente la acumulación del capital” (p. 75).

Con relación a las transformaciones de las relaciones de producción en el campo, Singer (1973) sostenía que la penetración del capitalismo en la economía rural no había provocado una revolución agrícola. La explicación estaba en que el aumento poblacional había coincidido con la implantación de este modo de producción, de manera que la gran oferta de mano de obra había hecho descender el precio de la fuerza de trabajo, haciendo desventajosa la introducción de técnicas más avanzadas de producción, las que requerían de más capital y menos mano de obra. Para Singer (1973) ninguno de estos fenómenos estaba directamente relacionado con la dependencia, cuya

incidencia era mayor al analizar la génesis y expansión del capitalismo monopolista en América Latina.

Tampoco aceptó la tesis de una estrategia mundial de las empresas multinacionales, pues más allá de que éstas efectivamente decidieran la distribución de sus inversiones, no podían “determinar la estructura industrial de estos países, en la medida que éstos, al substituir importaciones, cierran sus mercados internos y constituyen su estructura industrial en función de la demanda interna” (p. 67). La integración de los pedazos producidos por el capital extranjero solo podrían reconstituirse “en el plano financiero y tecnológico, pero no en el sentido de una división supranacional del trabajo”, por lo que no podía “producir efectos de ruptura, a no ser los que normalmente existen en el sistema capitalista de producción” (p. 68). Para Singer los grupos empresariales nacionales no operaban con una lógica distinta a los grandes monopolios internacionales, la diferencia estaba en que carecían de recursos para actuar de la misma forma. No podía suponerse, por lo tanto, que fueran a operar en función de intereses (sociales) distintos a los propios. Tampoco se podía “imputar al imperialismo las contradicciones del capitalismo en sí y, al mismo tiempo, contraponerlo a un capitalismo nacional exento de contradicciones” (p. 69). Singer rechazaba la idea de que el capitalismo dependiente fuera una modalidad singular de ese modo de producción.

Singer (1973) estructuró su crítica contra esa visión dicotómica de las economías latinoamericanas que estarían constituidas por un polo hegemónico y otro marginal. Para él existía una gama de empleos intermedios que eran producidos por la propia industria monopolista y que no pertenecían a los sectores marginalizados, ese era el caso, por ejemplo, de la industria automovilística en Brasil y el surgimiento de talleres mecánicos y otros servicios asociados. Los problemas ligados a la dependencia se expresaban en el área tecnológica y en el hecho de que el excedente producido por las grandes industrias no era acumulado en su totalidad en los países donde operaban. Una situación que, para Singer, no sería muy distinta caso se tratase de un “capitalismo nacional”.

En suma, aun cuando existan relaciones causales significativas entre dependencia y marginalidad, estas relaciones pueden ser estudiadas y analizadas de modo más adecuado en un nivel de mayor concreción, en que la dependencia deja de ser la principal fuente de determinación social para convertirse en uno entre varios factores que influyen en el desarrollo, en la urbanización y en la marginalización en sociedades como la latinoamericana. (Singer, 1973, p. 90).

Singer formaba parte del grupo de estudiosos brasileros que, basados en el análisis del llamado *milagre econômico*, formularon sus críticas a la teoría de la dependencia. En efecto, el desarrollo industrial brasilero parecía contradecir las premisas fundamentales de la dependencia, en la medida que se había desarrollado bajo la dirección del Estado, privilegiando la industria manufacturera y de bienes de capital, además de presentar tasas de crecimiento superiores al 10% entre 1967 y 1973, mucho más elevadas que cualquier país desarrollado o subdesarrollado. Cardoso, uno de los teóricos de la dependencia, fue uno de los primeros en rechazar la tesis de que el capitalismo no podía desarrollarse en economías periféricas o de que fuera incapaz de absorber una creciente mano de obra, causa de la marginalización. Para él, la gran cantidad de desocupados no era un problema estructural de los países subdesarrollados, sino una consecuencia de una determinada fase del capitalismo. Al igual que en las economías centrales, este modo de producción también tenía un carácter progresivo y acumulativo, de manera que el uso de un concepto especial para definir la superpoblación relativa en el capitalismo dependiente, era desnecesario. El fenómeno estaría ligado a los propios ciclos de absorción o expulsión de fuerza de trabajo.

Kowarick (1978), por su parte, si bien rechazó la idea de que no era posible alcanzar un desarrollo genuino del capitalismo en condiciones de dependencia, demostró mediante datos estadísticos que pese al *milagre brasileiro*, los índices de marginalidad en este país aumentaron a pesar del desarrollo industrial. Para este autor, la marginalidad era una forma de integración en las estructuras de producción que no era típicamente capitalista. Según él existían diferencias entre relaciones de producción arcaicas, constituidas por las economías de subsistencia del sector agrario, artesanos rurales y urbanos y la industria doméstica; y tradicionales, conformadas por

ocupaciones autónomas del pequeño comercio, además de las prestaciones de servicio y el trabajo pagado en las casas privadas. Así, la marginalidad no se relacionaba con un bajo nivel de ingresos o de consumo, sino con “una incorporación marginal a la división social del trabajo” (p. 41). En el sector terciario también distinguía dos sectores: las ocupaciones modernas (empresas de servicio con trabajo asalariado) y las ocupaciones de refugio, éstas últimas parte de esa integración marginal a la división social del trabajo. En síntesis, para Kowarick el trabajo marginal no era una consecuencia del desarrollo capitalista, lo que tampoco significaba que una mayor expansión industrial disminuía la marginalidad, entendida como un componente de la dinámica de formación de riquezas, es decir, un elemento más del proceso de acumulación.

Más tarde, Bennholdt y Garrido (1985) criticaron la noción misma de marginalidad usada por las teorías que a ese respecto surgieron en las décadas de 1960 y 1970. Para estas autoras, la idea de marginalidad suponía “una categoría residual más allá del caso normal; por ende, la elección de la palabra es absurda para caracterizar la situación de la mayoría de la población” (p. 1505). En efecto, la descripción de la marginalidad correspondía a “la situación de pobreza en que se encuentra la mayoría de la población latinoamericana” (p. 1505). La discusión sobre la marginalidad en las teorías mencionadas aparecía, para estas autoras, “como una excepción, una singularidad o irregularidad” (p. 1516). En el caso de los investigadores brasileños y su crítica a los teóricos de la dependencia, la acumulación capitalista funcionaba como motor del desarrollo, acercándose así a los enfoques desarrollistas, que asumían la desocupación como expresión de atraso.

Según las autoras citadas, al abordar el fenómeno de la marginalidad como singularidad, se adoptaba como modelo una especie de capitalismo normal, en el que no existen los fenómenos de la desocupación, subocupación y depauperación. Por otra parte, el desarrollo del capitalismo monopolista, tanto en países desarrollados como dependientes, había demostrado que no impulsa una mayor calificación de la fuerza de trabajo. Al contrario, ésta tiende más bien a aumentar, mientras una pequeña fracción altamente especializada

comanda el proceso de producción. También distinguieron “dos mecanismos esenciales de la acumulación monopolista”: la explotación de trabajadores en empresas de competencia capitalista y la explotación indirecta de la producción pequeño-campesina, sobre la que indicaron:

El trabajo no remunerado de este sector reduce los gastos de reproducción de la fuerza de trabajo, solo así es posible mantener los salarios bajo los costos del mínimo existencial; la producción minifundista en cierto modo subvenciona los salarios. Desde este punto de vista se demuestra cuán inadecuado es caracterizar a los obreros que trabajan en empresas con una composición orgánica baja, como el ejército industrial de reserva para el capital monopólico y cuán desproporcionado es calificar a la población empobrecida sin trabajo o subempleada de afuncional o incluso disfuncional para el sistema. La causa de este análisis restringido es el concepto unilateral y restringido del ejército industrial de reserva que lo concibe como tal, solo cuando un obrero puede ser inmediatamente reclutado para un determinado trabajo salarial. Se trata, por decirlo así, de una mirada hipnotizada hacia el obrero asalariado industrial con ocupación, en vez de estudiar el modo de vida del ejército industrial de reserva mismo, es decir, las formas de producción para la supervivencia. (Bennholdt y Garrido, 1985, pp. 1522-1523).

De acuerdo a estas autoras, el análisis del mecanismo por el cual se explota el trabajo marginal enfrenta dos problemas: primero, la teoría del valor solo considera el trabajo asalariado como creador de valores, y, segundo, “faltan los elementos que expliquen cómo se reproducen las relaciones laborales no asalariadas mediante la relación capitalista misma” (p. 1527). Actualmente se daría la paradoja de que productores son proletarizados y forzados a formar parte del ejército de reserva sin jamás haberse desempeñado realmente como trabajadores asalariados, una consecuencia de la destrucción de las formas pre-capitalistas de producción. Más aún, todos los hombres y mujeres estarían forzados a trabajar para sobrevivir, disponibilizando su fuerza de trabajo para que ésta sea explotada a cualquier momento. La destrucción de formas pre-capitalistas de producción “hace imposible la reproducción fuera de la economía capitalista de mercancías” (p. 1534). Paradójicamente, esto se produciría al mismo tiempo en que amplios sectores de la población se hacen superfluos para el trabajo asalariado industrial, de manera que se ven obligados a vender su fuerza de trabajo de otra forma, sea como prestación de servicio o mediante bienes producidos por cuenta propia. Para las autoras, “la

formación de un ejército industrial de reserva estructuralmente estancado es un proceso irreversible del capitalismo tardío, que implica la simultaneidad de desarrollo y subdesarrollo” (p. 1538).

El resultado de la destrucción definitiva de modos de producción pre-capitalistas y del hecho de que las leyes del capital se hayan impuesto en todos los ámbitos es totalmente diferente a lo esperado: la fuerza de trabajo humana se transforma cada vez más en un recurso natural para el capital. (Bennholdt y Garrido, 1985, p. 1535).

Las formas no asalariadas de trabajo constituirían una condición previa a la acumulación capitalista, que las autoras definieron como “producción de subsistencia” y relacionaron con la crianza y el trabajo cotidiano para la reproducción de la fuerza de trabajo.⁹³ Al tratarse de un fenómeno históricamente nuevo, consideraron pertinente el uso de un concepto distinto al de ejército industrial de reserva, el que podría ser marginalidad si se lo despojaba de la connotación original de una sociedad integrada y equilibrada. Bennholdt y Garrido criticaron en Singer y en los teóricos de la dependencia que su foco de análisis fuera la relación que se establece entre desarrollo de fuerzas productivas y fuerza de trabajo, de manera que lo que importaba era cómo la mano de obra asalariada se vinculaba con el proceso de acumulación capitalista. En ese sentido, la posición de marginalidad estaría definida en relación a ese proceso, sin que fuesen consideradas variantes de trabajo que no necesariamente surgen del capitalismo, pero que tienen gran importancia en la acumulación de riqueza. Como indican las autoras,

Hay una característica común a todas las formas no asalariadas del trabajo que llama la atención, es su vinculación directa con la reproducción de la fuerza de trabajo, su importancia para la producción de supervivencia. Lo que nos da que pensar y nos preocupa, es que justamente este trabajo se clasifique como histórica y socialmente irrelevante. (Bennholdt y Garrido, 1985, p. 1526).

Más tarde, las dos líneas teóricas que buscaron conceptualizar el problema de la marginalidad, fuera desde la perspectiva de la integración social o de la dependencia, fueron criticadas por la separación radical que hicieron de

⁹³ Los dos agentes principales en la producción de subsistencia serían el ama de casa y la unidad doméstica campesina, actividades que servirían de soporte al sistema de acumulación capitalista.

la sociedad y por “la imagen de dualismo en el medio urbano entre dos economías y dos sociedades, una central e integrada y otra marginal” (Delfino, 2012, p. 27). Cortés (2006) destacó que mientras la teoría de la marginalidad diferenciaba entre un sector moderno y otro tradicional con distintos valores sociales cada uno, la teoría de la dependencia concentró su análisis en las actividades centrales o marginales en relación con la acumulación del capital. Es decir, mientras en la primera se analizaban los individuos, en la segunda la atención estaba dirigida a las relaciones sociales de producción. En todos los casos, lo cierto es que la preocupación por la marginalidad solo apareció cuando esta pasó a representar una amenaza al orden social, momento en que las elites iniciaron una serie de programas y políticas dirigidas a este sector. Desde la DESAL y la teoría de la marginalidad era necesario integrar a esos sujetos desprovistos de cualquier voluntad para superar su condición de miseria, mientras que para los teóricos de la dependencia importaba entender las causas estructurales de la marginalidad, así como su capacidad para articularse como sujeto social. En este sentido, estimaron que

(...) El proceso de marginalización en América Latina es, no lo olvidemos, relativamente nuevo en su forma actual y en su amplitud reciente. Sin duda, no ha alcanzado su pleno desarrollo. Las poblaciones marginales todavía no han tenido tiempo para producir un orden cognoscitivo valorizado, identificable, autónomo, que sedimente sus existencias. El contenido presente del universo cultural de los marginales no puede revestir, necesariamente, su forma definitiva. Se sabe que la subcultura del proletario industrial urbano ha necesitado largo tiempo para desprenderse de las aportaciones ligadas al origen ecológico y social de los individuos que la componían. (Quijano, 1971, pp. 364-365).

En el caso de Chile, las tomas de terreno demostraban no solo que los “marginales” podían constituirse como sujetos sociales, sino también que en su actuar podía leerse la conformación de un potente movimiento social. Por otra parte, las características que se atribuyeron a los marginales no encontraron asidero en los estudios que sobre los pobladores y sin casa se elaboraron. Vivían en callampas, en medio de la miseria, pero no por ello estaban al margen de la estructura productiva, al contrario, la gran mayoría eran obreros industriales. No eran recién llegados a la ciudad, sino habitantes urbanos hacía

mucho tiempo, de manera que su ubicación periférica no guardaba ninguna relación con la idea de haber llegado tarde a la distribución de beneficios. Lo que ocurría era que sus ingresos eran demasiado bajos como para pagar un alquiler o adquirir una vivienda, de manera que la callampa era la única forma posible de habitación. A ello se sumaba un Estado omiso tanto para regular las relaciones entre empresarios y trabajadores, como para crear políticas públicas eficaces. En ese péndulo, los diferentes gobiernos se habían inclinado siempre a favor de los grandes intereses, menospreciando la capacidad de acción de pobladores y sin casa. Ante la inercia, no quedó otra alternativa que organizarse colectivamente para resolver un problema que era de todos, la falta de una vivienda digna. Esa necesidad fue captada por la Democracia Cristiana, que a la vez requería de base social para asentar su proyecto político. De ese análisis surgió la Política de Promoción Popular.

c) Los estudios de la Consejería y la definición del universo marginal

Dada las dificultades para definir a aquellos sectores marginales que eran objeto de la acción de la Consejería, sus técnicos decidieron, en 1968, “emprender el estudio de un conjunto de poblaciones cuyos límites y número de habitantes eran conocidos y en cuyas áreas geográficas la Consejería Nacional de Promoción Popular había trabajado desde hacía algún tiempo”. Fue así como se organizó una encuesta nacional en las provincias en las que la Consejería tenía delegaciones, con el fin de obtener un diagnóstico que guiara sus acciones.⁹⁴ Como criterio general, la encuesta se aplicó solo en áreas urbanas, con algunas excepciones en las zonas rurales de Aconcagua, Cautín y Chiloé. La elección de las poblaciones fue realizada por “una comisión técnica de la Consejería [que] viajó por todas las provincias para seleccionar las unidades del estudio”, admitiendo que

(...) el criterio para elegir las unidades dependió, en gran parte, del interés de la propia delegación para sus planes promocionales y la verificación, en el terreno mismo, de un equipamiento mínimo de la

⁹⁴ De acuerdo a los objetivos planteados, la encuesta no consideró las provincias de Coquimbo, Biobío, Malleco, Aysén y Magallanes, lugares donde la Consejería no tenía delegados provinciales.

vivienda y de una mínima organización comunitaria que permitiese un empadronamiento eficiente y un mínimo de rechazo por parte de las familias encuestadas. (CNPP, 1968, pp. 5 y 9).

El estudio de la Consejería (1968) definió a los marginales como “un cierto sector de la población (que) vive en condiciones habitacionales mínimas”, situación que correspondía “a la población con un menor ingreso, menor nivel educacional y precarias condiciones de vida”. Se sabía que ese sector de la población habitaba “en áreas de la ciudad que son fácilmente distinguibles al compararlas con aquellas cuyo nivel de urbanización es definitivamente mayor”. Geográficamente estaban ubicadas en la periferia, en las lomas que circundaban los sectores altos o bajos de la ciudad y en los sectores deteriorados del centro.

A modo de operacionalizar su uso, los técnicos de la Consejería optaron por tomar el concepto de marginalidad solo en su acepción ecológica; es decir, se entendía por sujetos marginales “aquellos que habitan en poblaciones marginales reconocidas como tales”. El criterio ecológico consideraba “condiciones generales de equipamiento de la vivienda”, pero aún así era difícil diferenciar estos grupos de otros tipos de poblaciones, como las que construía CORVI o las poblaciones levantadas por las Cajas de Previsión. Otra dificultad era reconocer cuando terminaba una población marginal y cuando empezaba un conjunto habitacional no marginal, lo que daba cuenta de que la precariedad de las condiciones de vivienda abarcaba a sectores más amplios que aquellos que el Gobierno y la Consejería estaba dispuestos a reconocer como marginales. Esta dificultad para distinguir entre lo marginal y lo no marginal, dependía “en numerosas ocasiones, del criterio de los vecinos, especialmente cuando se dan algunas bases de cohesión social entre los habitantes, lo que les hace sentirse más integrados a la comunidad si pertenecen a una población definida” (pp.1-8). Esta dificultad impedía la labor de clasificación de la Consejería y dejaba en evidencia que el concepto de marginalidad usado estaba muy por debajo de lo que la misma realidad dictaba.

No se conocía el universo de poblaciones del país ni su ubicación geográfica exacta, ya que su número era variable “por los problemas de erradicación, y porque muchas surgen sin que ninguna institución lo alcance a

registrar y otras desaparecen con la misma rapidez cuando son asimiladas a conjuntos ya establecidos” (CNPP, 1968, p. 5). El recuento y empadronamiento de viviendas correspondía a la Dirección de Estadísticas y Censo que a la fecha había realizado un catastro de las poblaciones callampas y mejoras provisorias. El documento incluía las comunas de Santiago, Barrancas, Quinta Normal, Maipú, Ñuñoa, Las Condes, La Reina, Conchalí, Renca, La Cisterna, La Granja y San Miguel. En total se habían contabilizado 106 poblaciones con 40.240 casas.

El estudio, publicado por la Consejería, abarcó un universo de 135 poblaciones, que representaban una muestra de “algunos conjuntos habitacionales cuyo estado general socioeconómico queremos conocer para programar la acción social sobre bases más reales” (CNPP, 1968, pp. 4-5). El sentido del estudio era esencialmente práctico, se requería operacionalizar el universo de sus beneficiarios combinando no solo criterios socioeconómicos, sino también políticos, medidos como impacto electoral. Era la primera investigación que comprendía una muestra tan amplia: 36.090 viviendas, correspondientes a 195.867 habitantes. Los objetivos de la encuesta eran tres: establecer un diagnóstico del estado socioeconómico de algunas poblaciones marginales, dar las bases de conocimiento para la programación de actividades de la Consejería y servir de marco muestral para investigaciones futuras de la propia Consejería o de otras instituciones.

Tabla 5

Número de personas en viviendas deterioradas, provisionales o sin equipamiento. Gran Santiago, 1952, 1966, 1970					
Tipo ecológico:					
Conventillos	Callampas y campamentos	y Poblaciones		Viviendas	
1952					
Conventillos asimilados	y Ocupantes ilegales de sitios		Viviendas insalubres (adquirente sitios)	Viviendas semisalubres	Población Total
350.000	75.000		150.000	250.000	1.200.000
1966					
Conventillos asimilados	y Callampas y mejoras		Poblaciones suburbanas y planificadas		Población Total
76.849	201.217		366.254		2.498.100
1970					
Conventillos	Ranchos, chozas, rucas, mejoras, marginales, móviles.		Viviendas semipermanentes	Viviendas semisalubres	Población Total
64.660	346.380		332.040	643.632	2.587.700

Fuentes: Para 1952, Urrutia 1972; para 1966, DESAL 1968; para 1970, Censo de Población y Vivienda, 1970 y correcciones en Castells, 1973.

Los resultados del estudio de la Consejería y de otro publicado por la DESAL (1970) echaron por tierra algunas de las premisas sobre las que se fundamentaba la definición ecológica de la marginalidad. De acuerdo al perfil que arrojaban las encuestas, el sujeto marginal no era significativamente un migrante rural, en su mayoría no era cesante y en una gran proporción era dueño de su vivienda o del sitio, mientras que los ocupantes ilegales superaban apenas el 10%. El sujeto marginal se diferenciaba fundamentalmente por el tipo de trabajo que realizaba, el nivel de remuneración que percibía y la calidad de casa que habitaba. Al contrario de lo que suponían los investigadores, eran sujetos proclives a la organización, pero con fines inmediatos, sobre todo si éstos implicaban mejoras en la población. Además confiaban en la solución de

sus problemas y en la acción de las instituciones. ¿Cómo podía fallar entonces el programa propuesto por el gobierno? Evidentemente la precariedad de la vida no podía sino golpear el cotidiano de esos sectores, pero en ningún caso podía afirmarse que se trataba de individuos desintegrados o poco participativos.

Al analizar los datos de ese mismo estudio, Castells (1973) destacó el bajo porcentaje de población migrante, menor que para el Gran Santiago, de modo que no podía afirmarse que el aumento del flujo migratorio hacia la ciudad se traducía en una concentración de esos grupos en poblaciones o conventillos. También señaló el alto número de obreros, mayor que la media de Santiago, lo que confirmaba que la composición ocupacional de las poblaciones era obrera y, más específicamente, obrera industrial. Respecto a las cifras relacionadas con tasa de cesantía, grado de instrucción, nivel de ingresos y situación de previsión social, Castells concluyó además que la clase obrera residente en las poblaciones y callampas pertenecía

(...) en gran medida a aquellas fracciones obreras integradas en industrias “vegetativas” supeditadas a los intereses de los sectores monopólicos e imperialistas y al sector de la construcción, lo cual conlleva un menor nivel de ingresos, estabilidad de empleo, acceso a servicios colectivos, organismos previsionales, cajas de ahorro, etc. (Castells, 1973, pp. 16-17).

Esa tendencia era particularmente marcada en el caso de las callampas, mientras que en las poblaciones aparecía un mayor porcentaje de analfabetos y todos aquellos indicadores de una menor integración.

Esta precisión indica tan solo como la diferencia del proceso de formación entre callampas y poblaciones se refleja en su composición social: las primeras, producto de tomas y ocupaciones de terreno parecen haber concentrado trabajadores sin casa, a veces organizados por los partidos de izquierda, mientras que las segundas expresan el proyecto policlasista y asistencialista que las originó. (Castells, 1973, pp. 16-17).

Para Castells (1973) el universo marginal no constituía una subcultura específica, sino una representación de la heterogeneidad popular en que se expresaba “el ritmo ideológico y político de los procesos generales de la lucha de clases” (p. 20). Las poblaciones no eran, por lo tanto, el refugio de la

desintegración social, sino la única forma posible de habitación para *una fracción de la clase obrera*. La definición ecológica apenas permitía constatar una realidad, sin profundizar en los factores que explicaban el surgimiento de esos cordones de miseria. Su existencia era parte del escenario urbano de Santiago desde su fundación, pero solo entonces se habían constituido como problema que amenazaba el funcionamiento de la ciudad.

Según Quijano (1971), el acelerado crecimiento demográfico de la ciudad fue el que terminó *amplificando el fenómeno al incrementar su manifestación y autorizar los reagrupamientos*. En efecto, el crecimiento urbano impedía la atomización y dispersión, mientras que el sistema de viviendas fijaba los límites, obligándoles a concentrarse en zonas bien determinadas. Para Quijano

(...) esta promiscuidad física impuesta a importantes grupos de la población, solo puede crear una red de relaciones y de comunicaciones, normas comunes de comportamientos y de percepción del mundo cuyos elementos se combinan y se superponen de diferentes maneras a los que están ligados a las exigencias de la supervivencia y de la autodefensa. (Quijano, 1971, p. 341).

Pese a estas consideraciones, la Consejería siguió utilizando la definición de marginalidad desde un punto de vista ecológico. Tras la promulgación de la ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias (tarea prioritaria para la CNPP), en julio de 1968, el objetivo de la Consejería fue superar el problema de la marginalidad (aun cuando no existían acuerdos sobre el concepto en sí), mediante lo que ellos entendían como integración de los sujetos marginales al proceso social y económico del país. Con el fin de cumplir este objetivo, la Consejería debió “delimitar y definir su ‘clientela’ basándose apenas en criterios prácticos o detectables a simple vista, tales como la ubicación periférica y condiciones precarias de equipamiento de las poblaciones, así como la carencia de recursos, el mínimo nivel educacional, la inestabilidad ocupacional y otros factores que caracterizan a sus habitantes” (CNPP, 1970, p. 2).

Un nuevo estudio de la Consejería en 1970 planteó como objetivo elaborar una muestra de *las poblaciones cuya condición sub-estándar les parecía más evidente* para lograr una “caracterización más operacional y

generalizable del nivel de vida de los habitantes de tales poblaciones” (CNPP, 1970, p. 2). Fue así como la CNPP amplió su universo de estudio más allá de aquellas poblaciones donde había una delegación y, por lo tanto, donde se ejercía una acción directa. Esta vez el concepto de marginalidad abarcó no solo a viviendas situadas en zonas geográficamente marginales, sino también a todas aquellas que compartían las mismas precarias condiciones. Aún así, conventillos y tugurios ubicados en el centro de la ciudad quedaron fuera del estudio, debido a “la dificultad de situar viviendas ecológicamente marginales”, a “la necesidad de ajustarse a recursos más bien escasos” y a “un *timing* en el proceso de la investigación” que no permitía extender la etapa de localización de ese universo.

Aunque el estudio se propuso una mayor amplitud conceptual, la encuesta terminó considerando “solo aquellos núcleos poblacionales, característicos por sus condiciones precarias, que se encuentran ubicados en la zona periférica de la ciudad” (p. 2), abordando esta vez un número mayor de factores en una muestra reducida de poblaciones. El objetivo era relacionar esas poblaciones “ecológicamente” marginales del Gran Santiago con sus elementos constitutivos, para lo que se analizaron tres aspectos: estructura y equipamiento de la vivienda; características demográficas de la población; y posición en la estructura económico-social (ocupación, educación, ingreso, etc.) en un universo total de 57 poblaciones.⁹⁵ Por falta de personal de la Consejería, la encuesta fue aplicada por 100 conscriptos de los Regimientos de

⁹⁵ La delimitación en terreno del estudio consignó 537 poblaciones marginales en el Gran Santiago, las que eran reconocidas como tales por CORVI o los propios vecinos. De ese conjunto, 369 contaban con viviendas elaboradas con materiales de construcción definitivos, de manera que las 168 poblaciones restantes fueron tomadas como el universo real del estudio. Estas últimas fueron clasificadas según tres tipos: a) **callampas** o “poblaciones de autoconstrucción con materiales de desecho, de surgimiento espontáneo, sin servicios higiénicos ni agua potable, gas o luz, constituyentes de un servicio no urbanizado; b) **mejoras** o “poblaciones construidas con materiales de mejor calidad, con servicios esenciales públicos (agua, servicios sanitarios); y, c) “poblaciones planificadas de autoconstrucción, ubicadas en sitios urbanizados, con servicios esenciales en su mayoría propios para cada vivienda pero en que los materiales de construcción de la vivienda no son, en general, definitivos” (CNPP, 1970, p. 32). Las poblaciones fueron ubicadas en alguno de estos tipos si más del 70% de las viviendas presentaba las características señaladas en esa tipificación. El colectivo final quedó en **104 poblaciones** lo suficientemente homogéneas como para considerarlas unidades de muestreo. De ese conjunto se eliminaron las poblaciones con menos de 100 viviendas y cuyos límites no estaban claramente definidos. El total se redujo a **57 poblaciones** y la muestra se obtuvo ponderando el 10% de viviendas para cada población con un resultado de 2.662 viviendas (CNPP 1970, p. 23).

Buin, Telecomunicaciones y Tacna. Un funcionario controlaba el trabajo acudiendo a la vivienda después de que el conscripto la había empadronado, proceso que se realizó entre marzo y abril de 1969.⁹⁶

En su mayoría las casas estaban hechas con tablas de madera corriente usadas para la construcción de mejoras, los techos eran de fonolita, zinc o pizarreño y más del 40% tenía pisos de tierra, el restante usaba tablas. Como era de esperar, el estado de conservación era regular o malo, debido a la fragilidad de los materiales de construcción. Con todo, la mayoría tenía acceso a agua potable, aunque pocas viviendas contaban con agua caliente, y la mayoría tenía un medidor para la electricidad.⁹⁷ Apenas un 16% tenía alcantarillado y un 8% fosas sépticas, mientras el 70% poseía pozos negros, lo que exponía a sus habitantes a enfermedades, contagios e infecciones. El combustible más usado era parafina o gas licuado. Casi todas las casas contaban con un aparato de radio y una plancha eléctrica y cerca de la mitad tenía máquina de coser, 20% poseía estufa, 13,2% refrigerador y 7% televisor.

Eran mujeres y hombres jóvenes entre los que se contaban algo más de la mitad de niños y adolescentes.⁹⁸ Entre la población adulta la mayoría era casada y casi la totalidad había nacido en la provincia de Santiago (81,62%), cuestión especialmente relevante si se considera que los teóricos de la marginalidad habían establecido la migración campo-ciudad como una de las causas para la formación de poblaciones callampas. Incluso considerando el porcentaje de población migrante, la mayoría provenía de zonas urbanas y no rurales. Las familias eran predominantemente nucleares y estaban compuestas por una media de 4,6 personas por hogar, dato significativo, pues para la época el promedio del país sobrepasaba las 5 personas. El número de hijos era de 2,5 en casas que tenían a lo sumo dos dormitorios (56%). Este hacinamiento en el que vivían los “marginales” hacía suponer a la Consejería “la posible existencia de promiscuidad, lo que a su vez genera problemas de salubridad, higiene y

⁹⁶ El procesamiento de datos se realizó mediante un convenio con el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano de la Universidad Católica (CIDU) entre noviembre de 1969 y mayo de 1970.

⁹⁷ Solo un 23,6% no tenían medidor; es decir, estaban “colgados” al alumbrado público.

⁹⁸ Un 38,3% eran niños entre 0 y 11 años de edad; 14,9% adolescentes entre 12 y 19 años; 44,7% eran adultos entre 20 y 65 años, y un 0,4% eran mayores de 66 años. El promedio de edad era de 21,5 años (CNPP 1970).

quizás, incesto”,⁹⁹ como si el problema radicase finalmente en el resultado moral del hacinamiento, sin ahondar en el origen de las desigualdades. Era la respuesta pragmática del catolicismo a las diferencias provocadas por el sistema capitalista.¹⁰⁰

Gran parte de la población mayor de 14 años era alfabetizada y el promedio de instrucción alcanzaba 5° Preparatoria. El porcentaje de personas activas correspondía al 28,2%, mientras que el 71,8% era población inactiva. Esto significaba que de cada una persona con trabajo existían casi tres inactivas. Entre los ocupados solo el 6% estaba cesante; es decir, casi todos trabajaban y sus ingresos debían cubrir, por lo general, las necesidades de otras tres personas. La precariedad de los sueldos se explicaba por la baja especialización de los oficios: el 30,1% de los ocupados trabajaba en la manufactura; el 17,4% en el sector de la construcción; un 7,8% se desempeñaba en servicios públicos; un 33,6% en servicios particulares, de los que destacaba el servicio doméstico; y un 11,1% pertenecía a la rama del comercio. Más de la mitad eran obreros y casi un cuarto eran trabajadores por cuenta propia. La gran mayoría debía vivir con un ingreso que alcanzaba los E°500 en un momento en que el salario mínimo era de E°360 mensuales.

La pertenencia a organizaciones sociales, entendida como “un indicador del grado de integración de la población a la vida urbana en sus distintos ámbitos, tales como el vecinal, profesional, educacional, deportivo, político, religioso y gremial” fue uno de los nuevos factores que analizó la Consejería en el estudio de 1970 (CNPP, 1970, p. 104). Las organizaciones consideradas eran de dos tipos, territoriales y funcionales. Entre las primeras estaban las Juntas de Vecinos, mientras que en la segunda categoría se incluía a sindicatos, centros de padres y apoderados, centros de madres, clubes

⁹⁹ Para poder afirmar con certeza la existencia de tales problemas, los investigadores consignaron que requerían disponer de datos individuales, como el sexo, edad, estado civil de las personas que en número de dos o más ocupan una misma cama” (CNPP 1970, p.72).

¹⁰⁰ La Democracia Cristiana era el producto más depurado de esa tendencia socialcristiana del conservadurismo. En efecto, desde que la Falange estaba todavía anclada en el Partido Conservador, sus miembros intentaron diferenciarse del tronco pelucón. Grayson (1968) sostiene que esto se debió, en gran medida, al origen social de esos jóvenes cristianos universitarios. Su propia historia de vida no estaba relacionada con los círculos más estrechos de la vieja oligarquía pelucona, sino más bien al ascenso de esa pequeña clase media de fines de los años 30. Esa que accedió a la universidad, donde adquirió una visión pragmática e institucional de los conflictos sociales.

juveniles y centros deportivos, cuya acción se extendía más allá del ámbito vecinal o territorial. La población estudiada en esa medición fue aquella que tenía más de 12 años. Los datos arrojaron que solo un 29,2% pertenecía a organizaciones sociales, mientras que un 64,6% no. Los tramos de edad que presentaban un mayor porcentaje de participación se situaban entre los 21 y 65 años y la mayoría lo hacía en Juntas de Vecinos, seguidos de clubes deportivos, centros de madres y centros de padres y apoderados. De estas cifras, el estudio concluía que “en las poblaciones estudiadas se habría alcanzado cierto grado de organización popular, lo cual constituye el objetivo último que persigue la Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias” (CNPP 1970, p. 110). El bajo porcentaje de participación en sindicatos corroboraba, de acuerdo a la investigación, el carácter intermitente e inestable de las ocupaciones desempeñadas por la población activa.

Si en el estudio de 1968 el objetivo de la Consejería había sido “proporcionar la base científica necesaria para ejecutar programas de acción que contemplaran la realidad del estado socio-económico general de las poblaciones”; en la investigación de 1970 el propósito era

(...) describir las condiciones sociales y económicas de las poblaciones ecológicamente marginales, con la finalidad precisa de encontrar una base empírica que permitiera, posteriormente, indagar y operacionalizar los factores que pueden considerarse condicionantes del fenómeno de la marginalidad urbana. (CNPP 1970, p. 115).

Sus resultados mostraron la estrecha relación que existía entre ocupación e ingreso con nivel educacional y capacitación laboral. Era necesario elevar el standard educacional de la población para lo que era preciso sistematizar programas de capacitación laboral, pues estas relaciones eran las que determinaban las condiciones de vida de esas poblaciones. Finalmente, el estudio concluía que

(...) un conocimiento científico es la única base para sistematizar y ejecutar planes habitacionales que no consistan solo en erradicaciones que puedan disminuir el déficit de viviendas pero que no tienen mayor influencia sobre la superación de otros problemas como el educacional y el laboral. (p.118).

Tanto el estudio realizado por DESAL, como los dos elaborados por la Consejería permitían concluir que las premisas sobre las que se basaba la política de Promoción Popular no correspondían a la realidad sobre la que el gobierno pretendía intervenir. Los sectores poblacionales no presentaban prácticamente ninguna de las características que la teoría asignaba a los llamados marginales. No eran migrantes campesinos, la mayoría eran obreros industriales y participaban en organizaciones sociales. Su problema era la escasez de recursos para vivir en un sitio propio o de alquiler, y eso se refería a los bajos sueldos que recibían. Tampoco presentaban rasgos que los pudieran calificar como grupos desintegrados a la sociedad, al contrario, su interés en acceder a una vivienda digna, mostraba más bien lo contrario. A pesar de los resultados obtenidos por DESAL y la propia Consejería, el gobierno siguió insistiendo en la necesidad de organizar a los sectores poblacionales y sin casa para que éstos alcanzaran su integración en la sociedad y se hicieran parte en la solución de sus problemas, especialmente el de la vivienda.

3.2. Promoción Popular: institucionalización de las demandas populares

a) Principios y propuestas de Promoción Popular

En un folletín de la Consejería Nacional de 1966 podía leerse que Promoción Popular

Es un proceso por el cual el pueblo capacitado y organizado se va integrando en el desarrollo general del país al participar efectivamente en la solución de sus propios problemas. En otras palabras: es lo contrario del paternalismo. (CNPP, 1966a, p. 3).

El objetivo del impreso era informar al público sobre el trabajo de la Consejería. Del texto se desprende que Promoción Popular se basaba en tres ideas centrales: el pueblo requería ser capacitado y organizado, podía ser integrado al desarrollo del país y tenía que participar en la solución de sus problemas. Esa lectura surgía del diagnóstico que el Partido Demócrata Cristiano hacía de los sectores populares que,

(...) por no contar con estructuras organizadas que lo agrupen y representen, no participa directa y permanentemente en los organismos de poder, quedando marginados de la conducción política, económica, social y cultural de la nación. (PDC, 1966a, p. 3).

De acuerdo al gobierno, y en el marco del programa de la Revolución en Libertad, esa situación podía ser resuelta a través de

(...) la reforma de las estructuras sociales, políticas económicas y culturales vigentes y su reemplazo por otras, o bien, la creación de nuevas estructuras que permitan “la incorporación popular a la vida total del país”. (Petit, 1964, p. 26).

La estrategia para alcanzar las metas propuestas consideraba “crear y otorgar los servicios y recursos –cuando sea necesario- para que el pueblo se organice y asuma el papel que le corresponda en una sociedad moderna”, además de acondicionar “las estructuras y mecanismos del Estado que permitan a este mismo pueblo organizado incorporarse oficialmente al ejercicio del Poder” (Frei, 1964b, pp. 57-61). De esa manera, se lograría, según el mencionado folletín, “(...) integrar al pueblo al pleno ejercicio de sus derechos, mediante una colaboración sistemática con el sector público” (CNPP, 1966a, p. 6). Los puntos esenciales del programa eran

1° el acondicionamiento de las estructuras y mecanismos estables para hacer posible la incorporación del pueblo al ejercicio del poder; 2° la organización del pueblo en Juntas de Vecinos, Centros de Madres y demás agrupaciones comunitarias, y luego en Federaciones y Confederaciones, para encauzar la relación de las comunidades con el Estado; 3° la capacitación de los dirigentes y líderes populares a fin de facilitar su actividad y sus contactos con las autoridades y servicios públicos; y 4° la elevación del nivel de vida (material y espiritual) del pueblos a través de la acción combinada de éste con los poderes gubernativos. (CNPP, 1966a, p. 6).

En orden de importancia, el gobierno debía reformular sus propias estructuras; organizar al pueblo y capacitar a sus dirigentes para, finalmente, elevar *su nivel de vida material*. Así, uno de los principales desafíos para impulsar Promoción Popular era crear organismos que permitieran “conectar al pueblo directamente con los poderes públicos”, de manera a establecer “un conducto (...) que tiene el específico objeto de centralizar, coordinar, canalizar y simplificar la relación Pueblo-Estado (CNPP, 1966a, p. 11). Se trataba de

(...) organizaciones intermedias, colocadas entre el individuo y el Estado, organizaciones a las que corresponda la representación de los individuos que las integran y, conforme al principio de subsidiaridad, la realización de aquellos actos que, por su naturaleza, correspondan a la comunidad, estructurada en pequeños núcleos o asociaciones que permitan el conocimiento y convivencia de quienes lo formen limitando la acción del Estado a su papel de rector de Bien Común. (PDC, 1966a, p. 3).

Dentro del esquema del gobierno, esas organizaciones de base comprendían las esferas comunitaria, gremial y económica. Las primeras debían “velar por los intereses del barrio, la población, la ciudad y la región”, mientras las otras estarían encargadas de “organizar el poder de compra, la distribución y hasta la producción de acuerdo con los intereses de esa comunidad”, además de “constituir la representación del trabajo organizado” (Frei, 1964b, pp. 57-61). A través de “centros comunitarios, juntas de vecinos, sindicatos, cooperativas, creados en la base misma del pueblo, y constituido luego en federaciones y confederaciones” se lograría “la incorporación popular a la vida del país, único camino de convertir nuestra atomizada sociedad del presente en una auténtica comunidad nacional” (Frei, 1964b, pp. 57-61).

Era una tarea que concernía a todos, pues se trataba de “un problema de integración de todos los sectores de un país que carece de estructuras y de cuadros sociales adecuados para hacer posible la participación de todos los ciudadanos en la orientación de sus destinos” (Petit, 1964, p. 25). Para los demócratacristianos

(...) hasta 1964 permanecían marginados, en un mundo aparte, como objetos y no sujetos de la historia patria, la mitad de los chilenos: los que pueblan nuestros campos y el subproletariado urbano que habita en las poblaciones periféricas. (*La Revolución...* in *Política y Espíritu* n° 308, pp. 8-11).

Por eso la “primera y fundamental tarea” del gobierno había sido

(...) incorporar efectivamente a la comunidad nacional a esta mitad de Chile, dándole la condición de sujeto, de persona, estimulando su organización, abriéndole las puertas de la educación y la cultura, redistribuyendo los ingresos a su favor y creando las condiciones para que participe efectivamente en los beneficios y en las decisiones de la comunidad chilena. (*La Revolución...* in *Política y Espíritu* n° 308, pp. 8-11).

De acuerdo a Frei, Promoción Popular comprometía “el principio del desarrollo democrático de la sociedad porque significa integrar personas y grupos de la vida social, cultural y económica del país” (Frei, 1964c, pp. 54-55).

La integración de esos sectores envolvía

(...) la incorporación psicológica y material del pueblo a la obra de su desarrollo integral, sin ningún tipo de paternalismo; así como también a la solución de equipamiento físico de las comunidades. (*El Mercurio*, 26 de marzo de 1965, p. 31).

A través de la creación de cuerpos intermedios, el gobierno se había propuesto “armonizar la planificación nacional y regional con aquella dimensión local” con el objetivo de “involucrar el compromiso de la población en las decisiones y en la acción” (Petit, 1964, p. 25). Promoción Popular se situaba, en primer lugar, “en el marco de la realidad económica y social del país”, caracterizado por “un cuadro de aguda desintegración en todos los niveles”. Ese fenómeno se manifestaba “en la imposibilidad que tienen los ciudadanos de cumplir con eficacia la parte que les corresponde en la obtención del bien común” (Petit, 1964, p. 25).

En la evaluación de los democatacristianos, Promoción Popular respondía a un problema fundamental:

(...) la comunidad recibe del Estado y las autoridades lo que éstas le dan, pero no puede exponer sus reales aspiraciones sino de manera inorgánica: el memorial, la carta abierta, el cabildo. No hay una continuidad en la relación y el acto mismo es contingente, esporádico. Por su parte, la autoridad puede o no prestar oídos, según la gravedad del asunto o el volumen de las fuerzas implicadas. (*Integración social*, s/r, p. 2).

Esta dificultad de comunicación se debía a que

(...) la maquinaria del Estado no cumple adecuadamente su papel porque se ha anquilosado, se ha centralizado hasta límites increíbles, se ha hecho reglamentarista en forma que se torna francamente inoperante”, al mismo tiempo que “la comunidad no ha encontrado los cauces para organizarse a sí misma. (Petit, 1964, pp. 25-26).

Según expresaba Frei en 1964,

(...) de nada sirve la modernización de toda la maquinaria del Estado y su descentralización y la reforma del sistema administrativo si no se crean los cauces para incorporar al pueblo a las grandes tareas nacionales a través del reconocimiento y la promoción de todos aquellos organismos de base que son expresión auténtica e inmediata del pueblo. (Frei, 1964a, pp. 8-10).

Esa gran masa llamada pueblo se haría parte de las decisiones que definían el rumbo del país, haciendo conocer sus deseos y aspiraciones a través de organizaciones creadas para ese fin. Era una forma de igualar los sectores populares a las minorías que históricamente participaban de las resoluciones y establecían las normas usando su influencia política o económica. Para remediar esa situación, los demócratacristianos proponían “una política social y una sola solución: la organización del pueblo” (Petit, 1964, pp. 25-26). No se trataba de una invención, pues los mismos demócratacristianos reconocían la existencia de

(...) un conjunto de organizaciones de base, que responden a necesidades objetivas del pueblo, formadas espontáneamente y que reflejan los graves vacíos de las estructuras legal y social de la nación que no contemplan esta nueva realidad. (Petit, 1964, p. 25).

Por ese motivo la labor del gobierno se había concentrado en apoyar “de inmediato”

(...) la acción de todas las organizaciones nacidas espontáneamente en las poblaciones y barrios, como las Juntas de Vecinos; los Comités de Pobladores; los Centros de Pobladores; las Cooperativas; los sistemas de autoconstrucción, todos destinados a elevar el nivel social, cultural y económico de las poblaciones. (Frei, 1964a, pp. 8-10).

En esa tarea los “profesionales técnicos” eran llamados a

(...) constituir, con el firme apoyo del Estado, organismos especializados capaces de asesorar y promover el rápido desarrollo de estos grandes movimientos populares en que se expresa el sentido de estas nuevas comunidades. (Petit, 1964, p. 25).

Se entendía que esas organizaciones no podían por sí solas integrarse a la sociedad, de modo que el gobierno ofrecía apoyo técnico con el fin de acelerar su desenvolvimiento, aun cuando asumían que la acción del Estado se orientaba por el principio de subsidiaridad. Así,

(...) toda acción proveniente del Estado debe reconocer y respetar la iniciativa y orientación de las expresiones organizativas del pueblo, colaborar con ellas, y solo cuando esas organizaciones son impotentes para solucionar los problemas con que se enfrentan, o cuando su acción no se condice plenamente con la prioridad del bien común, el Estado debe proceder a una acción directa. Lo contrario podría crear una tutela estatal que, en vez de emancipar, aplastara y alienara. (Acosta y Vilas, 1968, p. 2).

Promoción Popular era el medio para incorporar a la sociedad a

(...) aquellos que viven en estas poblaciones o sectores, desprovistos de toda ayuda y como consecuencia de ello, no participan en la vida activa del resto de la comunidad que dispone de bienes y medios. (*El Mercurio*, 15 de mayo de 1965, p. 25).

¿Quiénes eran esos individuos que se habían mantenido *al margen* de la comunidad? El mismo artículo definía cuatro rasgos que los caracterizaban: su desintegración interna, “que aleja al poblador de la búsqueda misma de soluciones para sus problemas”; “la falta de participación tanto pasiva como activa, que no le permite recibir lo que el resto de los habitantes recibe; “la marginalidad, que es radical, por cuanto este tipo de poblador es incapaz de salir de su estado por sí mismo”; y, su carácter global, que “afecta todas las facetas de la sociedad misma y en este caso del país, y ello comprende pobladores, campesinos, mineros, artesanos, etc. (p. 25).

La marginalidad, según Sergio Ossa Pretot, Consejero Nacional de Promoción Popular entre 1964 y 1969,¹⁰¹ afectaba al 50% de la población del país y ante esa realidad, Promoción Popular se proponía tres objetivos centrales: fomento a las organizaciones de base para “asegurar realmente la libertad de asociación en todas sus formas” y “para capacitar a elementos dirigentes de base con el objeto de garantizar el desarrollo de estas organizaciones sin tutelas, personalistas, partidistas o estatales”; prioridad programática para que “los propios interesados puedan realmente influir y participar de manera que su integración en la comunidad nacional se realice en una forma auténtica de acuerdo con sus propias aspiraciones y urgencias”; y, cambios constitucionales para transformar “las actuales estructuras jurídicas e institucionales” que “en vez de disminuir la marginalidad, contribuyen a acentuarla y a impedir el acceso real de las grandes masas a los beneficios de nuestra civilización” (*El Mercurio*, 22 de mayo de 1965, p. 27).

Alcanzar esa incorporación a la sociedad, requería del concurso de agencias externas, las que correspondían a organismos del Estado, pues se asumía que esas “grandes masas” no eran autosuficientes para integrarse por sí mismas al sistema. De acuerdo a la Comisión de Promoción Popular (1964),

¹⁰¹ Sergio Ossa Pretot se mantuvo como Consejero hasta octubre de 1969 cuando asumió como Ministro de Defensa Nacional.

(...) si el sector popular debe ser el agente de los cambios que adecuarán la mentalidad y las estructuras de la sociedad a los requerimientos del desarrollo económico y social, es indudable que necesitarán organizarse en forma solidaria. (p. 1).

La construcción de esos lazos solidarios no era algo que emanase de las propias comunidades organizadas, sino que era el resultado de ese trabajo externo por el que

(...) el hombre, la mujer y el joven modesto **superan la debilidad propia de su aislamiento y aúnan sus fuerzas** para encarar problemas y satisfacer anhelos comunes de su existencia diaria. De este modo logran hacerse oír por las autoridades públicas, resuelven pequeños grandes problemas que a veces se han prolongado durante años, urbanizan, sanean y embellecen sus poblaciones, aprovechan su capacidad de trabajo o sus vocaciones artísticas en beneficio de sus familias o en provecho colectivo, **aprenden a asumir responsabilidades** y no esperararlo todo de la beneficencia o del favor político, **adquieren el sentido de la solidaridad social** y se convierten en **sujetos activos de su propio destino**. (*Política y Espíritu*, 1969, pp. 8-11. Destacados en negrita de la autora).

Vencer la marginalidad era una de las condiciones básicas para la realización del proyecto demócratacristiano, pues

Para que exista verdaderamente una revolución, es preciso que el pueblo esté presente participando en cada uno de sus pasos. Para que exista esta participación es indispensable que el pueblo esté organizado; desarticulado, dividido, no podrá alcanzar nunca verdaderas formas de presencia activa en un proceso de cambios profundos y aceleración. (*Política y Espíritu*, 1969b, pp. 22-24).

En la práctica esto significó fortalecer e impulsar la formación de Juntas de Vecinos, centros de padres y apoderados, centros de madres, clubes deportivos; todas organizaciones que relevaban roles tradicionales y quebraban la lógica capital/trabajo.¹⁰² La acción del gobierno privilegió el fortalecimiento de los lazos internos de las organizaciones poblacionales, y su reconocimiento público, es decir, su institucionalización.¹⁰³

¹⁰² Un caso particularmente claro eran los centros de madres, cuya acción buscó reforzar el papel de madre y esposa de las mujeres, destacando su importancia en el ámbito doméstico. Para la JDC (1963), "la mujer también ha dado muestras del empuje propio de su raza, para combatir la miseria de su hogar, se ha organizado y ha creado estos centros que recibiendo distintos tipos de asistencia sirven para educar a las madres en medidas de higiene, alimentación y economía. Incluso, algunos han creado pequeñas industrias, que vienen a coadyuvar al mantenimiento de la familia" (p. 26).

¹⁰³ Sobre esto último existían diversas trabas: el reconocimiento de personería jurídica que valía también para clubes y sociedades o el rechazo que existía a que mantuvieran el nombre de Juntas de Vecinos.

Un ejemplo de cómo funcionaba Promoción Popular fue la inauguración de 124 casas en un sector denominado “Bajos de Matte”, el 4 de julio de 1965. Las familias que habían sido seleccionadas eran “personas de bajo nivel socioeconómico, con un número de hijos superior a cinco y que tengan graves problemas habitacionales” (*El Mercurio*, 29 de junio de 1965, p. 23). Apoyadas por una “auxiliar social”, cuya labor se había orientado a “crear un espíritu de unión y fomentar el trabajo comunitario entre los pobladores”, las familias habían

(...) logrado formar una Junta de Vecinos elegida en forma democrática y por votación secreta, la que vela por el bienestar de los pobladores y el mejoramiento de las condiciones materiales y naturales de los mismos. (*El Mercurio*, 29 de junio de 1965, p. 23).

La auxiliar se había dedicado también a orientar y guiar “a la directiva para el mejor desempeño de sus funciones”, así como a crear conciencia “entre los demás habitantes de la importancia que tiene para el desarrollo de la población” (*El Mercurio*, 29 de junio de 1965, p. 23). Como resultado de ese trabajo, las familias habían recibido, además de las casas, “cursos de corte y confección, peluquería y también un grupo de señoras y señoritas de la población que está siendo preparado en primeros auxilios por personal de hospital de Buin” (*El Mercurio*, 29 de junio de 1965, p. 23). De esa manera, Promoción Popular cumplía con el triple objetivo de mejorar la calidad de vida de los sectores marginales, crear las condiciones para su organización e integración en la vida económica.

Los fundamentos de la nueva política eran “la libertad y la responsabilidad de los individuos y sus organizaciones”, pues “nadie debe hacer por el pueblo lo que éste puede hacer por sí mismo” (Petit, 1964, pp. 26-27). En esa línea Promoción Popular debía

(...) desarrollarse dentro de un marco auténticamente democrático que dé las más amplias garantías a todos los sectores de opinión; (...) tener un carácter marcadamente popular en el sentido de que sean las aspiraciones de los grandes sectores y de las organizaciones populares las que den su impulso vital al pensamiento y a la política de promoción popular. (Petit, 1964, pp. 26-27).

Había que asegurar “la participación orgánica y al más alto nivel de las organizaciones populares representativas”, cuidando de que

(...) el pensamiento al igual que la programación y la ejecución de la política de promoción popular deben ser esencialmente realistas, tanto en la apreciación de los problemas, como en las soluciones que se arbitran y en los medios que se utilizarán para enfrentarlos. (Petit, 1964, pp. 26-27).

La acción del gobierno se definió entonces en tres planos *estrechamente interrelacionados*: el establecimiento de mecanismos de coordinación de servicios a nivel nacional, regional y local, tarea que implicaba “la creación de estructuras de acogida para la iniciativa popular y la racionalización del uso y la distribución de los recursos del Estado”; “la incorporación de las agencias no gubernamentales de promoción a los planes nacionales de desarrollo de la comunidad”; y, finalmente, favorecer la organización popular en su dimensión gremial, económica o comunitaria (Política Nacional de Promoción Popular, s/r, pp. 17-18).

Francisco Pinto apuntó, en una exposición sobre política chilena, realizada en la reunión anual del Consejo Interamericano y Social (CIES), ocurrida en Lima entre el 30 de noviembre y el 14 de diciembre de 1964, que

(...) el desarrollo envuelve un crecimiento económico y un cambio social en favor de la mayoría de la población y no de minorías selectas, es evidente que ha pasado a ser una verdad poco discutida que la participación activa del pueblo es necesaria para llevar a cabo la tarea colectiva que encierra tal proceso de desarrollo. (Pinto, 1965, p. 18).

En agosto de 1964, un informe de la Comisión de Promoción Popular reconoció como objetivos “crear una estructura que organice a la comunidad en cuanto territorio, a funciones y a representación ante la autoridad” con el fin de “compatibilizar y armonizar las acciones de la organización popular y del Estado”. Así también, debía

(...) crear estructuras externas a la organización popular, pero que posibiliten, a través de una acción conjunta del sector privado, con apoyo del sector estatal y con representación y participación activa de las asociaciones comunitarias, la asistencia técnica y asesoría que necesitan las organizaciones comunitarias para educarse, organizarse y desempeñar sus funciones específicas. (p. 4).

En función del primer objetivo se proponía la creación de comités y juntas de vecinos, los que se encargarían de “la promoción de la vida comunitaria y de la solución de los problemas específicos de su territorio”. Los comités estarían compuestos por 200 a 400 familias, mientras las juntas de vecinos abarcarían un universo de 1.000 a 2.000 familias aproximadamente y estarían conformadas por los representantes de los comités de vecinos y organizaciones funcionales de base. A estas últimas se les reconocía “la facultad de federarse y confederarse a fin de que constituyan organismos representativos de sus propias aspiraciones e intereses ante la Municipalidad y la administración pública, dotándolas para ello de las atribuciones legales correspondientes” (Petit, 1964, s/n).

Para crear esa red de organizaciones sociales era necesario adquirir “el conocimiento de la realidad de la estructura organizada de los sectores marginales y de su dinámica interna”, al mismo tiempo que trabajar en “la motivación (de los pobladores) hacia su propia organización; la capacitación de los dirigentes y elementos de base; la creación de servicios que asesoren técnicamente a las organizaciones existentes o en formación” (Política Nacional de Promoción Popular, s/r, pp. 6-7). Y en cuanto a infraestructura y soporte legal había que instalar

(...) el equipamiento que constituye una base de partida para las organizaciones populares, en lo comunitario, lo gremial y lo económico; el estudio de la legislación vigente y la preparación de la necesaria para alentar y facilitar la organización popular; la reforma de las estructuras de rechazo y la creación de otras nuevas que den amplia acogida a las aspiraciones y energías del sector popular organizado. (Política Nacional de Promoción Popular, s/r, pp. 6-7).

Había que estudiar el funcionamiento organizacional del movimiento de pobladores e implementar todas las medidas que permitirían su real inserción en el aparato estatal. De esto se infería que los modos y mecanismos adoptados por los pobladores eran considerados de antemano equivocados para los objetivos de integración del proyecto democratacristiano.

Originalmente el gobierno había propuesto la creación de un Instituto Nacional de Promoción Popular Urbana y otro de Promoción Popular Campesina. El plan inicial contemplaba cuatro ciudades que debían contar con equipamiento vecinal¹⁰⁴ y equipamiento interno de la comunidad (socio-comunitario), lo que incluía a Juntas y comités de vecinos, centros de madres, centros juveniles, centros infantiles, clubes deportivos, etc.¹⁰⁵ Los establecimientos comunitarios debían concentrarse en Centros Vecinales de Equipamiento Comunitario. Por su parte, las organizaciones socio-económicas eran las encargadas de promover la formación de nuevas agrupaciones y empresas tales como grupos artesanales y cooperativas de producción, que tendrían como objetivo absorber la población desocupada y *sub-ocupada*. Para el campo, se esbozó una estructura similar, pero diferenciada en cuanto a las necesidades específicas que la Reforma Agraria imponía en las zonas rurales.

El sentido último de Promoción Popular era

(...) abrir al pueblo los canales para que se organice y pueda representarse a sí mismo ante los Poderes Públicos, de manera que constituya una auténtica herramienta popular, capaz de influir en la creación de su propio destino. (In Poblete y Maluenda, 1964, p. 5).

¹⁰⁴ Salud, educación, comercio, esparcimiento, religión, registro civil, correos y telégrafos, teléfonos, policía, bomberos, asistencia social, bancos, instituciones de créditos y otros.

¹⁰⁵ A través de otro anteproyecto el gobierno buscó dar respuesta a las solicitudes de equipamiento y vivienda en poblaciones marginales de los otros organismos estatales. Desde el particular prisma de Promoción Popular, el equipamiento permitiría integrar las poblaciones a “los bienes de la civilización y cultura del país”. Siendo fundamental esta labor civilizadora, el acceso a equipamiento debía producirse previa solicitud de los pobladores, quienes de esta manera se responsabilizaban de sus necesidades y administración. El paso siguiente era capacitar a estas comunidades para que comprendieran que el equipamiento era tanto una fuente de recursos, como de gastos. “La labor del Estado no era dar el equipamiento, “sino crear las condiciones para que éste sea posible a través de la capacitación de los pobladores, para que ellos tengan una visión económica, organizativa, administrativa, que les permita poder responsabilizarse de sus necesidades” (*Anteproyecto Política de Equipamiento en Poblaciones Marginales del País. Análisis de Premisas: lo económico, s/r*).

De esa forma se lograría “la plena autonomía de los organismos de base para actuar por sí mismos y a través de federaciones nacionales constituidas libremente para representar los intereses populares ante las autoridades gestoras del Bien Común” (Poblete y Maluenda, 1964, p. 6). La participación popular era entendida como

(...) compromiso de la población, compromiso encaminado hacia la afirmación de los objetivos y hacia la eficiente movilización de los recursos” (Política Nacional de Promoción Popular, s/r, p. 4).

La integración de esas comunidades marginadas evitaba la excesiva centralización del Estado, pues, según observaban los analistas demócratacristianos, “a mayor desintegración social corresponde mayor estatismo, esto es, mayor concentración de poder” (Integración social, s/r, p. 3). Para Patricio Aylwin (1967),

Si las grandes mayorías no se sienten solidarias en el manejo económico, si carecen de toda responsabilidad en él y asumen el papel de meras beneficiarias, nunca dejarán de formular nuevas demandas por muchos que sean los beneficios que se les otorgan.

Si, en cambio, ellas participan de algún modo en las decisiones y sienten comprometida su propia responsabilidad en el destino de las empresas; si adquieren la conciencia de que no se trata tanto de pedir como de dar; si ellas mismas han de intervenir, con pleno conocimiento, en la resolución acerca de los beneficios que es posible otorgar, su actitud será necesariamente distinta. (pp. 81-83).

La organización popular cumplía de esa manera su cometido de aportar al desarrollo del país de una forma responsable, haciéndose parte de la solución de sus problemas, canalizando sus demandas a través de los organismos pertinentes, sin presionar al Estado que podía entonces concentrarse en las grandes tareas nacionales.

b) Consejería Nacional y la ejecución de los planes de Promoción Popular

El órgano a cargo de ejecutar el programa de Promoción Popular fue la Consejería Nacional de Promoción Popular (CNPP), dirigida por Sergio Ossa Pretot, pensado inicialmente como una primera etapa de un Ministerio de Promoción Popular, cuya misión sería “colocar al alcance de las organizaciones populares todos los resortes para hacerlas eficientes, ya sean éstos legales, institucionales, de asesorías o de servicios”, proyecto que jamás se concretó (Poblete y Maluenda 1964, p. 9). La Consejería funcionó como apéndice de la Corporación de Servicios Habitacionales con el objetivo de crear una nueva institucionalidad para implantar los postulados de la Revolución en Libertad en los sectores populares.

En la Consejería recaía “la responsabilidad de planificación y ejecución subsidiaria a nivel nacional, regional y local, de las tareas de Promoción Social”. Tenía además la doble misión de informar al Ejecutivo respecto a “la adecuación y coordinación de los organismos de Gobierno en la acción social” y “la formulación de marcos jurídicos nuevos que instituyen el derecho de participación del pueblo”. Por otra parte, debía promover “las organizaciones populares, favoreciendo su inclusión en la gestión más alta del desarrollo”, labor que complementaba la acción de otros organismos de gobierno como el Instituto de Desarrollo Agropecuario, la Corporación de la Reforma Agraria y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Política Nacional de Promoción Popular, s/r, p. 10).

La dirección y administración de la Consejería correspondía al Consejero Nacional de Promoción Popular, cuya función era coordinar y proponer “la creación de estructuras e instituciones, a fin de permitir, en todos los niveles, la efectiva participación de las organizaciones populares en la gestación, decisión y ejecución de la política social, económica y cultural de Chile” (Poblete y Maluenda, 1964, p. 10). También contemplaba un Vice-Consejero y un Fiscal, que debía velar por la legalidad de los actos de la institución. Estos tres funcionarios eran de la exclusiva confianza del Presidente de la República. En provincias existían los Delegados Provinciales que se comunicaban

directamente con el Consejero Nacional de Promoción Popular. La Consejería funcionó en prácticamente todo el país, salvo en las provincias de Coquimbo, Biobío, Malleco, Aysén y Magallanes. La capital, por su parte, fue dividida en cuatro zonas para efectos de estudio, planificación y ejecución de proyectos relativos a la Promoción Popular (Tabla 6).

Tabla 6

Delegaciones de Promoción Popular		
Delegación		Comunas
Santiago Centro		Santiago
		Las Condes
		Providencia
		La Reina
		Ñuñoa
Santiago Norte		Conchalí
		Renca
		Quilicura
		Lampa
		Colina
		Til-Til
Santiago Oeste	Depto. de Santiago (área poniente)	Barrancas
		Quinta Normal
		Maipú
		Curacaví
	Depto. de Talagante	Peñaflor
		Isla de Maipo
		Talagante
	Depto. de Melipilla	Melipilla
		El Monte
		San Pedro
		Alhué
	Depto. de San Antonio	María Pinto
		San Antonio
Cartagena		
Santo Domingo		
Navidad		
	El Tabo	
Santiago Sur	Depto. Pedro Aguirre Cerda	San Miguel
	Depto. Puente Alto	Cisternas
		Granja
	Depto. San Bernardo	Puente Alto
		Pirque
		San José de Maipo
	Depto. Maipo	San Bernardo
		Calera de Tango
	Depto. de Santiago	Buin
Paine		
La Florida		

Fuente: Consejería Nacional de Promoción Popular, 1968.

La institucionalidad de la Consejería generó cuatro divisiones principales, además de una encargada de la administración: la División de estudios, encargada de hacer un diagnóstico de la marginalidad y generar propuestas educativas; la División de Promoción, a cargo de elaborar y evaluar propuestas de trabajo en terreno; la Dirección de Operaciones, que debía ejecutar los programas y coordinar la acción de los organismos estatales y el sector privado; y la División de Difusión, responsable de producir el material pedagógico y divulgar las ideas matrices.¹⁰⁶ A estos equipos se sumó una oficina de asesoría jurídica desde la que surgió la polémica Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias, su logro más efectivo.¹⁰⁷

Figura 1



¹⁰⁶ A estos departamentos se sumaban otros como el de Cultura, de Organizaciones, de Estadísticas y Censos, de Capacitación y de Implementación y Servicios.

¹⁰⁷ Ley n°16.880 de 7 de agosto de 1968 sobre Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias.

Según un documento del PDC, los vínculos con la comunidad, se establecían a través de los Departamentos de Organizaciones, de Capacitación y de Arte y Cultura, cuyas funciones eran

El Departamento de Organizaciones promueve la organización popular tanto sectorial como funcional, a través de sus secciones femenina, sindical, juvenil, deportes, etc.

(...) El Departamento de Capacitación orienta y capacita a los miembros y dirigentes de las organizaciones populares para que puedan cumplir en la mejor forma posible sus tareas de organización.

(...) El Departamento de Arte y Cultura realiza una de las tareas de mayor responsabilidad dentro de Promoción Popular, la de descubrir y fijar los valores culturales del pueblo chileno.

(...) El Departamento de Equipamiento y Servicios colabora con las organizaciones populares para el logro de sus tareas de mejoramiento de sus condiciones de vida” (PDC, 1966a, pp. 1-2).

Por su parte, la Consejería entendió que para “incentivar la participación de la comunidad organizada”, era necesario realizar mejoras concretas. Por ejemplo, al definir como centros pilotos a las poblaciones Valledor Norte, Santa Adriana, Los Nogales y Dávila para la construcción de centros sociales comunitarios, se consideró la intervención de las Juntas de Vecinos para “la ubicación de los centros”, así como “en la elaboración de los planes y distribución de su capacidad”, actividades que se realizarían “en conjunto con el equipo técnico de la Consejería (*El Mercurio*, 17 de marzo de 1965, p. 39). Por ese motivo, la Junta de Vecinos de la población Franklin Delano Roosevelt decidió, a mediados de marzo de 1965, que su recién elegida mesa directiva se apersonara “(...) al asesor de promoción popular para solicitarle la ayuda de dicho plan gubernativo, a fin de lograr la solución a los numerosos problemas que aquejan a los vecinos” (*El Mercurio*, 17 de marzo de 1965, p. 39).

Esa infiltración del cuerpo social podía generar importantes dividendos políticos que preocupaban principalmente a los partidos de izquierda, actores que disputaban el mismo campo social donde la Democracia Cristiana buscaba afincarse. Por ese motivo, el proyecto de ley que pretendía dar existencia legal a la Consejería no fue aprobado por la oposición. En el texto se establecía que el objetivo del organismo sería el de “orientar y coordinar la política de

desarrollo social del país” para lograr “la incorporación de todos los sectores populares a la plenitud de la vida de la nación” (Proyecto de ley sobre la CNPP, art. 3°, s/r). Para cumplir su tarea, la Consejería podía

(...) elaborar y financiar planes y programas; señalar metas y prioridades programáticas a los diversos Ministerios y Servicios Centralizados y Descentralizados que incidan en los fines propuestos; participar en la elaboración de los planes y programas de los organismos señalados y pronunciarse sobre los mismos; coordinar la ejecución de esos planes y programas; proponer la creación o reforma de las estructuras e instituciones, con el objeto de permitir, en todos los niveles, la efectiva participación de los sectores populares en la gestación, decisión y ejecución de la política económica, social y cultural de la Nación; relacionar los sectores público y privado, con el objeto de coordinar la acción que ellos realicen a favor de la política antes enunciada; crear, constituir o promover, con la participación de las organizaciones populares o de otros organismos, personas jurídicas cuyo objeto sea estudiar, planificar o determinar las correspondientes políticas de fomento, estímulo y asesoría de dichas organizaciones populares y establecer la forma en que se presten esas asesorías; crear comités de Coordinación integrados por representantes de la Consejería, de las organizaciones populares y de instituciones que trabajan en el campo del desarrollo social, los que tendrán por objeto armonizar los programas de trabajo de la Consejería con la labor de dichos organismos; y, promover la constitución de las organizaciones que requiera el desarrollo del país. (Proyecto de ley sobre la Consejería Nacional de Promoción Popular, s/r).

Tras la negativa del Congreso a otorgar personería jurídica a Promoción Popular, la Consejería siguió funcionando, pero desprovista de existencia legal y, por lo tanto, sin la asignación oficial de fondos.¹⁰⁸ De acuerdo a Rafael Agustín Gumucio,

(...) el personal administrativo pertenecía aparentemente a la CORVI y con fondos de ese servicio eran pagados; al mismo tiempo, abundantes fondos llegaban a Promoción Popular por la vía de las donaciones hechas por organismos católicos o de tendencias demócrata cristianos europeos” (in Alvarado *et al.* 1973, p. 53).

¹⁰⁸ Por este motivo no es posible conocer cuáles fueron las cifras reales que manejó el programa de Promoción Popular. El proyecto de ley contemplaba la sumas destinadas por la Ley de Presupuestos de Entradas y Gastos de la Nación; sumas asignadas por otras leyes; rentas producidas por bienes adquiridos por la Consejería; y donaciones (Proyecto de ley sobre la Consejería Nacional de Promoción Popular, s/r).

Las labores de la Consejería solo se legalizaron en 1966 al transformarse en órgano asesor del Presidente de la República, mediante un Decreto Supremo del Ministerio del Interior. Su control se mantuvo en manos de personas de exclusiva confianza del presidente, lo que dificultó el acceso de la Democracia Cristiana a esa instancia.

Para financiar el Plan de Promoción Popular y un reajuste del sector público, el gobierno consideró inicialmente la creación de un impuesto al patrimonio, pero el Congreso rechazó la medida (Olavarría, 1965, p. 19). En substitución, conservadores, liberales y radicales propusieron un impuesto a la renta que gravaría a todas las personas en función de sus bienes (Olavarría, 1965, p. 20). Por otra parte, un documento de la CNPP admitía que

Solo existe la posibilidad de que un préstamo internacional, para proyectos sanitarios y educacionales, sea canalizado a través de Promoción Popular. Hasta el momento esta no se financia con fondos del Presupuesto Ordinario de la Nación. (CNPP, 1966a, p. 9).

En otro documento, fechado el 4 de abril de 1966, Sebastián Vial, Asesor Jurídico de la CNPP, en una carta dirigida al senador Patricio Aylwin con motivo de un proyecto de ley de reajuste a las Fuerzas Armadas, alertaba sobre la necesidad de modificar uno de los artículos del proyecto por su impacto negativo en el trabajo de Promoción Popular, que

(...) debido a la escasez de su personal, y a la necesidad de ejecutar una vasta labor de capacitación en las líneas de orden comunitario, económico, gremial y cultural, se tiene que valer de diversas corporaciones que son verdaderas centrales de servicios, que han tomado a su cargo esas funciones. (CNPP, 1966 c, p. 1).

A pesar de que el país atravesaba por un período en que los precios del cobre favorecían con creces la economía nacional, además de todos los aportes extranjeros que recibía Chile entonces,¹⁰⁹ Promoción Popular, el

¹⁰⁹ La ayuda norteamericana a Chile aumentó durante la década del sesenta hasta llegar a ser, en 1965, el mayor receptor per cápita de fondos de la Alianza para el Progreso en América Latina. Durante ese año la ayuda norteamericana, pública y privada, se intensificó y las dos transnacionales más importantes en el país dieron apoyos financieros selectivos. Así también, la Iglesia Católica norteamericana envió alimentos en forma masiva. Coincidencia o no, lo cierto es que en Chile Cáritas, dirigida entonces por Raúl Silva Henríquez (elegido vicepresidente mundial y vicepresidente americano de esta institución), distribuyó importantes cantidades de alimentos a las poblaciones pobres, al punto que apenas asumido el gobierno de Frei, la oposición

programa que el gobierno había definido como uno de los pilares de las transformaciones revolucionarias que pretendía impulsar, contaba con bajo presupuesto y poco personal para ejecutar la gran tarea de “organizar al pueblo”, una situación que no sufrió grandes alteraciones hasta el final del mandato demócratacristiano

A través de su accionar, la Consejería buscó “subsana en cierta medida el déficit de recursos estatales para programas de Promoción Social” (Política Nacional de Promoción Popular, s/r, p. 11). Para el gobierno, mediante el trabajo conjunto, el esfuerzo y el cuidado de los pobladores, el país podría avanzar sin necesidad de presionar excesivamente al presupuesto nacional. Para ello los pobladores debían aprender que el esfuerzo tenía su recompensa, en este caso, una vida digna.

Las acciones de la Consejería se concentraron en el apoyo y orientación a las nuevas organizaciones comunitarias, las que, según datos entregados por Riquelme (1987), correspondían, entre 1964 y 1969, a 19.901 organizaciones de base, entre las que se contaban 3.487 Juntas de Vecinos, 6.072 Centros de madres, 1.246 Centros juveniles, 6.145 Centros deportivos, 1.978 Centros de padres y apoderados y 973 de otras organizaciones. Respecto al número de Uniones Comunales constituidas de hecho, el mismo autor señala que se formaron 62 de Juntas de Vecinos, 92 de Centros de madres, seis de Centros juveniles, dos de Clubes deportivos y 16 correspondientes a otro tipo de Uniones.

Según la propuesta del gobierno, la promoción debía efectuarse “a través de organizaciones de base en tres categorías: organizaciones socio-comunitarias; organizaciones socio-económicas y organizaciones socio-gremiales” (Venegas, 1964, p. 2). Para las primeras era apropiada una *educación fundamental*, las segundas requerían de una educación vocacional y las últimas necesitaban de la formación de líderes y militantes (Venegas, 1964, p. 2). Con esta tarea, los demócratacristianos no solo buscaban resultados de orden pragmático, sino también moral, pues era “el hombre por sí mismo quien

presentó en enero de 1965 un proyecto para que Cáritas, institución que recibía aporte estatal, rindiera cuentas de sus gastos, cuestión que hasta entonces no se había planteado.

debe dar solución a los problemas que lo aquejan”, ya que “solo de esta manera podrá éste salvarse a sí mismo, recuperar la dignidad, presentarse ante los demás como una personalidad sólida, armónica e integrada” (JDC, 1963, p. 29).

En ese marco el gobierno impulsó un sistema de capacitación que permitiría a los pobladores hacerse parte en la solución de sus propios problemas económicos y de integración social. Ese sistema comprendió tres áreas: una técnica, otra cívica y una cultural. En el área técnica los cursos eran diferenciados para hombres y mujeres: a los primeros se les enseñaba electricidad, carpintería y mecánica, mientras las mujeres recibían cursos de costura, peluquería, bordado y economía doméstica, entre otros. La capacitación cívica tenía como objetivos la formación de nuevas organizaciones locales y el fortalecimiento de las ya existentes. Esta capacitación incorporaba cuatro niveles, uno motivacional destinado a pobladores que no sabían qué hacer a través de una organización. Otro, focalizado a que las organizaciones ya existentes establecieran talleres o cooperativas. Un tercero contemplaba la coordinación de las organizaciones comunitarias y las acciones que *comprenden procedimientos dirigidos hacia las autoridades públicas*. El cuarto nivel estaba dirigido a un entrenamiento de los individuos que iban a actuar en la comunidad y en las confederaciones provinciales de grupos. Debido al carácter orgánico y funcional de las organizaciones moldeadas por Promoción Popular, los dos últimos tipos de cursos se impartían solo a dirigentes.

Dada la importancia que se atribuía a la capacitación de dirigentes y miembros activos de las organizaciones populares, el tipo de formación que se entregó se distinguió tanto por sus objetivos como por sus contenidos. Lo que se perseguía era

(...) motivar y formar a los sectores populares para lograr de ellos “un cambio de actitud mental”, a través del proceso de toma de conciencia de su condición y de las vías para su superación que ofrece la ‘Revolución en Libertad’. (Riquelme, 1987, p. 136).

Ese cambio cultural solo podía ocurrir si los sujetos marginales adquirían conciencia de sus necesidades, a partir de las cuales serían capaces de luchar por mejoras en sus condiciones de vida. Sin embargo, pese a que el objetivo declarado por el gobierno era lograr la autonomía de los sectores marginales, se asumía que ese proceso de emancipación solo podía iniciarse de la mano del Estado, quien conduciría y orientaría la transformación de esa masa marginal en pueblo organizado. Acosta y Vilas (1968) destacan que en los materiales de difusión de Promoción Popular el Estado aparecía como dispensador de beneficios, como aglutinador y orientador de voluntades, detrás del cual estaban los sectores marginales. De ahí que sus publicaciones se orientaran a dirigentes, asesoras de Centros de Madres y pobladores en general. A ellos se informaba sobre “Equipamiento Comunitario”, “Familia y Comunidad”, “Lo que todo niño necesita para ser feliz”, “Manual del Ciudadano chileno”, “Platos económicos”, “Esto lo hicieron dos mujeres”, “Operación Invierno”.¹¹⁰ También se explicaba sobre el papel que cumplía una organización, su “Directiva”, la “Ley de Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias”, los “Derechos del Trabajador Agrícola”, etc.

Como resultado de la acción de la Consejería, en 1965 fueron beneficiadas 52.142 personas. A partir de 1966 los números entregados por Riquelme (1987) permiten discriminar entre las cuatro áreas que componían las tareas de educación de la CNPP, es decir, capacitación técnica, capacitación organizacional, capacitación artística y difusión, aun cuando algunas de estas cifras no siempre aparecen diferenciadas. Así, el número de personas capacitadas técnica y organizacionalmente fue en 1966 de 77.041, en 1967 de 157.797, en 1968 de 132.093 y en 1969 de 461.711. Durante todo ese primer trienio las organizaciones femeninas fueron las destinatarias preferenciales de los cursos de capacitación técnica, con números muy superiores al resto de los otros grupos (juveniles, generales y otros). En 1966, por ejemplo, estas organizaciones se beneficiaron de 68,9% de los cursos de capacitación (Riquelme, 1987), una dedicación que se explicaba “por la mayor receptividad encontrada en ellas por Promoción Popular... la que no parecería ser más que

¹¹⁰ Títulos de algunas publicaciones de la CNPP.

un aspecto de la adhesión política más amplia a la Democracia Cristiana demostrada por la mujer chilena” (Acosta y Vilas, 1968, pp. 7-9).

Si en 1966 los cursos de capacitación se orientaron principalmente a la preparación de dirigentes y miembros de las organizaciones comunitarias para su incorporación a la estructura que daría origen a la Ley de Juntas de Vecinos y Promoción Popular, al año siguiente el foco estuvo en “mejorar la formación de líderes comunitarios capaces de dinamizar las organizaciones creadas o en vías de organización con mayor autonomía de los agentes externos” (Riquelme, 1987, p. 141). Un año más tarde, la CNPP dio inicio a una campaña de difusión sobre el significado de la aprobación de la Ley de Juntas de Vecinos y, al año siguiente, se incluyó un estudio sobre la misma ley, promulgada el 19 de julio de 1968.

Además de los cursos de capacitación técnica, capacitación organizacional y difusión, por medio de charlas y la publicación de folletos, la Consejería entregó capacitación técnica y artística a grupos populares para que actuaran como “elemento de unidad y organización dentro de la comunidad” (Riquelme, 1987, p. 141). El conjunto del programa abarcó a la casi totalidad de las provincias que entonces formaban el país y los cursos fueron impartidos principalmente por personal de la propia Consejería. En una primera fase se privilegiaron charlas, cursos y seminarios con contenidos doctrinarios desde una perspectiva humanista cristiana, además de tratar temas como participación y organización a partir de un enfoque comunitarista. En una segunda fase, que presuponía la adquisición de conciencia de los grupos marginales sobre la importancia de la organización, fueron capacitados los dirigentes que surgieron de las nuevas organizaciones.

Si bien la labor de la CNPP continuó durante 1968, el programa pasó a ser ejecutado por las 27 delegaciones provinciales que se habían establecido en todo el país, orientadas y asistidas por el Departamento de Capacitación de la Consejería, la que hasta entonces había tenido una participación directa en esa área. Ese año el número de personas que asistió a los cursos de capacitación fue, según Riquelme (1987), de 132.093 personas, cifra que acusaba una tendencia a la baja desde el año anterior. Para Acosta y Vilas

(1968) ese descenso se explicaba por la mayor preocupación que demostraban los *sectores marginales* con “los problemas concretos que les presenta la vida diaria que por aspectos más generales como son los que se incluyen en la capacitación organizativa” (p. 9). La baja participación también coincidía con una disminución en el ritmo de construcción de viviendas. Para entonces era un hecho que la política habitacional del gobierno no satisfacía las expectativas de los sectores populares. Con todo, el número de personas capacitadas en los cursos ofrecidos por Promoción Popular tuvo un abrupto aumento en 1969 cuando se registraron 461.711 beneficiarios (Riquelme, 1987).

En 1967 Promoción Popular había impulsado la constitución de 111.811 organizaciones y para 1968 el gobierno estimaba que

(...) los programas de Promoción Social, tanto urbanos como rurales, han hecho posible la creación de más de 15.000 centros promocionales que aglomeran a más de 1.500.000 personas. (PDC, 1968, p. 52).

Durante el primer trienio del gobierno se habían levantado 8.500 centros de madres que ofrecían talleres para trabajar, cursos para educarse y, principalmente, lugares de convivencia social. A través de la Consejería de Promoción Popular y del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) se había capacitado a 450.000 personas, de las cuales 180.000 eran campesinos y más de 10.000 dirigentes de organizaciones populares urbanas y rurales. Por su parte, Promoción Popular había instruido a más de 150.000 dirigentes para la aplicación de las leyes de Juntas de Vecinos y de Loteos Brujos, es decir la legalización de propiedades de familias de escasos recursos (PDC, 1968).

De acuerdo a datos entregados por Gazmuri *et al* (1996), durante todo el gobierno de Frei se constituyeron más de 20.000 grupos de acción comunitaria entre centros juveniles, centros de madres (que pasaron a tener una central relacionadora, CEMA, que agrupó a más de 450.000 mujeres en 9.000 centros.

Tabla 7

Constitución de organizaciones de base (1967)		
Organización	Número	N° de miembros
Juntas de vecinos	533	52.334
Centros de madres	1.142	36.791
Centros juveniles	339	5.924
Centros deportivos	179	7.274
Cooperativas	98	4.311
Otras	248	5.177
Totales	2.539	111.811

(Borroso en el documento)

Nota: Estos totales, como los de los cuadros siguientes, deben ser leídos teniendo en mente que la pertenencia a una organización no excluye la pertenencia a otra u otras.
Fuente: Acosta y Vilas, 1968.

A pesar de esos resultados, el éxito de Promoción Popular estuvo estrechamente vinculado a los avances del gobierno en materia habitacional. Mientras existió la posibilidad de solucionar el problema de vivienda, pobladores y sin casa hicieron uso de las estructuras impulsadas por Promoción Popular. Se constituyeron clubes deportivos, centros de madres y juntas de vecinos, organizaciones que respondían a las expectativas del gobierno, pero las demandas de los pobladores siguieron centradas en lograr condiciones de vida dignas.

c) Juntas de Vecinos y otras organizaciones sociales

Pese a los grandes objetivos fijados para la Consejería, su logro más concreto fue la aprobación de la Ley 16.880 de Juntas de Vecinos y demás Organizaciones Comunitarias. Para el gobierno

Cada una de estas unidades habitacionales, muchas veces, es más grande que una ciudad y quienes la representan, elegidos por los propios vecindarios, deben tener una calidad jurídica suficiente para ser oídos y respetados por las autoridades para tener mayor eficacia en su acción y para poder plantear sus problemas y poder plantear

soluciones. Este es un plan de humanización de los planes de vivienda. No se trata solo de un problema de financiamiento; es una obra de solidaridad nacional la que debemos emprender. (Frei, 1964a, pp. 8-10).

La nueva ley distinguió entre organizaciones territoriales y funcionales. Las primeras incluían a las juntas de vecinos, que debían estar compuestas por “personas que viven en una misma unidad vecinal, tanto urbana como rural”, y que se definían como “una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las Municipalidades” (Ley 16.880). Las organizaciones funcionales eran también comunitarias y tenían por finalidad “representar y promover valores específicos de la comunidad vecinal” (art. 39), por lo que incluían a centros de madres, centros de padres y apoderados, centros culturales y artísticos, organizaciones juveniles, organizaciones deportivas, grupos corales, cooperativas y otras de características similares.

La delimitación del territorio jurisdiccional de las juntas de vecinos estaba a cargo de las municipalidades. Su directorio se componía de seis personas, “elegidas por los vecinos en forma directa y mediante elección secreta y libre”; tres designadas por los representantes de las organizaciones comunitarias, una de las cuales debía ser miembro de un centro de madres (Ley 16.880, art. 15). Para ser elegido dirigente era necesario “tener a lo menos un año de habitación en la unidad vecinal respectiva” (art. 19). Además, las Juntas podían constituir organizaciones territoriales más pequeñas, los Comités de Vecinos, y dividir sus funciones en comisiones, aunque ninguna de ellas con derecho a obtener personalidad jurídica. La ley también preveía la posibilidad de que una Junta dejara de existir por erradicación “u otra causa que haga imposible su existencia” (art. 38), en cuyo caso sus bienes pasaban a integrar un fondo especial para la promoción de organizaciones comunitarias y vecinales, bajo la administración de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de la comuna respectiva.

La Unión Comunal estaba compuesta por agrupaciones de Juntas de Vecinos de una misma población y se ubicaba en sectores territoriales de una misma comuna que constituyeran una unidad desde el punto de vista urbano.

Los niveles de participación de lo local hacia lo nacional se garantizaban por la existencia de una cadena de organismos representativos que abarcaban desde la unidad vecinal hasta una Federación Provincial, formada por representantes de las Uniones Comunales. A su vez, veinte federaciones provinciales podían constituir la Confederación Nacional de Juntas de Vecinos, cuyos estatutos - acordados de manera autónoma- requerían, en todo caso, de la aprobación del Presidente de la República. Esta estructura organizativa correspondía a la idea de los demócratacristianos de que

La base social se organiza desde su célula más pequeña, ampliando su estructura, siempre en un plano horizontal para abarcar cada vez círculos más amplios hasta cubrir totalmente dicha base. Estas organizaciones de base que toman al hombre en cuanto a su vida en una determinada localidad van ascendiendo a niveles más altos (comuna, departamento, provincia, región, país) hasta llegar a constituir un sistema vertebrado y armónico para encontrarse con la autoridad. La ley de Juntas de Vecinos es precisamente el punto de partida de una estructura social distinta a todo lo existente hasta este momento y que conduce a lo señalado. (*Política y Espíritu*, 1969b, p. 23).

La ley también establecía que el organismo a cargo de la supervigilancia y fiscalización de las juntas de vecinos y organizaciones comunitarias en general, era el Ministerio del Interior, responsable de llevar sus registros. De esa forma el reconocimiento legal y una mayor participación de las organizaciones populares en los ámbitos de decisión implicaban estar bajo la tutela del ministerio a cargo de la seguridad interior. Lo mismo ocurría con las organizaciones funcionales, cuyos registros quedaron a cargo del Intendente y de las municipalidades.

Originalmente el gobierno había previsto “que la administración de todo aquello que concierne al equipamiento comunitario esté en manos de las Juntas y Comités de Vecinos, en las cuales tendrán la debida representación todas las organizaciones vivas de los pobladores y campesinos” (Petit, 1964, p. 28). En consonancia con esa propuesta, las funciones de las Juntas de Vecinos, establecidas por la ley, eran “realizar en representación de los vecinos, todos los actos, contratos o gestiones que sean necesarios para la regulación del dominio sobre los inmuebles que éstos ocupan”; contratar créditos para la construcción de viviendas y urbanización de acuerdo a los

planes acordados por las municipalidades correspondientes; “promover el progreso urbanístico de la respectiva unidad vecinal”; “procurar el desarrollo del espíritu de comunidad y solidaridad entre los vecinos”; “cautelar los intereses de la comunidad en coordinación con los organismos funcionales señalados y, de acuerdo con los organismos municipales y públicos respectivos”,¹¹¹ “promover la colaboración de los vecinos y de las organizaciones populares, con el objeto de asegurar la más adecuada prestación de servicios de utilidad pública”; y “participar en los organismos que expresan y representan a las organizaciones comunitarias en sus diversos niveles”. Con el acuerdo de la municipalidad, las Juntas de Vecinos podían proponer la realización de obras en sus respectivas jurisdicciones y ejecutar, con sus propios medios, las obras de adelanto que consideraran necesarias. Por otra parte, las instituciones públicas, responsables de la ejecución de las viviendas, podían encargar a las Juntas de Vecinos el pago extrajudicial de los dividendos, cuotas, saldos de precios y cualquier otro derecho que correspondiera percibir.

La aprobación de la mencionada ley demoró hasta agosto de 1968 y solo se produjo una vez que el gobierno retiró el artículo que hacía referencia a la Consejería Nacional de Promoción Popular. El rechazo al nuevo proyecto fue transversal entre los partidos de derecha e izquierda, aunque por motivos distintos. Para la derecha, las juntas de vecinos y los comités de pobladores podían constituirse en verdaderos gobiernos locales que, en caso de disolución de las municipalidades, podrían muy bien sustituirlas. Por su parte, los partidos de izquierda estimaban que el gobierno buscaba consolidar bases electorales para la Democracia Cristiana y temían que las juntas de vecinos se transformasen en centros de clientela electoral. Para ellos era evidente que estos organismos “trataban de organizar el beneficio político obtenido, creando un aparato político-administrativo capaz de dar réplica en términos de implantación y movilización popular a los sindicatos obreros bajo la hegemonía

¹¹¹ Entre los intereses de la comunidad, se consideraba “colaborar en la defensa de la persona y la propiedad de los vecinos y en todos los aspectos que signifiquen un resguardo a la moralidad pública”, así como colaborar en tareas de fiscalización de precios, control sanitario, extracción de basura, racionalización de la movilización colectiva y ser oídas en el proceso de otorgamiento de patentes de bebidas alcohólicas” (Ley 16.880).

de la izquierda”.¹¹² Por su parte, los demócratacristianos no ignoraban la importancia de estas organizaciones que

(...) luchando contra todo tipo de adversidades internas y externas, los dirigentes han logrado hacer subsistir sus cuadros y darles el empuje necesario para velar por los intereses de su comunidad. Combatieron contra la abulia, la pasividad y el desinterés causados por la frustración socioeconómica. Por otra parte han resistido los embates de los intereses políticos que hasta hoy les niegan un reconocimiento legal a sus funciones. (JDC, 1963, p. 26).

La importancia de las Juntas de Vecinos residía fundamentalmente en la posibilidad de crear una estructura representativa que permeara al conjunto de la sociedad, volcada hacia la consecución del bien común. En el proyecto de país de los demócratacristianos

Las voces aisladas no se escuchan. Un poblador solo, un pequeño propietario aislado en el sur, un artesano o un pequeño industrial, un trabajador, están perdidos en el mundo complejo de hoy, en una sociedad orgánica, no puede haber voces aisladas. Pero si habla por ellos su Junta de Vecinos con personalidad jurídica, si habla la Cooperativa de Pequeños Propietarios e Industriales o el sindicato, tendrá voz. Las preocupaciones, inquietudes, aspiraciones y la vocación misma del pueblo debe tener un cauce (...) forjado por el pueblo, mediante organizaciones dirigidas por el pueblo y capaces de representar con conciencia y con poder esas inquietudes. (Frei, 1964b, pp. 57-61).

Ante la desaprobación del proyecto de ley, un molesto Frei declaró en 1967 que,

(...) contra todos los intereses de la Comunidad, los partidos de oposición se han obstinado en no aprobar esa ley, solo por el hecho de ser el Gobierno del Presidente Frei y el Partido Demócrata Cristiano los patrocinadores de esta gran idea que a ningún Gobierno anterior ni partido político se le había ocurrido desarrollar. (PDC, 1967, p. 101).

¹¹² Las reticencias de la izquierda estaban bien fundadas si se consideran las relaciones que se establecieron al interior de estas organizaciones. Un ejemplo fueron los centros de madres que describió Gumucio: “En la Democracia Cristiana se mantuvo relación con los pobladores a través de los Centros de Madres. Estos centros son controlados por señoras representantes de la alta burguesía, manejando el control con espíritu paternalista. Dentro de la Democracia Cristiana se ubican en el ala derecha. Electoralmente las socias de los centros responden a la orientación de la señora o señorita “protectora”. El único camino posible para combatir a la alineación es la ejecución de grandes tareas colectivas de los pobladores como tales, pero, para que esas tareas fructifiquen debe desterrarse toda pretensión de hegemonía partidista” (Alvarado *et al.*, 1973, p. 53).

A principios de ese año el presidente calificó la situación del país como la de una *crisis institucional*, aludiendo con ello al conflicto entre el Ejecutivo y el Senado, empeñado en frenar las iniciativas del gobierno.¹¹³ El debate se pospuso hasta después de las elecciones municipales de ese año, cuyos bajos resultados para la DC terminaron condicionando su línea política.

Según Frei, el proyecto buscaba

(...) organizar a la comunidad en los barrios y en las grandes poblaciones, para que todas esas comunidades tengan derecho a hacerse oír, tengan una posición jurídica, y sus representantes puedan llegar con una autoridad legítima a hablar con el Municipio, el Intendente y los Ministros. (PDC, 1967, p. 101).

Para los demócratacristianos el reconocimiento público de estas organizaciones no solo redundaba en un gran beneficio para el país, sino también evitaba que derivaran hacia la violencia. El peligro de no dar cauce a las organizaciones de pobladores era evidente pues

(...) si siguen siendo ignoradas por los organismos del Estado, como lo han sido hasta ahora, es fácil que esto derive en la vía de la violencia, puesto que son demasiadas las dificultades impuestas por el orden institucional. (JDC, 1963, p. 29).

Es decir, la institucionalización de las organizaciones poblacionales, en los cánones establecidos por el gobierno (juntas de vecinos), promovía la autosolución de los problemas que derivaban de la marginalidad y su encauzamiento por una vía que evitaba su radicalización. De acuerdo a Tomás Pablo (1969),

La estructuración de una sociedad comunitaria que guíe y sea guiada por el pueblo exige aumentar la participación del mismo en los distintos niveles en donde se toman decisiones. La Ley de Juntas de Vecinos ha creado las condiciones para que haya conversación y aporte creador al nivel comunal de los grupos humanos que reclaman adelanto en el sector poblacional como en el rural. El sistema tiene que entrar en marcha, y veremos, entonces, el nacimiento de una dinámica a la que no estamos acostumbrados. (p. 59).

¹¹³ El Partido Comunista ofreció aprobar no solo el proyecto de Juntas de Vecinos, sino también otras 6 iniciativas. La respuesta a esta oferta la dio Patricio Aylwin a fines de marzo de 1967, afirmando que "el así llamado desafío comunista debía ser dirigido a los socios radicales y socialistas del PC, los cuales estarían bloqueando las iniciativas parlamentarias" (Espinoza, 1988, p. 273).

Según Alvarado *et al.* (1973), las Juntas de Vecinos “atomizaron las relaciones sociales que se asientan en los lugares de residencia o poblaciones” (p. 54), debido a que en ellas los vecinos asumieron funciones como habitantes y no como trabajadores, obviando diferencias de clase. Esto habría permitido al gobierno reorganizar los circuitos sociales en función de un nuevo tipo de orgánica, cuyo objetivo no era reforzar los lazos de cohesión y solidaridad de las organizaciones poblacionales, sino promover su integración social en tanto individuos, colocando a los pobladores en una relación de competencia, lugar desde donde se buscó su integración a la sociedad. De acuerdo a Espinoza (1982), la ley de Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias vino a “cristalizar legalmente una serie de organizaciones vecinales que se habían desarrollado históricamente” (p. 43). Sin embargo, esta forma de organización alcanzaba a los sectores que ya habían resuelto, al menos en lo esencial, el tema de la vivienda.

El resultado de esas acciones habría sido, según Quijano (1971), el debilitamiento de la conciencia obrera y de su acción política de clase, transformándose en una de las barreras más grandes de la Unidad Popular para unificar a todo el movimiento popular en una lucha común. Según el autor, otra de las consecuencias de esas nuevas formas de acción política y el establecimiento de un sistema de relación paternalista entre el Estado y los marginales, fue la creación de nuevos modos de organización de esos sectores que terminaron por hacer desaparecer las organizaciones autónomas, *al menos hacia el Estado*. En esa línea, se facilitaba el control sobre el movimiento de pobladores, en la medida que la población no marginal se superponía a la población marginal, haciendo valer sus lazos con las capas medias y altas de la sociedad, utilizándolas en beneficio de su propio poder y de los grupos dominantes a los que estaba ligada. Como consecuencia disminuía la participación colectiva y se sustituían organizaciones de gran capacidad de cohesión y de integración por otras más verticales, débiles y rutinarias, adaptadas a las necesidades de manipulación política y no a las reivindicaciones de este sector.¹¹⁴ Hacia 1963, un estudio de la CEPAL reveló

¹¹⁴ A decir de Quijano (1971), “cuanto más heterogénea es la composición de una unidad de

que en Chile existían unas 20.000 organizaciones voluntarias de vecinos y madres, las que habían alcanzado grados máximos de actividad cuando debían resolver necesidades concretas. Sin embargo, el mismo estudio constataba que las juntas de vecinos habían hecho poco por organizar actividades de ayuda mutua para mejorar la situación de la población. Estas organizaciones eran “débiles tanto en su funcionamiento como en liderazgo, y la participación popular en ellas, limitada” (Acosta y Vilas, 1968, p. 4). Para los demócratacristianos, las Juntas de Vecinos resolvían una de sus preocupaciones fundamentales: el crecimiento de los partidos de la “izquierda marxista” y el uso de

(...) tácticas propias de un "infantilismo revolucionario, incitando a los pobladores a movimientos ciegos, sin organización ni meta, con el fin de crear "víctimas" o hacerse propaganda. No queremos que se vuelva a repetir eso de lanzar a los pobladores a la lucha para luego dejarlos abandonados en medio del barro, o hacinados en un teatro. (JDC, 1963, p. 25).

Para Espinoza *et al* (1986) uno de los principales problemas en la formulación de la ley de Juntas de Vecinos fue el no haber contemplado el fortalecimiento de la institución municipal, favoreciendo “la promoción y supervisión de las organizaciones de base desde el gobierno central” (p. 57). Fue esa lógica la que habría permitido viejas prácticas de clientelismo electoral a través de las organizaciones vecinales. De acuerdo a este autor, la aprobación de la Ley de Juntas de Vecinos venía “a cerrar el período abierto en 1906 con la promulgación de la ley de Habitaciones Obreras” (Espinoza, 1988, p. 354). Y si se había pensado que al convertir en propietarios a los pobladores se resolvía el problema de la vivienda, “la experiencia de más de sesenta años mostró que tal integración económica no se producía, a la vez que los pobladores reclamaban una participación que requería de aperturas institucionales (Espinoza, 1988, p. 354).

vecindad ecológicamente marginalizada... tanto más deberán ser controladas las organizaciones existentes, cualquiera que sea su origen, por los no marginales (p.354-355).

Por su parte, Castells (1973) consideró que, pese a todas estas limitantes, las Juntas de Vecinos llegaron a constituirse en verdaderos órganos de gobierno local, cuyas estructuras, en la práctica, funcionaron en paralelo al poder municipal. De acuerdo a este autor, las juntas proliferaron y tuvieron una alta participación de los sectores sindicalizados, “desmintiendo así la tesis de la organización territorial alternativa a la ocupacional” (p. 23). Este sistema habría permitido la implantación orgánica de la DC en las poblaciones, pero el carácter popular de éstas forzó finalmente el apoyo de los partidos de izquierda, los que habrían logrado desvincularlas de los órganos gubernamentales. El explosivo ascenso del movimiento de pobladores, una vez que fue evidente el fracaso del plan habitacional del gobierno, permite pensar que las juntas de vecinos se acoplaron a la lógica del movimiento de pobladores, sin que los limitados objetivos que se les asignaron impidieran su unión con lo que tradicionalmente habían sido las organizaciones de pobladores.

d) Las relaciones de Promoción Popular con el PDC y el gobierno

Frei había declarado que Promoción Popular buscaba evitar “las corporaciones verticales, manejadas por el Estado o por las organizaciones políticas conectadas con el gobierno” (In Poblete y Maluenda, 1964, p. 5). No era solo de un medio de desarrollo económico, sino principalmente social y para concretarlo

(...) no se puede seguir el camino ni del paternalismo privado ni del paternalismo estatal. (...) Serán los barrios y las juntas de vecinos, serán los municipios en las comunas, las cooperativas, las asociaciones de padres de familias en las escuelas, serán las regiones y las provincias, los sindicatos y los centros de madres, en una palabra, darle a cada uno en el medio en que viva la posibilidad de expresarse, de influir, de opinar, de exigir cuando sea justo, y de contribuir de una manera organizada a las transformaciones que el país espera o requiere. (Frei, 1964b, pp. 57- 61).

Tras años más tarde, Frei volvió a enfatizar que

(...) en la Promoción Popular, el Gobierno actúa sin paternalismos ni sectarismos, y la desarrolla impulsándola coordinadamente en toda la esfera de acción del Estado. (PDC, 1967, p. 98).

Su intención no era

(...) dirigir desde arriba un movimiento popular, sino arbitrar los medios para que la Comunidad se organice por sí misma y alcance así el grado de responsabilidad necesario para la conducción de su propio destino. (PDC, 1967, p. 98).

Pese a que el gobierno insistió en diversas oportunidades sobre el carácter apolítico de Promoción Popular, era un hecho que los participantes de los cursos de capacitación para dirigentes fueron, por lo general, demócratacristianos. Eran cursos impartidos, en general, por funcionarios o encargados del programa afiliados a la Democracia Cristiana e incluían visitas a miembros del poder ejecutivo, a veces el mismo Frei. Al respecto, Acosta y Vilas (1968) afirmaron que

(...) la Democracia Cristiana fue el único partido político que tuvo afiliados participando en los cursos. Más aún, en el curso para dirigentes pobladores realizado entre el 21 de noviembre y el 3 de diciembre de 1966 se exigió, como requisito de ingreso, que los participantes fueran miembros del Partido Demócrata Cristiano. (p.10).

Sobre esa injerencia del partido en las organizaciones populares dio cuenta un documento, elaborado por el PDC de Viña del Mar que, en respuesta a las preguntas formuladas en el Primer Informe Nacional sobre la marcha del partido, informaba que

(...) hemos volcado gran parte de nuestra actividad partidista al trabajo en el seno de los organismos de base de pobladores y trabajadores (...) nuestra actividad ha abarcado a casi la totalidad de los organismos de base en el sector de los pobladores. (PDC, 1965, p. 6).

En la Comuna de Viña del Mar los grupos comunitarios territoriales se habían organizado por cerros o barrios y tomaban el nombre de Centros Demócrata Cristianos. Ante el fortalecimiento de las Juntas de Vecinos y la formación de nuevas poblaciones, el mismo documento afirmaba haber comprobado “la necesidad de mantener y fomentar estos centros demócrata cristianos, que constituye el mejor instrumento de aglutinamiento y penetración” (PDC, 1965, p. 9). Originalmente, esos grupos habían tenido una función electoral, pero

(...) en la actualidad, esta situación está cambiando rápidamente y la principal actividad de dichos núcleos radica en su auto-organización, penetración en instituciones vecinales, estudios conjuntos con el Departamento de Pobladores y Consejo Comunal, de los problemas que afectan al sector, etc. (PDC, 1965, p. 9).

El PDC de Viña del Mar indicaba además que

Actualmente, se está intensificando la penetración en las Juntas Vecinales como una manera de obtener que estas, al ser dirigidas por personas de nuestra mentalidad, cumplan realmente los fines que les son propios. (PDC, 1965, p. 10).

Lo mismo sucedía con los Centros de Madres, donde

El Partido cuenta con un grupo de dirigentes femeninas que han formado y asesoran a la mayoría de los Centros de Madres oficialmente fichados en la Oficina de Poblaciones de la Municipalidad además de muchos otros en formación o no inscritos en esa Oficina. (PDC, 1965, p. 11).

A pesar de todas las declaraciones públicas de rechazo a políticas paternalistas, el informe antes mencionado concluía

Como seguramente ocurre en otras comunas del país, estos organismos de gran importancia dentro de la organización del pueblo, tuvieron su origen en Comités Femeninos de las pasadas campañas electorales. El aspecto positivo de este hecho es que ha resultado fácil mantener su control u orientación demócrata cristiana, ya que los contactos estaban hechos desde antes. El aspecto negativo es el peligro de su politización, orientada no por el Partido, sino que por nuestros parlamentarios, regidores, alcaldes, intendentes, subdelegados, que se convierten –aún contra su propia voluntad- en “protectores” de cada Centro de Madres. De este modo se resucita el viejo y repudiable paternalismo, y por otra parte, se fomenta el caudillismo en el seno del Partido. (PDC, 1965, p. 11).

Esa estrecha relación de las acciones emprendidas por Promoción Popular con los objetivos más inmediatos del partido quedó evidenciada en un Pre-informe del Congreso Provincial, preparado en 1966, sobre organización y promoción urbana. Allí se destacó que “Promoción Popular responde a la raíz misma del ideario Demócratacristiano”, por lo que su acción

(...) no puede estar desligada de la del P.D.C., si bien es cierto que hay que establecer las diferencias fundamentales en cuanto a la acción misma de este organismo. (PDC, 1966a, p. 2).

Aunque el documento definía Promoción Popular como un “organismo neutro que ejerce su acción a toda la comunidad sin entrar en disputas políticas ni religiosas”, cuyo deber era “procurar la organización popular y la integración nacional al margen de toda concomitancia de política contingente” (PDC, 1966a, p. 2), admitía que el programa había despertado poco interés en el partido

Mientras Promoción Popular se mantuvo dentro de un marco rígido de acción en que sus métodos y acciones se mantuvieron divorciados del Partido, las relaciones fueron deficientes y la crítica acerba. (PDC, 1966a, p. 3).

Esa falta de interés se explicaba, de acuerdo a la misma fuente, por la poca claridad que existía respecto a la función de los organismos intermedios en la realización de la Revolución en Libertad. Al respecto, se preguntaba

(...) cumplen estas organizaciones con nuestros propósitos? Están capacitadas para el papel que les corresponde jugar en la Revolución en Libertad? No olvidemos que si bien es cierto en su casi totalidad estas organizaciones están formadas por militantes del P.D.C., su coordinación como organizaciones en el campo de la acción no ha podido llevarse a cabo de la mejor forma. (PDC, 1966a, p. 7).

Y esa coordinación correspondía “al Partido y a los organismos estatales”, responsables por darle una orientación adecuada (PDC, 1966a, p. 7). Es decir, se esperaba que el gobierno mantuviese un estrecho control sobre las organizaciones populares. Inicialmente esa preocupación había estado vinculada a la necesidad del partido de garantizar una base electoral que le permitiera llegar al gobierno. Una vez en La Moneda, los demócratacristianos necesitaban consolidar ese apoyo. Fue esa intención la que Rafael Agustín Gumucio, entonces Senador de la República, miembro de la Izquierda Cristiana y ex militante DC, descubrió al afirmar sobre Promoción Popular que

Dentro de la DC se hizo una serie de análisis sobre qué sectores del pueblo se podían accionar con eficacia. Desde luego se descartó el sindicalismo industrial, dominado desde muchos años por los partidos Comunista y Socialista. Quedaban dos amplios sectores que tradicionalmente habían sido despreciados por la izquierda: los marginados urbanos y los campesinos. Respecto a los primeros no cupo duda que era el sector donde la penetración sería más fácil y sobre todo más completa, debido a que a nivel poblacional se dan todos

los problemas en conjunto (educacional, salud, vivienda, transporte, etc.). Los mismos obreros que actúan en el sindicato en una forma, en la población se desdoblán y la conciencia política que se expresa en el sindicato se debilita al nivel de la población. En segundo lugar, la presencia de la mujer es fundamental. Es ésta la que vive todo el día en la población y es en definitiva la que arrastra al hombre en las resoluciones colectivas que se toman. (In Alvarado *et al.* 1973, p. 53).

A través de Promoción Popular el gobierno podía impulsar la creación de una red organizacional afín a los intereses democratacristianos y alejada de las posturas políticas de la izquierda (a lo menos idealmente). Los resultados en esa materia eran considerables, como muestra la Tabla 8.

Tabla 8

N°	Organización	N° de Miembros
272	Sindicatos campesinos	62.587
3.246	Sindicatos urbanos	368.921
3.000	Comités de pequeños agricultores	100.000
14	Federaciones Prov. Asentados	13.500
3.445	Juntas de Vecinos	353.018
5.815	Centros de madres	223.678
1.534	Cooperativas	529.344
135	Centrales de compras	5.890
2.428	Comités de abastecimiento	92.795
19.889	Organizaciones	1.748.333

Fuente: s/r. (enero de 1969). La Revolución en Libertad. Inventario de realizaciones. *Política y Espíritu* (308).

En un discurso realizado en el Teatro Caupolicán para conmemorar su segundo año de gobierno, Frei había reiterado que

(...) la Promoción Popular para nosotros no es solo una idea ni es una bandera electoral; es la necesidad profunda de transformar de una manera orgánica las estructuras básicas de nuestra sociedad. (Frei M., 1966, p. 18).

Como afirmaba un documento de la CNPP,

Se trata de una revolución no “desde arriba”, sino con la participación directa, efectiva y libre del pueblo. Por eso y para eso existe y funciona la Promoción Popular. (CNPP, 1966a, p. 15).

De ahí que la organización popular y “la integración del pueblo al poder” no podía considerarse una acción parcelada, por lo que Promoción Popular era “Promoción Campesina, Urbana, Sindical” (PDC, 1966a, p. 1). El vínculo que se establecía entre los objetivos de la promoción popular y los alcances de la revolución en Libertad, daba una dimensión del papel asignado a la construcción de esa enorme malla de organizaciones sociales, creadas bajo tutela estatal. La demora del Ejecutivo para impulsar una reforma institucional que diera cabida a la nueva estructura que se pretendía crear, no se condecía con los anuncios públicos de la Democracia Cristiana sobre su intención de permitir una participación autónoma del pueblo en las esferas decisionales. Sobre los peligros de esa demora, advertía el PDC de Viña del Mar cuando apuntaba que

No hay una adecuación de las estructuras de gobierno que permitan una incorporación, aunque sea gradual, de organizaciones populares y en ello vemos un serio peligro: el que la comunidad se organice y no pueda integrarse a los mecanismos de poder, tanto en lo político como en lo económico. (PDC, 1966a, p. 6).

De acuerdo al mismo informe,

No se saca nada con organizar al pueblo, con dotarlo de objetivos claros y precisos para su superación, de ayudarlo a descubrir sus propias metas y objetivos si no se cambia la mentalidad en la estructura del Estado, ya que un pueblo organizado capaz de dialogar con los poderes públicos, de plantear sus problemas, se estrellará finalmente con una estructura rígida incapaz de resolver los problemas planteados por la organización popular; y de ahí viene la otra gran tarea de Promoción Popular: la acción hacia el Estado. (PDC, 1966a, p. 2).

La explosión del movimiento de tomas de terreno apenas un año más tarde confirmó las preocupaciones manifestadas en el documento. El carácter proselitista adoptado por la Democracia Cristiana en la promoción de nuevas organizaciones sociales fue fuertemente criticado por los partidos de izquierda, que acusaron al gobierno de querer manipular electoralmente esas masas. Frei se defendió alegando que

Esta incorporación del hombre común a través de los organismos que él integre y lo represente, es lo que hemos llamado la promoción popular. (...) la promoción popular no significa que desde aquí, desde La Moneda, vayamos a dirigir los movimientos populares y a encauzarlos a nuestro amañó y según una voluntad estatista. (Frei, 1964b, pp. 57-61).

Las críticas, sin embargo, también surgieron al interior de la Democracia Cristiana. En 1966, la JDC (1966) denunció que Promoción Popular estaba

(...) empeñada en disolver el conflicto entre explotadores y explotados en una inocua reivindicación urbana y de crear organizaciones de pobladores manipuladas por el Gobierno, que sean el ariete contra la clase obrera organizada (p. 66).

A pesar de ello, el gobierno evaluó que sus esfuerzos en esa materia habían rendido los frutos esperados y, aun cuando “queda mucho por avanzar”, consideró que

(...) lo importante es que se ha cumplido la tarea previa y primordial de eliminar el fenómeno de la marginalidad, es decir, de incorporar a todos los chilenos a la comunidad nacional, creando cauces orgánicos para que se expresen y participen los sectores que hasta hace poco estaban excluidos totalmente. Ahora todos los chilenos tienen alguna organización a través de la cual defender sus intereses comunes, actuar como sujetos en la solución de sus problemas, asumir sus responsabilidades sociales y pesar en el destino de la patria. (*Política y Espíritu*, 1969, p. 11).

El rechazo a Promoción Popular se cobró en las largas discusiones para aprobar, por ejemplo, la Ley de Juntas de Vecinos. La negativa de la oposición solo se resolvió cuando el gobierno retiró del proyecto la formación de la Consejería, el órgano que debía direccionar las políticas gubernamentales en materia de promoción popular.

3.3. El plan habitacional de la Democracia Cristiana

Los objetivos de Promoción Popular estuvieron desde el inicio del gobierno Frei estrechamente ligados al acceso de los sectores “marginales” a los planes y programas del gobierno. En consecuencia, la acción del Ejecutivo debía “estar orientada preferentemente hacia el sector popular” (PDC, 1966a, p. 4). Entre las políticas impulsadas por los democristianos, el plan habitacional era el que más directamente afectaba a los pobres urbanos, por lo

que su ejecución estaba fuertemente vinculada a los objetivos de superación de la marginalidad enunciados en el programa de la Revolución en Libertad. Como se indicaba en el voto emitido por el Segundo Congreso Nacional del PDC sobre política habitacional, documento del 25 de agosto de 1966,¹¹⁵

(...) Que por su naturaleza y objetivos, la política nacional de viviendas debe tener, principalmente el carácter de desarrollo e integración social tendiente a la superación de la marginalidad urbanística que, hasta ahora ha sido una de las más desintegradoras. (PDC, 1966b, p. 2).

En esa oportunidad se reiteraba

(...) nuestra resolución de afrontar con decisión un plan de viviendas revolucionario en beneficio de toda la comunidad a un cuando esto pudiera significar herir intereses privados de unos pocos grupos de poder económico capitalista. (PDC, 1966b, p. 1).

Más adelante se hacía una relación entre el enorme déficit habitacional y la situación de marginalidad en la que se encontraba un porcentaje importante de la población:

Que el bajo nivel habitacional de vastos sectores populares con altos índices de hacinamiento, promiscuidad, marginalidad urbanística son parte de un cuadro de marginalidad económica y social mucho más amplios que incluye a todos los aspectos básicos del nivel de vida, lo que exige una rápida solución. (PDC, 1966b, p. 1).

De acuerdo al voto emitido por la Comisión n°3, la más numerosa del Congreso, la solución del problema habitacional podía contribuir en la implantación de un nuevo orden, que sustituyera el capitalismo como forma de ordenamiento económico y social. Sobre esto se afirmaba

Que el desarrollo habitacional debe estar dirigido hacia la rápida sustitución del orden capitalista por el orden comunitario que el partido Demócrata Cristiano propicia. (PDC, 1966b, p. 1).

Los medios para lograr esa transformación radicaban en la propia comunidad que, a través de su participación en las soluciones habitacionales dispuestas por el gobierno, podía contribuir en la gran meta de construir una nueva sociedad. En ese marco, se entendía

¹¹⁵ El documento estaba firmado por Mario Hamuy y Eugenio Celedón, presidente y secretario de la Comisión N°3 respectivamente.

Que la participación debe ser comunitaria, comprendiendo tanto los esfuerzos de producción como el goce de beneficios. Esta participación se logrará solo si toda la comunidad, solidariamente entrega su contribución intencional a la formulación de la meta, está dispuesta a cumplir las normas que exige esa meta, adhiere a las ideas y valores involucrados en ella, tiene acceso a los medios necesarios para lograrla y asume las tareas específicas para alcanzarla.

Que este proceso de participación supone un cambio de mentalidad y estructura. (PDC, 1966b, p. 2).

Resolver el apremiante problema de la vivienda sería el resultado de la acción combinada entre pueblo y Estado, como lo anunciaba un folletín de la Consejería, en el que se explicaban las bases de esa colaboración

El pueblo aporta lo que puede: la mano de obra, terrenos, materiales, incluso dinero, producto del ahorro y de fondos reunidos en Cooperativas. El Estado concurre solamente con lo que no puede aportar el pueblo: el resto del financiamiento de las obras, los estudios de planificación y de prioridades (en orden de urgencia), la asesoría técnica, maquinaria y facilidades. (CNPP, 1966a, p. 7).

Para la Democracia Cristiana, la participación de la comunidad se expresaba en las tareas de autoconstrucción que, de acuerdo a sus postulados, debía convertirse en “uno de los pilares fundamentales de la integración de la comunidad en la solución de su problema habitacional” (PDC, 1966b, p. 3). A través del trabajo colectivo y solidario, los marginados iniciarían el camino de su integración al mismo tiempo que contribuirían directamente en la solución del problema habitacional que los afectaba. Con el tiempo las organizaciones populares dejarían de estar vinculadas al problema habitacional, de manera que

(...) adquiera una expresión propia de la naturaleza del problema habitacional cuyas características deberán abordarse en conjunto con otros organismos de Gobierno. (PDC, 1966b, p. 3).

El plan habitacional, además de contribuir en la superación de la marginalidad, tenía como finalidad dinamizar la economía, ya que la actividad en el sector de la construcción permitiría “mantener la producción y un alto nivel de empleo” (PDC, 1966b, p. 2). Los programas de vivienda respondieron así a esos tres problemas que la Democracia Cristiana pretendía resolver: promover la integración de los marginados, dinamizar la economía y solucionar el déficit habitacional.

a) La creación del MINVU y los planes de construcción de vivienda

En marzo de 1965 se constituyó oficialmente la Comisión Coordinadora para el Plan Popular de Viviendas, organismo presidido por el ministro de Obras Públicas, Modesto Collados. Su principal misión era la organización del futuro Ministerio de Vivienda y la inmediata puesta en marcha de los planes de vivienda del gobierno (*El Mercurio*, 25 de marzo de 1965). Un día después, el ministro expuso que el monto destinado al programa era de E° 800 millones. También destacó la necesidad de crear un nuevo ministerio que concentrara los esfuerzos en materia de vivienda y señaló que 1965 sería un año de transición en el que se aprovecharían “los elementos existentes para proseguir una labor habitacional sin descuidar la creación de nuevas estructuras” (*El Mercurio*, 26 de marzo de 1965). Durante ese período se crearía un Consejo Nacional asesor con representación de trabajadores y empresarios, además de poner en marcha, mediante medidas de emergencia, una “rebaja de intereses en los préstamos y aumento de bonificación sobre un 60% para las viviendas de erradicación” (*El Mercurio*, 25 de marzo de 1965b).

Los objetivos del plan de vivienda eran

(...) establecer las condiciones adecuadas, que permitan absorber las necesidades derivadas del aumento vegetativo y la reposición por destrucción natural; y por otra atender preferencialmente a los sectores de más bajo nivel de ingreso. (*El Mercurio*, 22 de mayo de 1965b, p. 25).

Con ese fin, el gobierno se proponía adoptar

(...) las medidas técnicas, económicas y administrativas que permitan la construcción y rehabilitación de soluciones habitacionales, en volumen suficiente para satisfacer las necesidades, la reposición y eliminación gradual del déficit acumulado. (CORVI, nov-dic de 1969, pp. 86-87).

De acuerdo al gobierno, no se trataba solo de

(...) construir viviendas, sino viviendas racionales y modestas como son los recursos de Chile, pero con sentido humano. No se trata de crear hileras de casas a lo largo de una calle sin pavimento, sino de construir barrios donde la familia pueda desenvolverse, con dignidad y agrado. (Frei, 1964a, pp. 8-10).

La meta fijada por las autoridades era construir 360.000 viviendas en seis años, dos tercios de las cuales se destinarían a los grupos de menos recursos (*El Mercurio*, 22 de mayo de 1965b, p. 25). Con el objetivo de alcanzar esa cifra, el gobierno se propuso erigir parte de ese total en zonas de construcción antigua para lo que daría curso a programas de remodelación y rehabilitación, y mantención urbana. Por otra parte, incentivaría “el sistema de autoconstrucción en aquellos casos en que las condiciones locales señalen este procedimiento de edificación como el más recomendable” (*El Mercurio*, 25 de marzo de 1965b, p. 20). De acuerdo a la línea trazada por el gobierno,

Un programa de habitación efectuado con un sentido altamente humano, como es propósito de este Gobierno, implica satisfacer simultáneamente a la necesidad de techo propiamente tal, otras demandas complementarias e igualmente indispensables, como son las de equipamiento comunitario y de servicios de utilidad pública. Solo de este modo lograremos nuestro afán de dar protección y estímulo a la vivienda familiar; solo de esta forma podremos llevar a la realidad nuestro deseo de que las poblaciones en su acepción actual, sean reemplazadas por barrios totalmente equipados cuyos habitantes no se sientan disminuidos en su condición de personas y tengan a su alcance la posibilidad de realizar una existencia íntimamente digna y socialmente provechosa. (*El Mercurio*, 26 de marzo de 1965, p. 20).

Con todo, era “sabido que los objetivos de dicho plan apenas cubren las necesidades que provienen del crecimiento vegetativo y de las viviendas que quedan fuera de uso por antigüedad” (*El Mercurio*, 25 de marzo de 1965b). La estimativa del gobierno era construir 34.000 casas durante 1965 y para los años siguientes comprendía la iniciación de las viviendas indicadas en la tabla 9.

Tabla 9

Número de viviendas proyectadas por el PDC

Año	Viviendas
1965	34.000
1966	34.000
1967	36.000
1968	38.200
1968	40.500
1970	43.000
Total	225.700

Fuente: El Mercurio, 6 de junio de 1965, p. 49. CORVI invierte E° 350.000.000 este año en la construcción de 34.193 viviendas.

El gobierno estimaba que la solución del problema habitacional permitiría, a su vez, una reactivación de la economía, puesto que el sector de la construcción empleaba “a más de 200.000 trabajadores que por lo general constituyen un grupo tan abandonado o más que muchos sectores campesinos” (Frei, 1964a, pp. 8-10). Además de solucionar el problema habitacional y dinamizar la economía, los objetivos fijados por el plan comprendían asegurar niveles mínimos de calidad, facilitar los trámites, promover el ahorro familiar e impulsar las cooperativas. Frei sintetizó los aspectos fundamentales de su propuesta en un artículo publicado en *Política y Espíritu* a fines de 1964, donde puntuaba su intención de

(...) aumentar en forma continuada y paralela al desarrollo económico, el volumen de edificación, a fin de disminuir el déficit habitacional, teniendo en cuenta fundamentalmente la obligación social de hacer justicia a los sectores de más bajos ingresos; mantener estable la actividad de la construcción, creando un nexo permanente con las empresas proveedoras, que permita mejorar la productividad y bajar sus costos; sincronizar la edificación con las instalaciones de urbanización; establecer patrones mínimos de viviendas, compatibles, con la dignidad de la familia; facilitar los hoy engorrosos trámites de las operaciones que dan acceso a la vivienda; promover el ahorro de las familias dentro de sus posibilidades, a fin de sustentar el programa de viviendas con

aportes de los propios interesados; fortalecer el movimiento cooperativo en la edificación; normalizar el mercado de viviendas, eliminando la especulación en los precios de las casas y sitios. (Frei, 1964d, pp. 54-55).

La realización del plan habitacional propuesto por el gobierno debía también considerar la disponibilidad de materiales y mano de obra especializada. Sobre lo primero, los estudios realizados indicaban que existía capacidad suficiente en los rubros de cemento, fierro, ladrillos, artefactos y cañerías, entre otros. Por otra parte, se buscaría suplir la falta de mano de obra especializada con la colaboración del Ministerio de Educación, del Servicio de Cooperación Técnica y de la iniciativa privada. Según el gobierno,

Los recursos naturales del país y la potencialidad humana de su población son más que suficientes para alcanzar nuestro propósito. Nuestra tarea consistirá en encauzar estos recursos y potencialidad de un programa concreto.

Respecto al financiamiento necesario para concretar el plan propuesto, el gobierno afirmaba que

Desde el punto de vista financiero, todo plan habitacional descansa en última instancia en el ahorro popular. Es nuestra intención incentivar el ahorro del pueblo, dándole a este los beneficios y garantías que sean necesarios, manteniendo rigurosamente el valor adquisitivo de los dineros ahorrados. (El Mercurio, 25 de marzo de 1965b).

La creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo permitiría al gobierno reorganizar la acción del Estado y racionalizar el esfuerzo hecho en materia de habitación, concentrando en un solo ente las distintas corporaciones que entonces existían. El nuevo organismo debería coordinar

(...) todos los servicios, de tal manera que una sola mano dirija Pavimentación, Agua, Luz, Alcantarillado y otros servicios y termine el espectáculo de poblaciones que no se entregan, porque carecen de servicios esenciales. (Frei, 1964a, pp. 8-10).

Para el presidente, “la magnitud del problema exige una dirección a ese nivel” (Frei, 1964a, pp. 8-10). El diario *El Mercurio* también destacó que

La actual estructura administrativa de los organismos estatales encargados de los asuntos de vivienda impide extraer al máximo de rendimiento de los recursos disponibles. No existe entre ellos la coordinación y se hace presente, en consecuencia, el imperativo de alterar fundamentalmente su organización. (El Mercurio, 25 de marzo de 1965b, p. 20).

En efecto, hasta la creación del nuevo ministerio, los organismos que intervenían en los asuntos relacionados con la construcción de viviendas y equipamiento comunitario eran el Ministerio de Obras Públicas, a través de sus direcciones de Planeamiento, Arquitectura, Obras Sanitarias, Pavimentación Urbana y Vialidad; la Corporación de la Vivienda, la Fundación de la Viviendas y Asistencia Social, la Empresa de Agua Potable de Santiago y las empresas de Alcantarillado y Agua Potable particulares, todas dependientes del Ministerio de Obras Públicas; el Ministerio de Hacienda por intermedio de la Dirección de Presupuestos; la Caja Central de Ahorros y Préstamos institución financiera y fiscalizadora que dependía del Ministerio de Hacienda. También intervenía en los aspectos financieros el Banco Central, en todo lo relacionado con la línea bancaria de préstamos para la construcción y el Banco del Estado, con sus préstamos hipotecarios de vivienda; el Ministerio de Educación a través de su sección locales mobiliarios; el Ministerio de Salud Pública por medio de la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios y del Departamento de Construcción y Arquitectura del Servicio Nacional de Salud; el Ministerio de Agricultura mediante la Corporación de la Reforma Agraria en lo relacionado con la vivienda campesina; el Ministerio de Economía del cual dependía el Departamento de Cooperativas y la Corporación de Fomento de la Producción en cuya Dirección de Planificación se realizaban también estudios habitacionales (*El Mercurio*, 25 de marzo de 1965b). Parecía lógico agrupar aquellos organismos que se relacionaban directamente con los temas de vivienda y urbanismo, tal como quedó consignado en el proyecto de ley que establecía la creación del nuevo ministerio:

(...) desde el punto de vista de la eficiencia administrativa y de la economía general, simplificar las estructuras actuales, reuniendo bajo una Secretaria de Estado las organizaciones que básicamente atienden a los factores esenciales de un plan habitacional, como son las normas jurídicas y urbanistas, adquisición y urbanización de terrenos, control y fomento de la actividad privada, regulación del crédito específico para este objeto, acción social la erradicación de las poblaciones y la coordinación e impulso del equipamiento comunitario entre otros aspectos, de esta actividad que hoy se encuentran anárquicamente distribuidos en la organización del Estado. (*El Mercurio*, 3 de junio de 1965, p. 1).

El proyecto ingresó a la Cámara de Diputados en junio de 1965 y fue aprobado a mediados de ese mismo mes, cuando la iniciativa pasó al Senado. De acuerdo al documento, dado que la organización de la nueva secretaría era compleja, se facultaba al presidente “para adoptar las medidas que el caso requiera”, entre ellas

(...) crear, modificar, fusionar o suprimir, servicios, reparticiones o personas jurídicas en las que el Estado tenga aportes de capital o de representación; determinar atribuciones o funciones de los servicios, crear consejos y otras medidas. (*El Mercurio*, 3 de junio de 1965, p. 1).

El proyecto también autorizaba al mandatario a la realización de un Plan Popular de Viviendas, Equipamiento Comunitario y Desarrollo Urbano, que comprendería

(...) la construcción de habitaciones, remodelación de ciudades, rehabilitación y mantención de zonas urbanas, equipamiento de poblaciones, barrios, villorrios y demás centros poblados, loteamiento de terrenos y urbanización en general. (*El Mercurio*, 3 de junio de 1965, p. 1).

Para alcanzar ese objetivo, el presidente quedaba facultado para

(...) dictar, complementar, refundir y derogar cualquier disposición legal sobre la materia o sus organismos; crear, extender, modificar o suprimir bonificaciones, subvenciones, primas, asignaciones, beneficios, etc.; adoptar medidas sobre ahorros que consideren reajustes, plazos e intereses; determinar sobre reajuste, interés, plazo y amortización de créditos hipotecarios; promover cooperativas de viviendas de carácter suntuario; adoptar normas sobre arrendamientos de bienes raíces urbanos y otras medidas. (*El Mercurio*, 3 de junio de 1965, p. 1).

El nuevo ministerio estaría

(...) encargado de la dirección superior y coordinación de todas las actividades que tengan relación con la planificación, urbanización, construcción y equipamiento de las áreas urbanas. (*El Mercurio*, 4 de junio de 1965, p. 25).

El nuevo órgano permitiría además coordinar “la sesión pública y la privada en la construcción de habitaciones económicas”, actividades que hasta entonces se encontraban separadas entre el Ministerio de Hacienda que, por medio de la Caja Central de Ahorros y Préstamos, regulaba la labor privada, mientras la actividad pública era controlada por el Ministerio de Obras Públicas,

a través de la CORVI y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social. Para el gobierno coordinar ambos esfuerzos bajo una única dirección aseguraba “desarrollar esta sesión con un sentido social y un programa definido con un nivel de actividad uniforme y racionalmente creciente” (*El Mercurio*, 4 de junio de 1965, p. 25).

Finalmente, la Ley n° 16.391, de 16 de diciembre de 1965, permitió la creación del nuevo ministerio, que incorporó cuatro corporaciones autónomas, todas con personalidad jurídica y patrimonio distinto al del Fisco: la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la Corporación de la Vivienda (CORVI), adaptación de la que existía desde 1953, la Corporación de Obras Urbanas (COU) y la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU). Curiosamente la creación del nuevo Ministerio fue “sugerida” por la Cámara Chilena de la Construcción. Para Castells (1973), la creación del nuevo organismo no solo mantuvo inalteradas las pautas que caracterizaban al sector de la construcción, sino que las reforzó y racionalizó.

Además de la creación del MINVU, el gobierno lanzó diferentes planes y programas para regular el acceso a la vivienda: el Plan de Ahorro Popular (PAP), la Operación 20.000/70 y la Operación Sitio. La meta del PAP era canalizar los ahorros populares mediante la fijación de una cuota, igual para todos los postulantes, que permitía el acceso a sitios semi-urbanizados o a viviendas en extensión o altura, de acuerdo al número de cuotas pagadas, privilegiando de esta manera el incentivo a los logros individuales.¹¹⁶ La operación 20.000/70 fijó como objetivo

(...) organizar comunidades de pobladores que, sin perjuicio de la auto fabricación de viviendas, tendría por fin llegar a la instalación de empresas populares independientes para el montaje de elementos y complejos de viviendas industrializadas. (De Ramón, 2000, p. 245).

¹¹⁶ Durante el gobierno de la Unidad Popular se utilizó un sistema similar, con la diferencia de que las cuotas correspondían al 10% del ingreso familiar, permitiendo que cada familia aportase de acuerdo a su nivel de ingresos (Alvarado *et al.* 1973).

Por último, la Operación Sitio se pensó para entregar una solución provisional a las familias damnificadas durante el invierno de 1965. Con esos planes y programas el gobierno declaró, ese mismo año, que no consideraba

(...) aceptable el entregar viviendas sin el adecuado complemento para que se desarrolle dignamente la vida individual, familiar y comunitaria a la que aspiran los pobladores. (*El Mercurio*, 6 de junio de 1965, p. 49).

A pesar de todas las promesas en materia de viviendas, los efectos de esta política fueron desastrosos y muchas de las familias que habían pagado sus cuotas quedaron sin viviendas. Ese fue el caso de Herminda de La Victoria, población que surgió de una toma realizada por personas que llevaban cerca de seis años esperando una solución. En la toma 26 de enero, el promedio de espera era de tres y cuatro años. Y en Barrancas, donde estaban inscritas 2.500 familias en la Operación Sitio, solo 900 recibieron sus sitios a comienzos de 1967. En los primeros dos años de aplicación de la Operación Sitio se cubrió algo más del 10% de familias inscritas, a lo que siguió una baja sostenida en la construcción de viviendas. El gobierno atribuyó la demora a los problemas legales relacionados con las expropiaciones de terreno.

Para lograr alcanzar la meta establecida, las autoridades optaron por entregar soluciones habitacionales y la Operación Sitio se transformó en un programa para enfrentar el problema de las callampas. A través de él, el gobierno entregaba créditos para la compra de terrenos dotados de servicios básicos y de equipamiento comunitario, los que eran pagados a largo plazo mediante un sistema de cuotas. Con el tiempo, incluso esa modalidad fue deteriorándose y los sitios pasaron a ser distribuidos sin ningún tipo de equipamiento. Sin duda, se trató de un programa *insuficiente, desbordado y de grandes consecuencias en la transformación cualitativa de la reivindicación urbana* (Castells, 1973, p.11). En efecto, la Operación Sitio extendió el radio urbano, elevando costos debido a la ampliación de los servicios básicos, en un intento por superar la marginalidad manteniendo la segregación social.¹¹⁷

¹¹⁷ Alvarado *et al.* afirman sobre la Operación Sitio que, además de institucionalizar "patrones rígidos de ubicación espacial", aumentaba "la segregación espacial a través de la marginación ecológica de los sectores populares". (1973, p.54). También Aníbal Quijano relevó que estas formas de localización eran portadoras de mecanismos que producían nuevas dimensiones de

La idea de los demócratacristianos era incluir a los sectores afectados en la búsqueda de soluciones habitacionales, deshinchando al Estado y combinando su acción con la del sector privado, premisas que ya habían sido delineadas por Frei en 1956 cuando afirmaba:

(...) He visto a cientos de hombres, a miles de hombres, a miles de hombres acompañados por sus mujeres y sus niños, levantando sus pequeñas casas con el trabajo adicional de los sábados y los domingos. Y viendo esto me he preguntado: -¿Por qué, en vez de venir aquí a soplar ilusiones falsas, no aprovechar toda esa buena voluntad, todo ese ímpetu generoso, todo ese deseo de comprender y de dar? ¿Por qué no partir con un plan organizado, metódico, científico, mediante el cual no se den maravillas de un día para otro pero que sirva para abrir realmente el porvenir de Chile, (...) para asentar una democracia real en vez de la de democracia sobresaltada de un país en que casi tres millones de personas están viviendo no en la pobreza sino en la miseria? (Frei, 1956, p. 253).

Las medidas impulsadas por el gobierno demócratacristiano promovieron la incorporación de los pobladores al sistema financiero con el objetivo de convertirlos en propietarios, además de modificar las formas legales de selección de los beneficiarios, privilegiando el otorgamiento de créditos colectivos a cooperativas habitacionales que agrupaban a núcleos familiares relativamente homogéneos, fundados sobre la base de antiguas organizaciones. De acuerdo a Frei,

A nadie se le regalará nada. El pueblo no quiere limosnas y ha probado su empuje. Cada uno hará su esfuerzo de acuerdo a sus medios. (Frei, 1964a, pp. 8-10).

Para evitar la “desvalorización de la moneda”, una de las causas que, según el gobierno, provocaba “la frustración de muchos esfuerzos” para lograr la casa propia, además de “la pérdida de hábito del ahorro de nuestro pueblo”, las autoridades se comprometían, como “medida de protección al ahorro popular”, reajustar el dinero ahorrado. Lo mismo ocurriría con las deudas hipotecarias”, ya que

marginalidad, pues acentuaban la segmentación de las relaciones con el resto de la sociedad (Quijano 1971, p.350).

Los créditos que se otorgan para la adquisición de viviendas están financiados no solo con dineros fiscales, sino en parte muy importante, con los ahorros de los que está a la espera de una vivienda. En consecuencia, si el favorecido con un crédito hipotecario no reintegra lo que recibió de la comunidad, estamos creando una clase privilegiada constituida por los propietarios de vivienda, en perjuicio directo de lo que están postulando al mismo beneficio con igual o mejor derecho. (*El Mercurio*, 25 de marzo de 1965b).

A fines de 1965 un satisfecho Frei anunciaba que

En el período que termina el 4 de noviembre de 1965, se ha cumplido exactamente con lo prometido dentro del plan general de construcción de 360.000 viviendas en el sexenio (esto es, más que lo hecho en 16 años, o sea, desde 1948 a 1964), plan que asignaba al primer año la iniciación de 46.000 viviendas.

Ahora bien, sumado las 32.046 nuevas viviendas que ha iniciado el sector público, y las 14.664 que ha contratado el sector privado, se llega a la cifra de 46.700 viviendas. En los dos meses que restan del año llegaremos a 52.000 viviendas. (Frei, 1965, pp. 24-25).

Agregó, además, que el gobierno había cumplido “en lo que respecta a dirigir la parte más importante del servicio habitacional a los sectores más necesitados”, entregándoles “los 2/3 del total de lo contratado”, además de haber dado “prioridad a la construcción del equipamiento comunitario” (Frei, 1965, pp. 24-25). Esos cálculos no incluían

(...) las viviendas de emergencia construídas a raíz del terremoto y el temporal, para lo cual se lanzó un plan extraordinario, habiéndose construido en total alrededor de 40.000 viviendas de emergencia que se agregan al plan anteriormente señalado. (Frei, 1965, pp. 24-25).

En febrero de 1967 el gobierno estimó que, entre 1965 y 1966, se habían organizado más de 700 cooperativas de vivienda (PDC, 1968, p. 46) y habían sido construidas

(...) 86.000 viviendas, o sea, un promedio de 43.000 casas anuales, lo que es el doble de lo construido en los dos años inmediatamente anteriores. Todo ello aparte de las 48.000 viviendas de emergencia construidas con motivo del terremoto y los temporales del año 1965. (PDC, 1967, p. 111).

Durante su tercer mensaje presidencial, Frei destacó que

(...) en 1966 el ahorro total para las viviendas llegó a los 300 millones de escudos, lo que representa el doble de las cifras de 1964 expresadas en la misma moneda. (Frei, junio de 1967, p. 19).

Originalmente, el programa de gobierno contemplaba para los dos primeros años la construcción de 95.000 viviendas, lo que significaba que se habían dejado de construir 9.000 casas debido,

(...) principalmente, a la demora del Congreso en la aprobación de los Convenios del Cobre que implican la construcción de 8.000 viviendas. (PDC, 1967, p. 111).

En la cuenta pública de 1968, Frei afirmó que

(...) el total de viviendas definitivas construidas, operaciones sitio, autoconstrucción y sitios urbanizados, alcanzó a 177.475 soluciones habitacionales entre 1965 y 1967, a las cuales es necesario agregar 44.598 viviendas provisorias que se construyeron para hacer frente a terremotos, temporales e inundaciones. (PDC, 1968, p. 46).

Para el último trienio, el gobierno prometió la construcción de 180.000 nuevas soluciones que incluirían viviendas definitivas, operaciones sitio y autoconstrucciones. Los pronósticos apuntaban a que lograrían alcanzar la meta de las 360.000 soluciones habitacionales, “en las que se habrá incorporado de una manera fundamental el trabajo organizado de la comunidad”.¹¹⁸

¹¹⁸ Algunas cifras adicionales entregadas por el gobierno enfatizaban la labor desarrollada por el ejecutivo entre 1965 y 1966 (PDC, 1968).

Tabla 10

a) Programa de Créditos a Cooperativas (viviendas iniciadas)	
Años	Total
1959-1964	1.300 promedio anual
1965-1966	3.822 promedio anual
b) Participación de la Comunidad	
Programas de autoconstrucción CORVI	
1960-1964	101 viviendas promedio anual
1965-1966	1.485 promedio anual
c) Servicios y Equipamiento: Equipamiento iniciado (CORVI): Por primera vez se están haciendo contratos simultáneos de vivienda y equipamiento en poblaciones CORVI.	
1959-1964	32.000 m2 promedio anual
1965-1966	246.093 m2 promedio anual
d) Auge de industrialización de viviendas. CORVI: Viviendas prefabricadas contratadas:	
1959- 1964	300 promedio anual
1965-1966	2.700 promedio anual
e) Asociaciones de Ahorro y Préstamo, préstamos individuales:	
1964	4.809 Operaciones
1965	8.288 Operaciones
1966	8.643 Operaciones
Fuente: PDC, 1967.	

A pesar de los resultados presentados por el gobierno, el hecho es que en el área de la vivienda el ritmo de construcción fue disminuyendo: en 1965 el sector público construyó 10.103 viviendas, cifra que descendió a 1.369 un año más tarde y que llegó a 900 construcciones para 1967 (ver tabla 11).

Tabla 11

Construcción de Viviendas		
	Sector Público	Sector Privado
1965	10.103	4.596
1966	1.369	4172
1967	900	3.465

Fuente: Cuadro elaborado por la Dirección de Estadísticas, publicado por El Mercurio, 21 de diciembre de 1967 i Olavarria, 1968.

Según Gazmuri (1996), durante todo el gobierno de Frei se construyeron 260.000 nuevas viviendas, se entregaron 210.000 sitios con urbanización mínima, 50.000 de ellos con viviendas provisorias. Sin embargo,

(...) se dio el caso paradójal de que a fines del gobierno DC el mercado de vivienda para los sectores de ingresos medios y altos mostraban un superávit, con casas que no se podían vender, mientras que los sectores populares carecían de posibilidades de acceso a la vivienda. (Alvarado *et al.* 1973, p. 54).

En las “Proposiciones para una acción política en el período 1967-1970 de una vía no capitalista de desarrollo”, documento de trabajo elaborado para la Junta Nacional del PDC, se concluyó, en relación al tema de la vivienda, la necesidad de

(...) impulsar, aún más, a la comunidad con el objeto de que ésta contribuya no solamente a la solución de su problema habitacional, sino que también para que colabore en la realización de las obras de equipamiento comunitario.

En el mismo documento se señalaba que

A la autoconstrucción deben agregarse nuevas tareas, tales como la autodeterminación en las viviendas llamadas “Unidad familiar”, la autourbanización en los programas de pavimentación, etc.”, además de “dar un fuerte impulso a las cooperativas de viviendas, facilitando su constitución, mediante la asesoría técnica y crediticia” (*Política y Espíritu*, julio de 1967, p. 19).

Es decir, todas medidas que buscaban paliar la imposibilidad del gobierno de entregar el número de viviendas acabadas que constaba de su programa inicial.

Según Lavados (1983), el programa de Frei se había visto afectado por la fluctuación en el gasto fiscal y la fuerte presión social que “llevó a que fuera impracticable proporcionar vivienda a todos los que la requerían (p. 52). Olavarría (1968), por su parte, sostiene que era imposible que el gobierno cumpliera con su programa de viviendas debido “al despilfarro de los recursos fiscales operado durante el régimen demócratacristiano”. De acuerdo a este autor, si se consideraban

(...) las viviendas construidas totalmente y las iniciadas, más la autoconstrucción a la que se proporcionó un efectivo respaldo por los organismos fiscales, podía esperarse a comienzos de 1968 que, al final del periodo presidencial, en 1970, el Presidente Frei no alcanzara a la mitad siquiera de la cifra prometida. (Olavarría, 1968, pp. 54-55).

Ya para Alvarado *et al* (1973), pretender cubrir el déficit habitacional a base de casas definitivas era un error, dado el aumento vegetativo de la población. Por ese motivo, la operación sitio lograba satisfacer, aunque relativamente, las ansias de mejoramiento de esos sectores que vivían en condiciones subhumanas.

A diferencia de gobiernos anteriores, la preocupación por la construcción de viviendas populares fue mucho mayor a partir del período de Frei Montalva, cuando además se dio gran importancia a los aspectos de coordinación técnica y acción social, una fórmula que proponía terminar con el problema de la vivienda para los sectores populares. Con todo, las iniciativas impulsadas por el Ejecutivo parecieron pensadas más bien para satisfacer y calmar a los grupos empresariales y a los sectores populares en una suerte de compromiso moral. En los hechos, el sector privado aseguró sus ganancias, mientras pobladores y sin casa permanecieron prácticamente en la misma situación de precariedad.¹¹⁹ Ante la disyuntiva, el gobierno no dudó en sacrificar a los segundos en función

¹¹⁹ El ritmo de construcción del sector privado se mantuvo estable durante los tres primeros años del gobierno de Frei: 4.596 viviendas construidas en 1965; 4.172 en 1966 y 3.465 en 1967. Por otro lado, la población total de habitantes de conventillos, ocupantes ilegales de sitios, viviendas insalubres era de 1.200.000 en 1952; 2.498.100 en 1966; y 2.587.700 en 1970 (Urrutia, 1972).

de los primeros, en orden a asegurar una pretendida estabilidad del país.¹²⁰

Atrás había quedado el compromiso del gobierno demócratacristiano de que

Nadie podrá sustraerse a este esfuerzo para abolir el cinturón de miseria que rodea a todas nuestras ciudades. No es posible que se sigan construyendo viviendas de costo exorbitante, que consumen para una familia escasa centenares de metros cuadrados de edificación de lujo, mientras a pocas cuerdas se aprieta una familia con 8, 10 y 12 hijos en una casa en 18 metros cuadrados, sin patio y sin servicios. Y si no he mencionado a los que viven en una pieza a orillas de ríos y caminos es porque su condición está fuera ya de toda proporción. Nadie tiene derecho a dormir tranquilo mientras haya chilenos que no tienen un techo. Nadie puede asustarse de las medidas que se adopten, porque ellas tienen una justificación moral indiscutible. (Frei, 1964a, pp. 8-10).

La estrategia que el gobierno de Frei diseñó para los sectores populares se fundamentó en dos pilares: construcción de viviendas y Promoción Popular. El primero tenía como objetivo solucionar el enorme déficit habitacional, mientras el segundo apostaba a la organización de pobladores y sin casa como medio para lograr su integración.

La estrecha relación entre ambos objetivos quedó en evidencia cuando ante la disminución en el ritmo de construcción de viviendas, pobladores y sin casa optaron por activar sus propias organizaciones y emprender nuevamente el camino de la toma de terrenos como solución al problema de la vivienda. En esos actos quedó al descubierto el fracaso de ambas políticas: ni se había alcanzado la meta prometida ni habían prevalecido los canales institucionales para la formulación de las demandas de pobladores y sin casa. En ese proceso influyeron las promesas incumplidas del propio gobierno, que no solo colocaron en el centro del debate el problema habitacional, sino que también contribuyeron a un aumento de las expectativas. Las tomas y ocupaciones de terrenos se intensificaron, pero ahora con un cariz mucho más político, que interpelaba directamente a los poderes del Estado. Años antes, Frei había afirmado que

¹²⁰ Según Fleet (1988), fue el liderazgo político de Frei y su búsqueda permanente de consensos lo que impidió un quiebre institucional, pues los cambios y modificaciones propuestas eran difíciles de lograr. También Cumplido y Balbontín (1978) consideran que la visión de estadista democrático de Frei permitió que la Revolución en Libertad no resultara en una "ruptura de las instituciones jurídico-políticas chilenas". Es decir, el gran logro de Frei fue no ser la causa directa del golpe militar que solo unos años más tarde daría fin al gobierno de la Unidad Popular.

(...) la sola manera de que este país tenga casas donde el hombre pueda vivir con dignidad es la de que todos emprendamos la tarea, que todos nos responsabilicemos de ella, con la convicción de realizar un esfuerzo nacional, popular, duro, que requiere tiempo y continuidad. A este país no lo salvarán los magos que vienen a sacar casas de los sombreros o de los decretos, sino que nacerán las casas cuando haya una conducción técnica responsable y el pueblo coloque los ladrillos uno a uno, levantando con su esfuerzo los muros de su propia morada. (Frei, 1956, p. 252).

Frente al fracaso de esa dirección técnica, los pobladores habían optado por colocar uno a uno los ladrillos de su futuro. El gobierno, presionado económica y políticamente, optó por disminuir el ritmo de las reformas sociales. Al subordinar su proyecto a las presiones empresariales, Frei entró en un callejón sin salida y no tuvo otra opción que paralizar los programas sociales.

b) Balance de las políticas de vivienda entre 1964 y 1973

A pesar de que la crisis estructural del modelo de sustitución de importaciones se había iniciado más de diez años antes, el gasto social de los gobiernos demócratacristiano y de la Unidad Popular mantuvo durante todo el período una tendencia al alza y siguió siendo mucho mayor que el PGB,¹²¹ especialmente desde 1960, cuando adquirió “una estabilidad y crecimiento sostenido”, que iba en consonancia con el papel cada vez más activo asumido por el Estado (Valdés, 1983, p. 29). En efecto, a partir de ese año el gasto social prácticamente se duplicó para volver a sufrir un importante aumento en 1965, cuando, según datos de Arellano (1985), saltó de 40,5 a 63,4 billones, fecha que coincide con el inicio del programa de la Revolución en Libertad de Eduardo Frei Montalva. El volumen de las reformas propuestas por el nuevo gobierno exigió la casi duplicación del gasto fiscal social, tendencia que se acentuó a partir de 1970 con la elección de Salvador Allende, cuando el mismo autor registra un aumento a 109,3 billones.

¹²¹ De acuerdo a Pozo y Vergara (1990), desde 1920 y hasta 1970 el gasto social se elevó en más de 30 veces, mientras el PGB per cápita aumentó apenas 2,3 veces.

Tabla 12

Gasto fiscal social (1945-1975)			
Año	Miles de millones. \$ 1981	% del PGB	% del gasto fiscal
1945	12,7	4,4	28,1
1950			
1955	22,2	6,0	31,7
1960	40,4	8,6	39,6
1965	63,4	10,0	45,2
1970	109,3	10,5	42,5
1975	86,4	10,3	36,0

Fuente: Arellano, P., 1985.

Los gobiernos de Frei y Allende fueron dos períodos en que se impulsaron políticas universalistas con el objetivo de responder a las demandas y presiones de los movimientos populares. A pesar de que las motivaciones atrás de los proyectos demócratacristianos y de la Unidad Popular eran muy distintas, lo cierto es que los resultados terminaron siendo similares, aunque con desenlaces radicalmente diferentes. En ambos casos la propuesta política apuntó a la necesidad de cambios estructurales, aunque en la práctica las reformas aplicadas estuvieron lejos de transformar los cimientos de la conservadora sociedad chilena. Los programas sociales se ampliaron a grupos que habían permanecido excluidos de la acción estatal y se alimentó un discurso que aumentó las expectativas de los sectores populares de resolver los profundos problemas sociales que se arrastraban hacía décadas. El mecanismo propuesto para alcanzar esas transformaciones también fue el mismo, es decir, a través de un gobierno y partidos políticos dispuestos a llevar adelante esas reformas en un marco de respeto a la constitución política del país. La elite, rabiosamente agrupada en un nuevo partido político y en organizaciones corporativistas, rechazó cualquier posibilidad de cambio. Al final del período de Frei el escenario era de polarización política y radicalización social, una tendencia que siguió intensificándose durante el gobierno de Allende hasta el golpe militar de 1973.

En ese marco, la política habitacional de 1965 a 1973 se caracterizó por su fuerte contenido social (Aguirre y Sabatini, 1981). Ambos gobiernos fundamentaron su acción en conceptualizaciones que trascendían al ámbito poblacional con la intención de proyectar su acción más allá de la especificidad del problema habitacional. Mientras para los demócratacristianos la construcción de viviendas y la promoción de organizaciones sociales constituían vehículos para la integración de sectores al margen de los beneficios que ofrecía la sociedad moderna, para el gobierno de la Unidad Popular, la reivindicación por vivienda se sumaba a otros frentes de lucha en la perspectiva de construir una sociedad socialista.

A pesar de que los objetivos perseguidos por estos gobiernos se inscribían en una estrategia de solución integral del problema habitacional, los medios utilizados siguieron siendo prácticamente los mismos que en períodos anteriores, salvo un mayor y evidente impulso a las organizaciones de pobladores. Así, las erradicaciones continuaron, también fueron creados sistemas de ahorro y financiamiento que acompañaron la adjudicación de los lotes. Inicialmente, los dos gobiernos se propusieron como meta entregar viviendas terminadas, pero en los dos casos debieron ceder ante la urgencia, repartiendo terrenos que muchas veces ni siquiera estaban urbanizados. Nuevamente, los pobladores fueron llamados a concurrir con su esfuerzo y trabajo en la construcción de la casa propia.

En el ítem anterior se analizó la política habitacional del gobierno de Frei Montalva, así como las bases que dieron sustento al proyecto demócratacristiano. Baste recordar que la llegada al poder de la Democracia Cristiana dio un nuevo impulso a la construcción de viviendas populares, aun cuando los resultados estuvieron muy por debajo de lo esperado. Si la meta era construir 360.000 viviendas sólidas para el período 1964-1970,¹²² ésta cambió en 1967 a 360.000 'soluciones habitacionales', que incluían "tanto la vivienda (definitiva y provisional), como el sitio urbanizado y tanto las obras de

¹²² De este total, 213.000 viviendas (59%) estaba destinada a los sectores de más bajos ingresos (MINVU, 2004).

equipamiento como las de urbanización, que constituyen sus complementos indispensables” (CORVI, 1969, pp. 86-87). El concepto implicaba

(...) la necesidad de producir una amplia gama de soluciones tipo de acuerdo a mínimos aceptables de superficie y calidad que permitan el desarrollo normal de la familia y en muchos casos, otorgar soluciones progresivas para la vivienda que posibiliten su construcción, ampliación terminación, por etapas sucesivas. (CORVI, 1969, pp. 86-87).

En 1967 Frei asumía que “si razones de orden financiero o prioridad de las inversiones en otro sector, no permitieren la construcción de 360.000 viviendas definitivas (...) la meta antes señalada debe ser cumplida buscando la solución del problema habitacional para las 360.000 familias” (Frei, 1967, pp. 120-121). Agregaba que

Uno de los caminos para cumplir esta meta es la operación sitio, en virtud de la cual se debe entregar a los pobladores un sitio semiurbanizado con los elementos mínimos de equipamiento comunitario, dejando a éstos la misión de completar la obra de urbanización. El Estado debe proporcionar a estos pobladores los elementos indispensables para la autoconstrucción de una vivienda mínima o auxiliarlos a través del otorgamiento de préstamos u otras formas de ayuda. (Frei, 1967b, pp. 120-121).

Además de la evidente facilidad para descomprometer al gobierno en la entrega de viviendas dignas, el documento resaltaba que

Esta operación sitio tiene la ventaja sobre la construcción definitiva, que en esta última el pago del dividendo puede resultar más gravoso, dado que el valor de los materiales experimenta aumentos que no son siempre fáciles de controlar. La operación sitio estimulará, además, el esfuerzo de los pobladores y contribuye a desarrollar un espíritu de solidaridad entre ellos. (Frei, 1967b, pp. 120-121).

Así, la “Operación Sitio”,¹²³ concebida inicialmente como política de emergencia, pronto se constituyó en un mecanismo formal de acceso a la vivienda y, a poco andar, se redujo a la entrega de un terreno que apenas contaba con una marca de tiza para indicar sus límites, razón por la cual fue rebautizada como “Operación tiza” por los propios pobladores. En total, el gobierno logró entregar más de 100.000 lotes entre 1965 y 1970, lo que según

¹²³ Se trataba de la entrega de terrenos dotados de una urbanización básica: pilones de agua potable, tendido eléctrico, calles ripiadas y letrinas.

cifras de Aguirre y Sabatini (1981), representaba cerca de un 20% de la población de Santiago. En su tercer mensaje presidencial, Frei destacó que

A través de la Operación Sitio, se venden terrenos dotados de obras básicas, como agua potable, alumbrado público, pavimentos y equipamiento comunitario, a familias de bajos ingresos y recursos reducidos, las cuales en una primera etapa se instalan en viviendas ubicadas al fondo de los terrenos.

Posteriormente, con la ayuda de los propios vecinos, se inician las viviendas definitivas y se instalan los servicios de urbanización. En 1966 se iniciaron obras de urbanización para habilitar 2.974 sitios en las comunas de Conchalí, La Granja, San Miguel y La Cisterna. Donde se han construido 12 escuelas con 139 aulas y talleres, 9 centros parvularios, 78 locales comerciales y 23 plazas de juegos infantiles. (Frei, E. 1967, p. 21).

El giro en materia habitacional de 1967 correspondía a una reformulación de los programas sociales en función de una política económica restrictiva. Ese vuelco determinó una fuerte disminución en el ritmo de construcción de viviendas populares y un aumento del número de tomas de terreno. Al igual que en administraciones pasadas, los demócratacristianos privilegiaron la actuación del sector privado, subordinando la inversión pública a las presiones inflacionarias. Como consecuencia, el déficit habitacional siguió aumentando hasta alcanzar la enorme cifra de 585.000 viviendas en 1970 (CIDU, 1972; Castells, 1973). En 1960 ese número era, según el CIDU (1972), de 488.574 unidades, mientras Castells (1973), apoyado en datos de ODEPLAN de 1971, indica un déficit de 406.000 habitaciones para ese mismo año. Respecto a la cantidad de personas que vivía en poblaciones callampas, De Ramón (1990) señala que en 1966 ésta era de 201.217, es decir, el 8,05% de los habitantes de Santiago, número que en 1970 ascendía a 346.380, es decir, 13,4% de la población total de Santiago. Pozo y Chateau, por su parte, calculan que hacia 1968 casi medio millón de personas habitaba viviendas callampas, que totalizaban para esa fecha prácticamente 100.000 unidades a nivel nacional (in Chateau *et al*, 1987).

El modelo adoptado por Frei delegó la responsabilidad por la construcción de viviendas a los grupos empresariales, que podían o no presentarse a las propuestas públicas, mientras el gobierno asumió un rol de intermediario entre éstos, que no necesariamente consideraban rentable la construcción de habitaciones económicas, y los sectores populares que demandan vivienda (Valdés, 1983). El resultado fue una gran oferta orientada a los sectores medios y altos y un aumento del precio del metro cuadrado que, según estudio del CIDU (1972), se triplicó en 1968 con relación a su valor de 1960. A fines de la administración democratacristiana existía un superávit habitacional para sectores medios y altos, mientras numerosas familias con sus cuotas al día permanecían sin solución.

A diferencia del gobierno democratacristiano, la Unidad Popular consideró la vivienda como un derecho irrenunciable de la población y una obligación del Estado que, por lo tanto, no debía atender a las reglas del mercado para ser satisfecha (Aguirre y Sabatini, 1981). Fijó una meta de 100.000 viviendas por año, así como el pago de cuotas que no superaran el 10% de los ingresos totales de los sectores beneficiados con los nuevos programas. Era una importante modificación en relación al Programa de Ahorro Popular de la Democracia Cristiana, que se basaba precisamente en la capacidad de pago para determinar la obtención de vivienda. El nuevo gobierno también descartó la auto-construcción y optó por la entrega de viviendas definitivas, una crítica directa a la Operación Sitio de Frei.

La promesa de Allende, sin embargo, encontró importantes obstáculos para poder concretarse, empezando por la propia estructura del Ministerio de Vivienda que, moldeado de acuerdo a las instrucciones del sector privado de la construcción, impedía usar más del 20% de su presupuesto para ejecución de obras directas, algo que los empresarios supieron aprovechar en beneficio propio, aliándose en las licitaciones abiertas por el gobierno para presentarse como una sola propuesta (Castells, 1973). Por otra parte, la Cámara Chilena de la Construcción se opuso desde el principio al “Programa Habitacional de Emergencia 1970-1971”, que establecía un trato más favorable a la pequeña industria, la ejecución de obras directas para el Estado y la formación de

brigadas de trabajadores para absorber la cesantía, las que además serían responsables por la construcción de sus propias viviendas. Ante esas presiones, el gobierno debió ceder y la CORVI terminó ejecutando el 75% de las viviendas públicas a través del sector privado que, de esa manera, absorbió 78% de la inversión pública. En consecuencia, la mayoría de empresas menores debieron seguir trabajando como subcontratistas para las mayores y se agruparon más que nunca en torno de éstas.

A pesar de todas estas dificultades, el gobierno logró iniciar durante 1971 la construcción de 73.000 viviendas, de las cuales 40.000 fueron finalizadas con financiamiento público y 12.000 con inversiones privadas, cifras sin parangón en la historia del país. Esos primeros logros chocaron, sin embargo, con “los “cuellos de botella” en las industrias productoras de insumos para el sector, en la capacidad empresarial de contratistas privados y en el manejo administrativo de programas centralizados de tan vasta escala” (Aguirre y Sabatini, 1981, pp. 11-12). A ello se sumaron las limitaciones económicas del gobierno de Allende y el resultado fue una significativa disminución del ritmo de construcción en 1972 y 1973.

Ante las complicaciones del gobierno para atender las demandas de los pobladores, el movimiento de tomas se reactivó y fue necesario idear un Programa de Emergencia para los campamentos, que contempló la construcción de 90.000 viviendas con urbanización y equipamiento social a través de las Corporaciones que dependían del Ministerio de Vivienda. La CORMU, por su parte, propuso la edificación en altura, con un promedio de 4 pisos, como la mejor solución urbana, ya que acercaba las distancias entre domicilio y trabajo. También se creó un programa de atención a los campamentos que brindaba asistencia técnica a los pobladores en la construcción de sus casas y los integraba en las diferentes tareas. El gobierno de la Unidad Popular entregó 52.132 viviendas anuales, mientras que el promedio de Alessandri fue de 30.465, el de Frei 39.859 y el de los militares entre 1974 y 1982 alcanzó la magra cifra de 29.879 viviendas anuales (De Ramón, 2000).

A pesar de las medidas tomadas para hacer frente a la urgencia de los campamentos, las demandas por vivienda no lograron ser satisfechas y las tomas de terreno iniciaron un nuevo ciclo. El gobierno, por su parte, optó por tolerar ese tipo de acción y creó, al mismo tiempo, un sistema de puntajes que consideraba especialmente la situación de urgencia en relación a la vivienda. Para Aguirre y Sabatini (1981) esta decisión implicó “legitimar la acción de las organizaciones de base como forma de acceder a la vivienda”, lo que en los hechos significaba, para estos autores, vulnerar el derecho a propiedad y desconsiderar los sistemas de asignación de vivienda basados en la capacidad de pago de los futuros beneficiados (p. 11). Tanto gobierno como pobladores pasaron a considerar los campamentos como una situación de tránsito hasta la obtención de una solución definitiva. Por lo tanto, las tomas se transformaron en un mecanismo de presión para acelerar la construcción de viviendas y eran realizadas tan pronto el gobierno adquiría nuevos terrenos. Según los autores antes mencionados, se trataba de “una etapa reconocida del acceso a la vivienda de los sectores de bajos ingresos” (p. 11).

Tabla 13

Número de habitantes de conventillos, callampas y poblaciones entre 1909 y 1970						
	1909		1952		1970	
Conventillos y asimilados	72.076	21,66%	350.000	29,20%	64.660	2,50%
Callampas y campamentos	30.000	9%	75.000	6,30%	346.380	13,40%
Poblaciones estables			150.000	12,50%	332.040	12,83%
Población total de Santiago	332.724	100%	1.200.000	100%	2.587.700	100%

Fuente: De Ramón, 1990.

Los números expresaban la dramática situación de miles de familias que, a pesar de los diferentes planes y programas habitacionales, seguían en una situación de absoluta precariedad. Si en 1970 las callampas y campamentos representaban poco más del 13% de la población de Santiago (De Ramón, 1990),¹²⁴ dos años más tarde ese número había subido, según datos del MINVU, a 16,3%, es decir, 83.000 familias o 456.500 personas (calculadas de acuerdo al promedio nacional de 5,5 personas por familia), repartidas en 275 campamentos (De Ramón, 1990).¹²⁵ Para 1973, la CORHABIT estimó que existían 117.000 familias en campamentos, lo que equivalía a 500.000 personas o el 17,85% de la población total de Santiago. Con todo, en el último tiempo de la Unidad Popular, se optó por entregar lotes urbanizados por el Estado, algo que las organizaciones de los campamentos rechazaron, presionando por programas alternativos al original. Al igual que sus predecesores, el gobierno se decidió entonces por sitios urbanizados y programas de autoconstrucción.

Entre 1960 y 1973 se construyeron un total de 560.000 viviendas mediante el sistema de llamado a propuestas públicas. De acuerdo a Valdés (1983), la contradicción entre políticas habitacionales y medidas antiinflacionarias significó reducir los costos de construcción al mismo tiempo en que se hacía necesario aumentar el número de unidades construidas para responder al enorme déficit y la creciente demanda social. La salida, como siempre, fue entregar soluciones parciales e incompletas, localizadas en terrenos de bajo costo. En la práctica esto significó instalar grandes complejos habitacionales en áreas periféricas, acentuando todavía más el fenómeno de la segregación urbana. Las familias accedían a la propiedad de un sitio mínimamente urbanizado, momento a partir del cual ingresaban a nuevos planes para construir la vivienda definitiva.

¹²⁴ Para ese año también De Ramón (2000) estimó que 27,8% de la población de Santiago se encontraba en situación de marginalidad.

¹²⁵ Según datos del mismo autor, ese cordón de pobreza rodeaba Santiago por casi todos sus lados y ocupaba un territorio de unas 2.700 ha, con una densidad media de ocupación de 170 habitantes por ha, lo que correspondía a algo menos del 10% del área urbana, calculada entonces en unas 25.000 ha.

En ese mismo período se fortalecieron y multiplicaron las organizaciones de pobladores y sin casa que no solo consolidaron la demanda por la casa propia, sino también por acceso a equipamiento local, servicios públicos y transporte (Valdés, 1983). De manera que las políticas habitacionales entre 1965 y 1973 respondieron, según Aguirre y Sabatini (1981), a

(...) la toma de consciencia sobre la potencialidad de la masa popular de la periferia urbana y sus organizaciones de base como mercado y como actor político; y sobre los conflictos sociales que se preveían por una expansión y formas urbanas con efectos negativos para el hábitat popular. (p. 12).

Para estos autores, a pesar de las diferencias entre los gobiernos de Frei y Allende con relación al papel asignado al mercado y al sector poblacional, tanto uno como otro promovieron organizaciones populares en el intento de conducir sus reivindicaciones de acuerdo a las estrategias políticas que cada uno lideraba. Mientras Frei condicionó el derecho a vivienda a la capacidad del mercado para asignar recursos y limitó la función de las organizaciones poblacionales al papel de clientela electoral, Allende intentó subordinar los intereses del mercado a las necesidades sociales, promoviendo la formación de organizaciones poblacionales vinculadas a aquellas de trabajadores, como un frente más en la lucha por la conquista del poder. Entre 1970 y 1973 el derecho a la vivienda se amplió a un “derecho a la ciudad”.

El gran escollo de las políticas habitacionales ensayadas entre 1954 y 1973 fue la fuerte presión de los grupos empresariales para definir los planes habitacionales en función de obtener la máxima rentabilidad posible, sin que esos intereses se subordinaran a un proyecto urbano pensado para el conjunto de la sociedad. Ese problema estructural definió las políticas habitacionales hasta por lo menos Eduardo Frei M. y cuando en el período siguiente se intentó establecer un nuevo patrón, la presión del sector privado logró inhibir la acción del gobierno en esa y otras materias. La Unidad Popular, comprimida entre satisfacer los intereses del empresariado y las demandas de los pobladores, optó por un camino intermedio que le impidió definir cualquier salida a la crisis.

Aun cuando la promesa de los diferentes gobiernos fue siempre finalizar las viviendas y realizar las inversiones necesarias en equipamiento público, en los hechos favorecieron la entrega masiva de sitios con una urbanización mínima, priorizando objetivos políticos de corto plazo. No se estableció un modelo de ciudad capaz de integrar al conjunto de la sociedad, lo que expresaba la ausencia de un proyecto serio de desarrollo nacional y una absoluta falta de voluntad para integrar a los sectores populares en la planificación y ejecución de los programas habitacionales propuestos. Con todo, la promesa siempre inconclusa de resolver el tema de la habitación, alentó perspectivas que al ser una y otra vez frustradas empujaron a los pobladores y sin casa a buscar por ellos mismos soluciones que resolvieran su problema inmediato, ignorando cada vez más los caminos burocráticos tantas veces recorridos.

3.4. Las tomas de terreno entre 1964 y 1973

Ante la expectativa que levantó la Revolución en Libertad de la Democracia Cristiana el proceso de tomas de terrenos se detuvo en 1964 y solo se reanudó cuando los programas sociales se detuvieron o perdieron impulso. La toma de "Herminda de La Victoria", ocurrida en marzo de 1967, fue la que dio inicio a esa nueva fase de ocupaciones. Conscientes de que sería la primera toma de la administración de Frei, los pobladores se organizaron en comisiones, algunas de las cuales se prepararon durante meses, sin saber cuál sería la reacción del gobierno demócratacristiano (Paredes in Avello *et al*, 1989).

Una vez consumada la toma, los pobladores se preocuparon por activar una red de solidaridad y establecer canales formales de negociación con las autoridades. Diversos sectores, especialmente estudiantiles, contribuyeron en la organización del terreno, instalación de letrinas y colecta de alimentos. Inicialmente el gobierno, informado sobre la realización de la toma, había ofrecido a los dirigentes la incorporación de los sin casa al programa de la Operación Sitio, pero no obtuvo respuesta favorable. Una vez realizada la ocupación, las autoridades optaron primero por reprimirla y luego por aislarla.

Como consecuencia murió Herminda, una niña de seis meses, cuyo nombre terminó bautizando la nueva población. Las negociaciones solo se iniciaron después que las autoridades evaluaran los altos costos políticos de su acción represiva. Dos meses más tarde el gobierno propuso como solución comprar un sitio de 27 ha, que pagarían los propios pobladores en mensualidades de 30 escudos, durante 4 años (Schneider, 1990). Además, se dejó abierta la posibilidad de que, más tarde, se incorporaran a los planes estatales de vivienda.

De acuerdo a Espinoza (1988), Herminda de la Victoria fue especialmente significativa en la medida que “los sectores organizadores (...) entraron a la disputa de la conducción demócratacristiana en un terreno que se suponía privativo del gobierno, como eran los pobladores”, marcando “el punto de quiebre de tal hegemonía” (p.282), además de demostrar cómo “un hecho ilegal en la práctica se convirtió en un mecanismo tolerado dentro de los cauces institucionales”, una característica que se transformó en patrón en los años que siguieron (p. 301). El tema era especialmente sensible para la Democracia Cristiana que había levantado como una de sus banderas de lucha la demanda por habitación. Así, tanto la realización de la toma como su consolidación expresaron la medida del fracaso del gobierno en esa materia. De la misma manera, fue expresiva la forma titubeante cómo las autoridades reaccionaron ante el hecho. De la represión a la negociación y de la negación a la entrega de una solución definitiva, el gobierno demócratacristiano demostró no tener capacidad para solucionar el problema de la vivienda y reveló que los lazos tan laboriosamente contruidos dentro del movimiento de pobladores no eran fuertes lo suficiente como para detener su impulso. Comenzaba la lenta caída del gobierno ante uno de los sectores más emblemáticos de su triunfo de 1964.

Las tomas volvieron a adquirir fuerza y surgieron nuevamente los Comités de Sin Casa, formados por habitantes de callampas y allegados, que funcionaron como organismos de presión y negociación con las autoridades públicas y los partidos políticos. A fines del gobierno de Frei existían 20 de estos comités que agrupaban a cerca de 5.000 familias (De Ramón, 1990). Y, según datos de este mismo autor, entre 1967 y 1972, unas 54.710 familias, es

decir, el 10% de la población de Santiago, logró un terreno mediante una toma. Éstas fueron multiplicándose y expandiéndose hasta alcanzar las zonas rurales, donde las ocupaciones de fundos se emplearon como estrategia para acelerar el proceso de reforma agraria.

Rápidamente el edificio construido por los demócratacristianos fue desmoronándose y, ante la fuerte presión social, el gobierno reaccionó reprimiendo. El punto más álgido fue la masacre ocurrida en Puerto Montt, en los terrenos baldíos de Pampa Irigoín, donde 91 familias se habían instalado pacíficamente el 4 de marzo de 1969. Cinco días después, y luego de realizadas las elecciones parlamentarias de aquel año, carabineros irrumpió en el campamento disparando con metralletas. Murieron ocho personas y sesenta fueron heridas, entre hombres, mujeres y niños. La repulsa que produjo la masacre dio nuevas fuerzas al movimiento de tomas e incluso sectores demócratacristianos participaron de algunas de ellas en Concepción. Los partidos de oposición y la Juventud demócratacristiana culparon de los hechos al Ministro del Interior, Edmundo Pérez Zujovic. Según un estudio del CIDU (1972), “la democracia cristiana, desbordada como aparato de gobierno debe incorporarse al proceso de tomas ilegales para mantener su implantación entre los pobladores” (p. 58).

Tabla 14

Tomas de terrenos urbanos (1967-1971)							
	1953- 1963	1964- 1966	1967	1968	1969	1970	1971- 1973
Santiago	32	5	13	4	35	103	?
Conjunto del país (Stgo. Incluido)		?	?	8	23	220	175

Fuente: Castells (1973) y Cofré (2011). Los datos para Santiago se obtuvieron del trabajo de Joaquín Duque, FLACSO, s/n, mientras que las cifras para el conjunto del país fueron tomadas de la Dirección General de Carabineros al Senado.

En ese contexto se inició la coyuntura electoral de 1969-1970, momento en el que nuevamente las tomas se intensificaron. Castells (1973) y De Ramón (1990) indican que en ese período las tomas dieron un salto de 35 ocupaciones anuales a 103, es decir, prácticamente se triplicaron. Los partidos de la Unidad Popular (UP), al igual que la Democracia Cristiana seis años antes, también buscaron el apoyo del movimiento de pobladores. De acuerdo a Espinoza (1998), la diferencia estaba en que más que “disputar la clientela electoral de la Democracia Cristiana”, los partidos de izquierda intentaron “integrar las reivindicaciones de los pobladores a un proyecto político” (pp. 9-10).

Para apoyar las tomas y como último recurso ante la falta de respuestas del gobierno demócratacristiano, los partidos de la Unidad Popular y el MIR se lanzaron en la organización de Comités de Sin Casa. Meses antes de la elección presidencial, las tomas se multiplicaron a gran velocidad para detenerse otra vez durante los dos primeros años del gobierno popular. A principios de 1972 nuevamente cobraron fuerza en un ambiente de crisis económica y fuerte movilización social. La abierta intervención de los partidos políticos en el movimiento de pobladores dio cuenta del campo de disputa en que éste se había transformado.

Para entonces el movimiento había adquirido características que confrontaban al gobierno más allá del tema de la vivienda. Ese fue el caso de la toma realizada el 22 de enero de 1970 por 575 familias provenientes de distintas poblaciones, que esperaban hacía 3 o 4 años la asignación de sitios. La ocupación se inició en terrenos contiguos a la población La Bandera, pertenecientes a la CORVI, pero tres días más tarde fueron desalojados. Realizaron un nuevo intento al día siguiente y, después de un arduo enfrentamiento, lograron permanecer. A diferencia de otras experiencias, la toma se realizó con fuerte presencia del MIR y fue ahí, en el Campamento 26 de enero, donde se organizó el primer congreso de los sin casa. Los pobladores debieron enfrentar una gran represión, la que solo cedió después de que Radomiro Tomic se afianzara como candidato presidencial (Castells, 1973).

El modelo adoptado por el Campamento 26 de enero destacó por el desarrollo de prácticas innovadoras, así como por su gran nivel de organización. Para obtener luz se colgaron al tendido eléctrico, establecieron una olla común e instalaron un policlínico, además de un centro cultural. Después de un intento de desalojo por parte del grupo móvil de carabineros, formaron milicias que funcionaban las 24 horas del día y cuya tarea principal era garantizar la seguridad y dar cumplimiento al reglamento interno del campamento. Éste contemplaba diferentes niveles de sanción (desde amonestaciones hasta la expulsión), una característica que “constituyó quizá la mayor novedad que aportaron los campamentos en términos de organización” (Espinoza, 1988, p. 312). Se trataba, en efecto, de una gran innovación en la medida que implicaba el ejercicio de una justicia popular. Además, eran realizadas asambleas donde colectivamente decidían sobre los problemas y pasos que daría el campamento, una práctica común a todas las otras tomas, que respetaba el carácter colectivo de la acción hasta por lo menos obtener una solución definitiva.

A fines de marzo el gobierno ofreció como solución transitoria tres sitios con capacidad para contener a toda la población. Con su instalación en los terrenos del ex fundo Los Castaños, pasaron a llamarse Nueva La Habana. En este campamento existía una instancia deliberativa (la asamblea), un sistema de vigilancia (milicias), un estatuto que determinaba el funcionamiento del campamento y establecía las sanciones (justicia popular) y un mando central. Procuraban resolver sus necesidades de forma autónoma y colectiva (salud, alimentación y cultura).¹²⁶ Con esas medidas quedaba poco espacio para una intervención de los poderes públicos, lo que revelaba falta de confianza en los mecanismos formales, las autoridades públicas y, según Espinoza (1988), también en las mediaciones políticas o gremiales. Pronto, a los objetivos inmediatos de solucionar el problema de vivienda, algunos sectores superpusieron la toma del poder como meta que sería alcanzada y realizada

¹²⁶ La activa participación del MIR en el campamento 26 de enero incluyó un intento por resolver de forma autónoma el problema de la falta de dinero y a fines de febrero de 1970 el campamento, en nombre de su dirigente Víctor Toro, recibió una donación de 5.000 escudos de un supuesto dirigente de un sindicato de MALDECO. Pronto se descubrió que el nombre era falso y que, en realidad, el dinero provenía de un asalto realizado por el MIR a un banco.

por los sectores populares. Las propias milicias populares fueron pensadas para más tarde preparar la lucha armada. Para De Ramón (1990) la experiencia de esta toma marcó un giro en el movimiento de pobladores, que adoptó el concepto de campamentos ante la inoperancia de la legislación vigente y la imposibilidad de solucionar el problema habitacional, momento cuando el MIR ganó protagonismo entre los pobladores.

Espinoza (1988), por su parte, plantea diversas críticas a la experiencia del campamento 26 de enero, entre ellas, el aislamiento en el que se mantuvo y su negativa a buscar una solución, entendida ésta como un acto de conciliación. Por otra parte, el autor rechaza la identificación que hicieron de la izquierda tradicional como enemigo, ya que en la práctica ésta venía sumándose a las tomas desde hacía algunos años. El autor también señala que el proceso liderado por el campamento 26 de enero difícilmente conduciría a la toma del poder, ya que su acción se dirigió contra el Ministerio de la Vivienda, prevaleciendo una salida dentro de los marcos de la institucionalidad, además de destacar que muchos de sus planteamientos eran “incoherentes con la experiencia de los pobladores en esos años” y que la “lucha armada era ir contra el sentido común del grueso de la izquierda chilena, más acostumbrada al desarrollo por vías institucionales” (p. 319). Es decir, la práctica del campamento 26 de enero no había aportado todas las soluciones que históricamente la izquierda debatía desde por lo menos el triunfo de la Revolución Rusa en 1917. La falla entonces equivalía a una condena, aun cuando la propia experiencia del Campamento 26 de enero volvió a replicarse en los campamentos Unidad Popular y Villa Lenin.

Entre el 27 y el 29 de marzo de 1970 se realizó el Primer Congreso de los Sin Casa en el que participaron delegados de otros siete campamentos de Santiago y de 32 Comités Sin Casa, además de representantes de Puerto Montt, Talcahuano y Concepción. Entre los políticos, participó el sindicalista Clotario Blest, un miembro del Comité Central de la Juventud Socialista, además de recibir el apoyo del MAPU, MIR, Vanguardia Revolucionaria Marxista y de un grupo disidente del Partido Comunista (Espinoza, 1988). Los puntos abordados fueron la historia de los pobladores en los últimos diez años,

intereses inmediatos e intereses de clase, organización y métodos de lucha. Se concluyó que la toma de terrenos era la principal forma de lucha de los pobladores y analizaron al sistema capitalista como causante de los principales problemas que afectaban a los trabajadores, entre los que se consideró la vivienda. Allí “acordaron plantear su lucha reivindicativa en el terreno de la lucha política” con los lemas “Casa o Muerte” y “De la toma del sitio a la toma del poder”, además de afirmar que la lucha armada era la única alternativa para Chile. Esto último suscitó una serie de críticas de la izquierda en general, así Espinoza (1988) afirma que la “brecha entre los planteamientos y la realidad, como entre la “izquierda revolucionaria” y el resto de la izquierda, era llenada con voluntad expresada en organización” (p. 319),

Una primera oleada de tomas se extendió hasta 1969, frente a las que se opuso una fuerte resistencia institucional dada la “predominancia de la estrategia electoral (...) al interior de las clases dominantes” (CIDU, 1972, pp. 57-58). Sin embargo, a medida que fueron acercándose las elecciones de 1970, las tomas adquirieron cada vez más fuerza y la cuestión urbana se transformó “en uno de los ejes de la lucha social en Santiago” (CIDU, 1972, p. 57). De acuerdo a Castells (1973), “la movilización urbana realizada durante la campaña instaló en breves meses, solo en Santiago, casi 60.000 familias en campamentos que eran otros tantos focos de agitación reivindicativa” (p. 27). Las tomas volvieron a acelerarse entre la elección de Allende y su confirmación por el congreso, el 4 de noviembre de 1970. Rosenmann (1984) también señala que entre septiembre y noviembre de 1970 se registró el mayor número de tomas de terrenos urbanos. Fue entonces cuando se constituyeron campamentos de todas las coloraciones políticas (CIDU, 1972, p. 58). Para Chateau y Pozo a partir de 1970 la toma de terrenos se constituyó como una forma de acceso a la vivienda, tolerada por el Estado (in Chateau *et al*, 1987).

Confirmada la presidencia de Allende, las tomas se detuvieron nuevamente en una señal de apoyo al nuevo gobierno. De acuerdo al CIDU (1972) esto ocurrió por una decisión de los partidos de izquierda, mientras la Democracia Cristiana optó por multiplicar las tomas de terreno y extenderlas a la ocupación de departamentos y casas recién construidas, en las que

participaron más de 1.500 familias (Rosenmann, 1984). Es decir, la acción de los pobladores habría estado sometida en todo momento a decisiones partidarias. Desde esta perspectiva, las tomas fueron apenas el resultado de las diferentes posiciones de los partidos políticos, sin que existieran por lo tanto acciones autónomas a esta lógica desde el movimiento de pobladores. Sin embargo, este razonamiento no explica por qué, apenas dos años más tarde, las tomas volvieron a reaparecer con fuerza.

Castells (1973) sostiene que, aprovechándose de la coyuntura, la Democracia Cristiana impulsó nuevas tomas de terreno a las que finalmente se vieron arrastrados los propios partidos de la Unidad Popular durante el primer semestre de 1972. Para este autor la política del gobierno de Allende respecto a los sectores poblacionales también fue entendida como una forma de ampliar su apoyo entre las masas, razón por la que su programa habitacional tuvo un matiz asistencialista que exigía a cambio apoyo electoral e institucional. Esta lógica colocó a la UP en un escenario muy similar al del gobierno anterior, ya que el apoyo de los pobladores estaba fuertemente condicionado por la capacidad del gobierno para satisfacer la demanda habitacional. Nuevamente, las dificultades en el campo económico, que incluían además de la crisis estructural, el boicot al gobierno, condicionaron el éxito de la estrategia adoptada. Por otra parte, al ligar directamente las tareas del movimiento de pobladores a los objetivos políticos coyunturales del gobierno, la propia Unidad Popular habría creado un escenario propicio para que cualquier cambio brusco pusiese “en peligro el conjunto de la relación con este frente de masas” (Castells, 1973, p.31).

Desde otra perspectiva, De Ramón (2000) indica que el fenómeno de los campamentos “pasó a ser uno de los de mayor impacto en la realidad urbana santiaguina entre los años 1970 y 1973 y fue un último intento, dirigido por los propios pobladores, de encontrar, a su manera, una solución a sus problemas habitacionales” (p. 249), mientras para Valdés (1983) se trató de “modelos alternativos de organización social” (p. 37). Se considera que el campamento como tal nació con la toma 26 de enero, que dio origen al campamento Nueva La Habana, en el área sur de Santiago, pero para De Ramón (2000) “este

fenómeno debe ser relacionado con la creciente organización popular propiciada desde el gobierno de Frei” (p. 249)

Espinoza (1988), por su parte, también considera que el inicio de una “vida organizativa de las comunidades de pobladores (...) inauguró también la politización de la organización poblacional” al ser ésta inseparable de la propia acción del gobierno (Espinoza, 1988, p. 296). Esa politización de la toma (en referencia al caso específico de Herminda de La Victoria) no ocurría por una opción de los pobladores, sino porque “habían pasado a ser un objeto en disputa en lo que se refiere a su representación- entre la izquierda y la Democracia Cristiana” (p. 299). El punto culminante de esos procesos de organización y gestión ante el gobierno habría sido la toma de terrenos, que tenía como objetivo central la negociación de una solución al problema habitacional de esa comunidad. Además de esa politización del movimiento poblacional impulsada desde arriba, autores como De Ramón (2000) apuntan al fracaso en materia habitacional como uno de los factores que abrió espacio para una intervención más radicalizada de partidos y movimientos, en la medida que “estos hechos acarrearón el descrédito de los mecanismos institucionales y facilitaron el surgimiento de grupos políticos como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y la politización de todos los aspectos de la vida institucional y la violencia en ciudades y campos” (De Ramón, 2000, p. 249).

Los autores citados coinciden en afirmar la importancia de la actuación de los partidos políticos en el origen y desarrollo del movimiento de pobladores, particularmente en las acciones de tomas de terreno. Las diferencias apenas se dibujan en relación a cuáles fueron los actores políticos centrales que impulsaron su constitución: la Democracia Cristiana, el MIR o los partidos tradicionales de izquierda. Esas ideas se fundamentan en la innegable presencia de actores del sistema político desde antes de la toma de La Victoria en 1957, pero dejan escapar trazos centrales del recorrido histórico de este movimiento. En primer lugar, es necesario destacar que la demanda por la vivienda se mantuvo siempre como un asunto secundario y supeditado a la lucha obrera en los debates de la izquierda, de manera que su desarrollo como

frente de lucha siguió un camino más o menos autónomo. Para los otros sectores políticos de principios de siglo, la crisis habitacional existió apenas cuando la excesiva presencia y aglomeración de pobres se constituyeron en amenazas para la salud pública y, de todas formas, su solución quedó inscrita en las acciones de caridad o en políticas públicas que, por lo general, beneficiaron principalmente a los grupos empresariales. Por otra parte, es necesario destacar que la lucha por la vivienda era un problema real y concreto de los sectores populares que, en distintos momentos, buscaron solucionar directamente con las autoridades públicas. La ineficiencia de las políticas habitacionales terminó empujando a la ocupación de terrenos, algo que no era novedad en la historia de las ciudades chilenas desde su formación. Con el tiempo esa ocupación ilegal de terrenos adquirió nuevas dimensiones, producto principalmente de la falta de respuesta y de una mayor capacidad de esos mismos sectores para articular sus demandas.

La radicalización de los pobladores terminó por forzar el apoyo de la izquierda y parte de la Democracia Cristiana que, aún con fines electoreros, contribuyeron a una profundización de la experiencia de la toma como ejercicio de poder. Mientras para el PDC los pobladores constituían un sector marginal de la sociedad, para la izquierda la demanda por vivienda debía enmarcarse en una lucha de más largo aliento en que la preocupación central era la formación de una vanguardia obrera revolucionaria para encabezar la futura revolución. Los pobladores no se ajustaban a ninguna de las experiencias revolucionarias anteriores ni tampoco cabían en el rígido esquema teórico de la izquierda. A pesar de ello, se auto-constituyeron como actores centrales del proceso de cambio que sacudió a Chile en los años setenta, arrastrando a los partidos a apoyar su movimiento, aun cuando éste fuera en contra del proyecto que dirigía la propia Unidad Popular.

Para 1973 De Ramón (1990) calcula que cerca de 800.000 familias, es decir, 4 millones de habitantes, estaban adscritos o seguían organizaciones territoriales o funcionales relacionadas con el tema de la vivienda. Ya para Espinoza (1982) y Valdés (1986) las organizaciones de pobladores agrupaban ese mismo año a cerca de un millón de personas, cuya acción política

(institucional o no) no podía ser desconocida. Durante el primer semestre de ese año, se produjo según Espinoza, una toma de terrenos diaria, lo que colocaba a los pobladores “en el centro de la coyuntura política” (p. 42). Era innegable que la fuerza de los pobladores los había colocado en el centro de la escena política, lo que les permitía formular sus demandas directamente al congreso y al gobierno.

CONCLUSIONES

Definidos por la localización y calidad de sus habitaciones, pobladores y sin casa se identificaron con la periferia urbana y los asentamientos espontáneos que, como callampas, crecieron rodeando la ciudad. Desde ahí formularon sus demandas por vivienda digna, contradiciendo porfiadamente la ortodoxa definición marxista según la cual el verdadero revolucionario surgía de las esferas de la producción. El triunfo de la Democracia Cristiana en 1964 y de la Unidad Popular en 1970 abrió nuevas perspectivas para los pobladores que, desde 1957, conformaban un potente movimiento social. La inclusión de sus demandas en los programas políticos de esos dos gobiernos reveló no solo la importancia que había adquirido el tema de la vivienda, sino principalmente la fuerza de sus organizaciones. A partir de entonces, la historia del movimiento de pobladores inició un período de intenso intercambio con el sistema político, un proceso que tendió a fortalecer principalmente a las organizaciones de pobladores y sin casa, las que cada vez más asumieron posturas políticas respecto no solo de la solución del problema habitacional, sino también sobre los rumbos que tomaba el país. De esa relación resultó una de las experiencias más importantes del siglo XX chileno y, pese a la derrota, entender las dinámicas que se produjeron entre ese movimiento en particular y el campo político puede aportar a una reflexión más amplia sobre los vínculos que se establecen entre movimientos sociales y sistema político en contextos de profunda transformación social, tema central en la construcción de un nuevo proyecto político de izquierda.

Esta investigación se propuso analizar el impacto que la política de Promoción Popular tuvo en la radicalización y politización del movimiento de pobladores a partir de 1967. Para ello el trabajo ahondó en la relación que, a lo largo del siglo XX, se estableció entre pobladores y gobierno, marco a partir del cual los democristianos desarrollaron una línea de acción dirigida específicamente a pobladores y sin casa. Sobre los primeros interesados comprender sus orígenes como movimiento, así como las estrategias que, desde comienzos del siglo XX, impulsaron para resolver el problema de la falta

de habitaciones populares y la relación que establecieron con las medidas y normas que dictaron los diferentes gobiernos. Respecto a Promoción Popular interesó conocer sus principios orientadores, líneas de acción y principales logros, así como entender las razones que llevaron a la Democracia Cristiana a elaborar una política de estas características.

Los trabajos sobre este tema son escasos y las menciones a Promoción Popular se limitan, por lo general, a indicar que se trató de la política de los demócratacristianos en el campo poblacional o para señalar que la Democracia Cristiana buscaba de esta manera consolidar apoyo electoral. Por otra parte, gran parte de los estudios relativos a los años sesenta y setenta se han concentrado, por separado, en el análisis de las transformaciones del sistema político o en el desarrollo de los movimientos sociales. Poco se ha indagado sobre las relaciones que se establecieron entre esas dos esferas. Una empresa de esta magnitud debiera considerar, para el caso específico del movimiento de pobladores, los intercambios que se produjeron con el gobierno demócratacristiano durante el período de ejecución de Promoción Popular. Para ello sería esencial establecer una muestra de entrevistas a pobladores que participaron de los programas de Promoción Popular, relacionar las poblaciones intervenidas por la política demócratacristiana y la realización de tomas de terrenos, entre otros factores que debieran ser considerados. Antes, sin embargo, era necesario elaborar un marco explicativo sobre los factores que incidieron en la construcción de un campo común de acción. Se entendió que no se trata del desarrollo paralelo de dos actores, sino de las acciones convergentes que ambos desplegaron y los efectos de éstas sobre su propio desenvolvimiento.

La principal dificultad que enfrentó esta investigación fue la falta de fuentes oficiales de la Consejería, que detallen su funcionamiento y las acciones que emprendió como órgano asesor de la presidencia. El rechazo del Congreso a su constitución como órgano público impidió conocer los presupuestos que manejó la Consejería, la totalidad de lugares dónde actuó, los cursos que impartió y si existió una relación entre la participación de pobladores en Promoción Popular y el acceso a los programas de viviendas,

etc. Se accedió de forma parcial a documentos producidos por sus diferentes divisiones, así como a informaciones sobre el andamio y los propósitos de Promoción Popular en los debates internos del Partido Demócrata Cristiano. La mayor parte de las fuentes analizadas fueron encontradas en el archivo de la Casa Museo Eduardo Frei y el archivo digital de Patricio Aylwin, otras están disponibles en la Biblioteca Nacional y la Biblioteca del Congreso. Se optó entonces por crear un marco que permitiera comprender el desarrollo de cada uno de los actores involucrados, sus intereses, objetivos y estrategias para definir el campo en el que pobladores y democristianos se encontraron. Así, se determinó que

- a) El problema de la vivienda se agravó en las primeras décadas del siglo XX sin que desde el Estado se tomaran medidas efectivas para solucionar la falta de habitación popular. Al contrario, gran parte de cuerpo legal creado con esa finalidad terminó favoreciendo la actuación de empresarios privados. La incapacidad del Estado para responder al problema de la vivienda y la falta de marcos regulatorios que direccionaran y limitaran la intervención privada, tendieron a agravar el cuadro y profundizar la crisis.
- b) Los pobladores se constituyeron como movimiento social a partir de 1957, fecha que marca el inicio de las tomas de terreno como una estrategia de lucha distintiva de estos sectores. Antes de ese año, pobladores y sin casa buscaron resolver el problema de la falta de viviendas por vías institucionales. Y si bien la ocupación de terrenos fue siempre una solución para los pobres sin casa, solo después de esa fecha adquirió el carácter de una movilización colectiva y coordinada.
- c) Las transformaciones del sistema político que se sucedieron después de la elección de Carlos Ibáñez del Campo abrieron espacio para un realineamiento de las fuerzas políticas. De los tres campos de preferencias, solo el centro dio muestras de mayor fragilidad, abriendo una brecha para el surgimiento de un nuevo partido. En ese contexto fue fundada la Democracia Cristiana, cuya propuesta unió principios morales y éticos más próximos al pensamiento conservador, con banderas de

reformas estructurales cercanas al programa político de la izquierda. De esa simbiosis y de la imposibilidad de aliarse con otras fuerzas políticas nació el *Camino propio* y el programa de la Revolución en Libertad.

- d) Una vez elegido Eduardo Frei Montalva a la presidencia, los demócratacristianos debieron buscar formas para asentar socialmente su proyecto político y consolidar, de esa manera, su triunfo electoral. El medio encontrado fue desarrollar políticas dirigidas a sectores que, hasta ese momento, no habían sido considerados centrales en las estrategias de los partidos de izquierda. Fue así como impulsaron Promoción Popular y la sindicalización campesina.

A partir de estas constataciones, las conclusiones de este estudio fueron divididas en cinco temas:

1. La construcción de identidad del poblador y la toma de terrenos como estrategia de acción política.
2. Promoción Popular: factores que impidieron la canalización institucional de las demandas de los pobladores.
3. Radicalización del movimiento de tomas de terreno.
4. La construcción de poder popular.
5. Movimientos sociales y sistema político.

1. La construcción de identidad del poblador y la toma de terrenos como estrategia de acción política

En Chile, pobladores y sin casa construyeron su identidad como sujetos a partir de sus lugares de habitación y, principalmente, en la lucha por condiciones de vida dignas. Para alcanzar ese objetivo desplegaron diferentes estrategias que incluyeron desde las huelgas de arrendatarios de principios del siglo XX hasta las tomas de terreno de los años sesenta y principios de los setenta. De ese proceso resultó la construcción de un sujeto político, un sujeto que no nació de la política, sino de las esferas más primarias de la asociatividad popular. Primarias, no porque fueran elementales, sino porque estaban en la base de un proceso que permitió la convergencia de un grupo

cada vez mayor de personas que perseguían la resolución de un conflicto. Ese camino no se desarrolló como una forma pura, ajena a las acciones de otros actores del sistema, sino que se construyó también a partir de su relación con ellos. Porque los pobladores, como cualquier otro sujeto, no constituyen su identidad de forma unívoca, sino como resultado de una combinación de experiencias, entre las que se cuenta la militancia, especialmente durante el período de los años sesenta y setenta. Así, ser militante y ser poblador constituye una identidad particular en que ambas dimensiones no se disocian, pero se subsumen a un objetivo mayor, que es la resolución del propio conflicto. En el contexto chileno, solucionar el problema de la vivienda de forma efectiva implicaba subvertir las bases sobre las que se estableció la relación entre Estado y empresa privada. Por ese motivo, la sola mención a un proyecto que contemplara una mejoría real de las condiciones de vida de los sectores populares se transformó en una bandera de lucha revolucionaria. Como señala Salazar (1990), el proyecto de los sectores populares nada más es que “la búsqueda de humanización”, “lo que todo pobre sueña, necesita, define y, en definitiva, potencia como una ‘sociedad mejor’” (p. 394).

Pinto, por su parte, sostiene que el sujeto popular se define por experiencias macro, “que se insertan dentro de tendencias de “largo aliento” (históricas), que han cohesionado las percepciones y acciones de los sujetos populares” (in Salazar y Pinto, 1999b, p. 98). Esas experiencias son fundamentalmente la pobreza y la subordinación. Contra ellas, el sujeto popular ha desplegado diversas estrategias con el objetivo de mejorar sus condiciones de vida o resistir las formas de dominación que lo oprimen. Para ello ha debido primero “tomar conciencia de las condiciones adversas a las que históricamente ha estado sometido” y por las que finalmente se ha movilizó (in Salazar y Pinto, 1999b, p. 99). De ello resulta la construcción de sujeto popular, un proceso que es dinámico y que se transforma a lo largo del tiempo, en función de las experiencias compartidas, los fracasos y las victorias. Esa ecuación es la que determina la persistencia de determinados actores en el sistema político, especialmente si su origen se encuentra en el mundo social. En el caso de pobladores, esa construcción se vio reforzada en la propia opción

por la toma como estrategia de acción y lucha. Tras más de 50 años de iniciadas las primeras movilizaciones por arriendos más bajos y viviendas dignas, la miseria y extensión de las callampas se transformaron en el testimonio más cruel de que las vías institucionales o la ocupación gradual de terrenos por familias pobres, tendía apenas a prolongar la falta de soluciones. La ineficacia de las autoridades empujó a pobladores y sin casa a buscar por sí mismos cómo resolver los problemas más básicos de habitación, que incluían desde dónde vivir hasta cómo obtener agua, luz, gas etc.

El acelerado ritmo de crecimiento de las ciudades, la baja inversión en habitación popular y la imposibilidad de los centros urbanos para absorber mano de obra, hizo la crisis habitacional aún más explosiva. En ese contexto, las tomas de terreno se revelaron un medio efectivo para interpelar al Estado y a la sociedad sobre el angustiante problema de la habitación popular. Fue así como miles de familias sin lugar para vivir se sumaron a ese movimiento. La novedad no era la falta de viviendas ni las condiciones de vida indignas que los afligían. Tampoco lo era la ilegalidad de las ocupaciones de terreno, pues éstas ocurrían desde hacía tiempo y con gran intensidad hasta haber conformado esa enorme mancha de miseria que rodeaba la ciudad. Menos todavía el que estos grupos estuvieran demandando una solución al Estado. La singularidad del hecho residía en el tipo de acción por la que los sin casa habían optado. Lo realmente inédito era la ocupación masiva y colectiva de terrenos, porque en ese acto confluían una infinidad de procesos. En ese actuar juntos estaban implícitos los fuertes lazos de identidad que los unían y la firme decisión de resolver por sí mismos la falta de vivienda. Según Espinoza (1988), “la constitución de identidad a partir de la toma de terrenos reconocía la existencia de un disperso sector de ‘sin casa’ para quienes ‘la toma de terrenos era la única alternativa’” (p. 313). Así, el propio acto pasó a ser constitutivo de su identidad.

Al optar por la toma como forma de acción, pobladores y sin casa obligaban a una respuesta más inmediata de las autoridades, que podían decidir entre reconocer o reprimir la ocupación. Ambas alternativas tenían un alto costo para el gobierno, que debía asumir las consecuencias de un

aumento del número de tomas o enfrentar el desgaste que provocaba una respuesta represiva. Para legitimar su acción y consolidar la toma, los pobladores buscaban no solo el reconocimiento oficial de la ocupación, sino también el compromiso de las autoridades para la construcción de las viviendas y la extensión de los servicios públicos en esas áreas, por lo general carentes de cualquier estructura urbana. Con ese fin miembros de la Iglesia, estudiantes y diferentes partidos políticos eran activados. La idea era crear una red de solidaridad que hiciera pública la toma, presionase por respuesta a las necesidades más inmediatas del campamento y permitiese iniciar las negociaciones para la adquisición de los terrenos.

En ese escenario a los partidos políticos no les quedó otra alternativa que posicionarse. Inicialmente asumieron el papel de mediadores para después intentar dar conducción al movimiento. Los beneficios eran por partida doble: mientras los pobladores lograban su objetivo de legitimar la toma, los partidos, principalmente de izquierda, podían presionar al gobierno desde otro frente y obtener de esa manera nuevos dividendos políticos. Así, desde el principio los partidos estuvieron presentes en las acciones que pobladores y sin casa emprendieron, pero no con el protagonismo que la mayoría de los autores les atribuye. La demanda por vivienda se mantuvo hasta la década de los sesenta como un tema secundario. Si para los partidos conservadores se trataba de un asunto de caridad pública, para la izquierda el problema estaba supeditado a la lucha obrera, verdadera vanguardia de la revolución. De forma que el movimiento de pobladores siguió un desarrollo más o menos autónomo hasta el momento en que los demócratacristianos incluyeron el problema de la vivienda y las organizaciones poblacionales en sus propuestas políticas. Esta opción consideró la rápida expansión de las tomas y el número de personas que representaban esos sectores, algo que tampoco pasó desapercibido para la izquierda que, a partir de entonces, también creó acciones dirigidas a esos sectores.

La toma exigía altos grados de cohesión y organización, que debían mantenerse hasta lograr consolidar la nueva población y alejar cualquier posibilidad de desalojo. Por lo general, estas negociaciones con las

autoridades públicas se alargaban durante meses, tiempo en el que los pobladores debían reforzar su organización para estructurar el campamento, levantar las casas, suplir necesidades básicas y decidir sobre los pasos que serían dados. Con esos fines eran creadas instancias deliberativas, se definían normas y se establecían relaciones con otros actores. La toma era el inicio de un proceso que llevaba a los pobladores a crear mecanismos para autogestionar soluciones a sus necesidades. Esa experiencia se expresaba en prácticas sociales, culturales, políticas y económicas que se oponían al sistema dominante. Era un ejercicio de reflexión permanente de los sujetos sobre su propia acción, lo que Foucault (2003) llamó “las prácticas de la libertad”, necesarias para “que este pueblo, esta sociedad y estos individuos puedan decidir sobre formas aceptables de existencia o sociedad política”, algo que importa antes de que se produzca la liberación (p. 146).¹²⁷ No era la utopía de la revolución, sino el acto concreto, material, que podía conducir a una nueva sociedad.

Los “marginales” demostraron a través de sus acciones que podían constituirse como sujetos sociales y converger en un potente movimiento social. La teoría elaborada respecto a su incapacidad para participar de la solución de sus problemas y la necesidad de integrarlos a la sociedad (DESAL) chocó con los resultados que a ese propósito realizó la propia Consejería de Promoción Popular. En su mayoría, los pobladores y sin casa eran obreros, no eran migrantes rurales y se mostraban proclives a la organización. Se diferenciaban por el tipo de trabajo que desempeñaban, su baja escolaridad y escasos ingresos. Por esos motivos carecían de los recursos necesarios para acceder a viviendas dignas. También los teóricos de la dependencia buscaron explicaciones para el vertiginoso aumento de los pobres urbanos. Concluyeron que era el carácter dependiente de las economías latinoamericanas el causante de que ese enorme contingente de población fuera arrojado de la estructura productiva, dada su baja especialización como mano de obra. Sus estudios, sin embargo, también desestimaron la capacidad de esos sectores para impulsar transformaciones. Así, ambas perspectivas desconocieron las

¹²⁷ Con todo, Foucault (2003) acepta la idea de que “la liberación es a veces la condición política o histórica para la práctica de la libertad” (p. 147).

capacidades transformadoras de los pobladores, expresadas tanto en las formas de asociatividad por ellos creadas, como en las movilizaciones que impulsaron.

El reconocimiento de los pobladores y sin casa como *movimiento* ocurrió una vez que la toma de terrenos pasó a ser identificada como su forma de acción. Así, la fuerza y extensión de su movimiento era expresión de una práctica que se manifestó en un tipo específico de ocupación espacial. En los hechos, los pobladores transformaron la configuración urbana de Santiago, transgrediendo las fronteras de lo privado y subvirtiendo los .segregados espacios de la capital, proceso que se fortaleció durante el gobierno de la Unidad Popular. Al respecto Rodríguez (1981) señaló que

En un lapso de tres años más de 400 mil personas se habían instalado en los campamentos de la periferia de Santiago. Un gran contingente de población se había sumado a los ya localizados en las anteriores operaciones sitio y callampas. Este nuevo contingente era una masa de población organizada y politizada; cruzada por redes organizativas que articulaban a hombres, mujeres y niños en defensa de sus distintos intereses urbanos: vivienda, salud, recreación, cultura transporte, alimentación, autodefensa. El espacio urbano comenzaba a convertirse en un espacio social altamente organizado, con potencial y capacidad movilizadora y politizado. (p. 36).

Las tomas de terreno solo fueron posibles gracias a una densa red de asociatividad construida durante décadas de lucha por condiciones de vida dignas. Era una larga historia de experiencias compartidas y fuertes lazos de identidad, elementos que le dieron fuerza y cohesión a la hora de actuar. Constituían en sí un acto político y su sola existencia ponía en jaque el orden social al violar los límites de la propiedad privada. De ahí que las autoridades intentaran, en un primer momento, evitar que la toma se transformara en una ocupación permanente. Permanecer organizados se transformó en una condición para alcanzar sus objetivos, y esto implicaba la superación cotidiana de nuevos y complejos problemas, que podían incluir desde diferencias al interior del campamento, compuesto por miles de familias, a estar preparados ante la posibilidad siempre presente del desalojo, o negociar con las autoridades y consensuar entre ellos los pasos que serían dados.

2. Promoción Popular: factores que impidieron la canalización institucional de las demandas de los pobladores

La política de integración promovida por el gobierno de la Democracia Cristiana surgió de la necesidad de consolidar socialmente su proyecto político y afirmarse como alternativa electoral de más largo plazo en un escenario de crisis estructural y creciente politización. Esa conciencia fue la que pautó la política de Promoción Popular, la que además se propuso encarrilar un movimiento que tensionaba el sistema hasta sus límites. Al ser la falta de viviendas populares la principal demanda de pobladores y sin casa, la acción de Promoción Popular estuvo fuertemente condicionada por los logros del gobierno en esa materia. De acuerdo a los lineamientos de la política habitacional de Frei, el Estado debía financiar la construcción de viviendas populares, incentivando para ello la participación de los privados en esa empresa. Con todo, esos sectores estimaron mucho más rentable construir para los grupos medios y altos, de lo que resultó un superávit de casas para ese mercado.

Ante la gravedad de la situación, el gobierno optó por emprender un programa de emergencia, la Operación Sitio, que, a poco andar, se convirtió en política para eliminar callampas. En la urgencia, los lotes que inicialmente debían ser entregados con una urbanización mínima, pronto se redujeron apenas a la entrega del sitio, marcado a tiza. Para Aguirre y Sabatini (1981), el fracaso de la política habitacional no se explica como un problema de costo-beneficio, sino por la relación que el gobierno estableció con los pobladores. Mientras por un lado la entrega masiva de lotes reportaba mayores beneficios al Ejecutivo que el cumplimiento cabal de los programas, por otro, las organizaciones de base habían internalizado “la reivindicación de la vivienda como un “derecho a una vivienda estatal terminada” (p. 10). Es decir, las soluciones habitacionales de Frei en nada satisfacían las demandas de los sin casa. Para Aguirre y Sabatini (1981),

(...) tanto las acciones concretas del Estado como las orientaciones de la reivindicación popular fueron opuestas a una planificación que, en las intenciones, aspiraba a un tratamiento integral de las variables

ambientales y a metas de largo plazo. La planificación, al estar subordinada al juego político, tuvo un carácter reactivo e inmediateista frente a las presiones, y más que integral, la acción fue del tipo incrementalista. (p. 9).

De acuerdo a Espinoza (1988), dos años después de iniciado el programa de vivienda, “los funcionarios del régimen estaban convencidos de que tenía errores de diseño que impedían llevarlo a la práctica” (p. 295). Petras (1971), por su parte, señala que la debilidad central de Promoción Popular estaba en que su proyecto de desarrollo social necesitaba de un crecimiento económico “dinámico”, condición que el sistema chileno era incapaz de ofrecer. Al estar supeditado a los vaivenes del mercado, el programa habitacional de Frei resintió de inmediato los efectos de la crisis que, a su vez, terminó socavando los fundamentos de Promoción Popular.

Así, el doble juego de los democatacristianos de promover organización popular y capitalizar masa electoral, debió también equilibrar crisis estructural con reformas que buscaban conciliar intereses empresariales con demandas sociales. Esa frágil construcción pendía, además, del fino hilo del *camino propio*. Al situarse por sobre los partidos de derecha y de izquierda, el gobierno de Frei limitó su propio campo de negociación en un momento de polarización política. Y, si bien, su programa concitó gran entusiasmo inicial, no logró solidificar ese apoyo circunstancial. De tal forma que el ensanchamiento de la posición política de la Democracia Cristiana fue el resultado de un crecimiento artificial y no la consecuencia de una mayor adhesión a su proyecto o de una ampliación de su base de apoyo social. Pese a ese cuadro, los democatacristianos insistieron en realizar su programa de gobierno sin negociar apoyos con ningún otro sector político. Esa decisión obedeció tanto a su necesidad de legitimarse como una alternativa a la vieja política, como a su rechazo visceral por cualquier componenda con la izquierda, especialmente el Partido Comunista. Tampoco la derecha se presentaba como un aliado fuerte en la medida que ella misma se encontraba en un proceso de fuerte erosión electoral.

A ello hay que agregar una coyuntura marcada por la inestabilidad del sistema político. Mientras, por un lado, el crecimiento de las manifestaciones y la radicalización de los sectores populares, tensionaba parte del centro hacia la izquierda, por otro, la derecha se refugió en una posición defensiva. De esta manera, la opción por el *camino propio* debió asumir los costos de construirse sobre un precario equilibrio de fuerzas. Su falta de elasticidad tensionó todavía más los dos extremos hasta romper en favor de los sectores más reaccionarios. En ello incidieron el fracaso de la política económica, que exasperó a la derecha, y los escasos resultados de los programas sociales, que radicalizaron aún más a los sectores populares. En ese contexto, el gobierno demócratacristiano no pudo satisfacer ni a los partidos de izquierda ni a los de derecha, e iniciativas como Promoción Popular, que requerían de amplio apoyo para ser aprobadas, fracasaron estrepitosamente. Esa falta de sustento político marcó, en general, el ritmo de las reformas que el gobierno debía cursar en el Congreso y fue así que la existencia de la Consejería Nacional de Promoción Popular no fue aprobada, mientras que la tramitación de la Ley de Juntas de Vecinos enfrentó varias dificultades. Al interior del partido estas presiones se vivieron como ruptura de tendencias, un conflicto que mostró las contradicciones y debilidades del proyecto que lideraba Frei en el Ejecutivo.

Las fallas del gobierno demócratacristiano abrieron espacio para la izquierda, que también propuso líneas de acción dirigidas a pobladores y sin casa. En su intento por dar conducción al movimiento de pobladores, los partidos de izquierda no tuvieron otra opción que sumarse a las tomas de terreno para intentar desde allí legitimar sus propios proyectos políticos.¹²⁸ De esa forma, las tomas de terreno y el movimiento de pobladores pasaron a ocupar un lugar central en los proyectos del centro y de la izquierda, sin que ninguno de estos sectores cuestionara la toma como estrategia de acción. Esa forma de acción se convirtió en el medio más eficaz para acelerar la expropiación y construcción de viviendas populares. Una realidad que daba

¹²⁸ Espinoza (1988) señala que los comunistas optaron por asumir el papel de una “oposición responsable”, es decir, apoyaban las iniciativas del gobierno favorables a los sectores populares, al mismo tiempo que presionaban para que el gobierno radicalizara sus programas. Por su parte, los socialistas se limitaron a criticar la miseria y la violencia, sin adoptar una posición respecto al movimiento de pobladores.

cuenta de la ineficiencia y burocratización de los mecanismos que regulaban esos procesos.

En la práctica, la institucionalización de las organizaciones poblacionales como forma de integrar a los “marginados” chocó con el plan habitacional y su necesidad de abaratar costos. Se trataba de un círculo vicioso, porque el ajuste del valor de las viviendas populares a la capacidad de pago de los futuros propietarios, implicaba una disminución de precio que solo hacía posible su existencia en terrenos baratos, es decir, en la periferia de la ciudad, donde no había ningún programa para transformar esas áreas en centros económicos capaces de absorber a la población recién llegada. Por otra parte, programas como el PAP erosionaban la capacidad organizativa de los pobladores al incentivar los logros individuales como medio de adquisición del sitio o la vivienda. Es decir, ni la localización ni los medios para acceder a una vivienda popular favorecían los principios de integración que los demócratacristianos pretendían impulsar.

Tampoco lo hacía el tipo de organización que promovía la Consejería, porque la acción de las Juntas de Vecinos y de las organizaciones funcionales (los centros de madres, clubes deportivos, etc.) se orientó a reforzar la participación de los pobladores en cuanto a habitantes de la ciudad. Por ejemplo, en los centros de madres las mujeres eran reubicadas en un rol doméstico, reforzando las relaciones tradicionales de esposa y madre. Así también, muchos de los cursos se concentraron en enseñar oficios a los pobladores para que pudieran mejorar sus rentas. Era en esas condiciones que se pretendía integrar a los sujetos marginales a la sociedad, desapareciendo las diferencias de clase y, sobre todo, barriendo cualquier vestigio de las organizaciones creadas por los propios pobladores.

Sin embargo, al final del gobierno de Frei y próximo a las elecciones, el número de tomas de terreno aumentó considerablemente, lo que da cuenta a lo menos de dos realidades: o las organizaciones impulsadas por Promoción Popular fueron absorbidas por la propia dinámica del movimiento de pobladores o durante todo ese período se mantuvieron funcionando otro tipo de organizaciones poblacionales. En cualquiera de los dos casos, el hecho es que

la organización poblacional se mantuvo en estado de latencia y volvió a explotar con fuerza apenas tres años después de que la Democracia Cristiana triunfara con su Revolución en Libertad.

3. Radicalización del movimiento de tomas de terreno

Si el objetivo de Promoción Popular era favorecer un determinado tipo de vínculo, que quedó debidamente estipulado en la ley de Juntas de Vecinos, integrando a los llamados sujetos marginales a la malla institucional del país, su efecto más profundo vino del reconocimiento al poblador y las organizaciones populares como interlocutores válidos en su relación con las autoridades. De esa manera la acción de esos sectores se vio potencializada desde las alturas del sistema político, legitimando una práctica organizacional que formaba parte de la historia de los pobladores desde hacía décadas. Como consecuencia de la política de Promoción Popular se establecieron, por primera vez, vínculos formales entre el Estado y el movimiento de pobladores, configurándose un espacio de transacciones y oportunidades que terminó fortaleciendo la construcción política de los pobladores, pero en un sentido inverso al que inicialmente había diseñado el PDC.

¿Qué explica los altos grados de radicalización del movimiento de pobladores a fines de la década de 1960? Para Lomnitz (1998) el gobierno de Frei había movilizado

(...) a miles de mujeres, obreros, campesinos y estudiantes, que adoptaron diversas formas organizativas que dependían del estímulo o subsidios del gobierno, y que se habituaron a esperar permanentes beneficios económicos o la ampliación de los servicios gubernamentales. (pp. 113-144).

Por su parte, Fleet (1988) señala que la estrategia de la DC fue exitosa durante los dos primeros años de gobierno cuando los aumentos salariales y la ampliación de los programas sociales, junto a medidas como reforma tributaria, aplicación de nuevas fórmulas de crédito e inversión y un mayor control sobre la inflación, estimularon el crecimiento dando una sensación de mejoría a los sectores más pobres. Sin embargo, la falta de respuesta gubernamental y el excesivo peticionismo defraudado de los sectores populares desembocó en un

aumento de las movilizaciones sociales. Cornelius y Dietz (1976), por su parte, señalaron que el aumento del número de tomas estuvo directamente relacionado con la actitud permisiva del gobierno de Allende, que no diferenciaba los tipos de peticiones de los mecanismos por los que éstas se formulaban. Para estos autores, las movilizaciones que ocurrieron en Chile en torno a la vivienda eran consecuencia de un medio político sustentador de formas más agresivas de demandar.

De acuerdo a Cumplido y Balbontín (1978), las presiones sociales incurrieron en conductas “extra-legales” que no estaban relacionadas con la aprobación o rechazo de las propuestas de reforma, sino con la voluntad de acelerar las medidas anunciadas por el gobierno. Ese era el caso de las tomas de terreno cuyo objetivo habría sido “acelerar la operación sitio y la distribución o asignación de sitios, transformándose en verdaderas *armas políticas contra el gobierno*” (p. 29). Así, la intensificación de *comportamientos extralegales* era consecuencia únicamente de la acción de los partidos de izquierda y de la Democracia Cristiana. Su objetivo habría sido no solo *una mayor presencia social*, sino también lograr “una ampliación del marco jurídico que resistía y un apoyo a los proyectos específicos de reforma” (p. 30). Se trataba de “un intento de hacer más comprensivo el marco formal bajo presión considerada legítima”, intentando de esa manera *perfeccionar la democracia*. En este proceso, a juicio de los autores, los pobladores recibieron cada vez más el apoyo de los partidos de la Unidad Popular y, principalmente, del MIR que consideró las poblaciones como frentes en una futura lucha armada.

También Espinoza (1988) apunta que, “pese a la apariencia antititucional de las acciones de los pobres urbanos, ellas siempre expresaron el reclamo de integración al sistema de decisiones” y “por ello la política estuvo presente desde siempre en la historia de los pobladores” (p.355). Según este autor en la medida que las políticas modernizadoras implementadas por el gobierno demócratacristiano no lograron responder a las demandas de los pobladores, la estrategia de la izquierda fue ganando legitimidad. En esa misma línea, De Ramón (2000) señala que las tomas se generalizaron precisamente cuando “ya era evidente que las esperanzas

sostenidas en el programa modernizador del presidente Frei se habían topado con límites que le impedían profundizar el proceso” (p. 248). No solo habían fracasado los mecanismos creados para solucionar el tema de la vivienda, sino también las políticas impulsadas por Promoción Popular. Para De Ramón (2000) las ocupaciones ilegales fueron una consecuencia de la lentitud en la construcción de viviendas, del *aumento explosivo* de las necesidades habitacionales y del “espíritu organizativo demostrado por los pobladores, también desde épocas antiguas” (p. 245). Esa capacidad organizativa había quedado demostrada en Herminda de La Victoria, pero solo había sido desplegada ante la ineficiencia de los mecanismos institucionales. Y eran éstos los que habían facilitado la acción de grupos como el MIR, contribuyendo de esa manera a relegitimar las tomas como medio de solución

Así, de acuerdo a estos autores la acción de los pobladores no habría buscado de ninguna forma romper con la institucionalidad vigente, sino simplemente modificarla. Su radicalización, por lo tanto, era apenas una respuesta a determinaciones tomadas por el gobierno o por los partidos, especialmente de izquierda. Con todo, pareciera ser que la sola intervención de la política demócratacristiana en el movimiento de pobladores no explica la radicalidad que éste alcanzó, una vez que fue evidente que las acciones emprendidas por el gobierno eran insuficientes. Sin duda, el hacinamiento en poblaciones o conventillos y la necesidad de solucionar problemas básicos permitió un alto grado de asociatividad urbana y presión popular, un fuerte tejido social sobre el que, según Quijano (1971), se desarrolló la acción poblacional.

El CIDU (1972), por su parte, reforzó la idea de un vínculo orgánico entre los campamentos de pobladores y los “aparatos políticos”, una garantía de que éstos estaban en contacto directo “con el proceso de transformación social” (p. 59). Lo que perturbaba al CIDU y a estudiosos del tema era precisamente esa doble naturaleza del movimiento de pobladores: por una parte, su demanda no se enmarcaba en las estrategias de los partidos de izquierda, y, por otro, su movimiento mostraba una fuerza y dinamismo con gran potencial de transformación social. Estas características también fueron destacadas por

Castells (1973), quien además sostuvo que no se trataba de una forma de clientelización electoral de esas masas. A su juicio, el movimiento de pobladores estaba “dotado de una fluidez y de una ambigüedad que desafían a la vez el análisis marxista y las estrategias políticas tradicionales” (p. 9). Según sus datos, el conjunto de los pobladores representaban “más que todos los sindicalizados urbanos y rurales en la esfera productiva” (p. 9). Desde su perspectiva, la articulación entre una estrategia reformista populista (de la Democracia Cristiana) con la reivindicación urbana fueron factores que posibilitaron la existencia del movimiento de pobladores. En su análisis era necesario observar dos condiciones: la estrategia reformista era un elemento de un proceso más complejo “fuertemente anclado en determinaciones estructurales” y esas estrategias políticas no eran externas a la lucha de masas. En particular, el movimiento de pobladores había sido impulsado por un crecimiento de la lucha reivindicativa a partir de 1957 y el proyecto reformista respondía a una correlación favorable al movimiento popular que impedía presentar un proyecto abiertamente burgués. En ese proceso, la creación del MINVU y de organismos de gobierno local por la Consejería Nacional de Promoción Popular, habían sido importantes en el desarrollo del movimiento de pobladores. Es decir, para la organización del movimiento poblacional tal como se conoció a fines de los años sesenta habían confluído la crisis (el problema de la vivienda sería estructural en Chile), la reivindicación (la lucha por la vivienda tiene una larga tradición) y la lucha de clases y sus estrategias políticas.

Para el CIDU (1972) era fundamental “saber el significado social objetivo de los campamentos chilenos con respecto a las relaciones de clase y su potencialidad en tanto que experiencia de transformación social” (p. 59). El problema podía ser examinado desde “dos niveles de práctica”: aquella relacionada con “las diferentes dimensiones de la existencia material” y respecto al “modo de articulación del movimiento de pobladores al conjunto de contradicciones sociales, en particular aquellas generadas en el sistema productivo y en la lucha política” (p. 59). Concluía que en ese proceso había sido decisiva “la intervención de las organizaciones políticas” (p. 59), por lo que

su análisis se orientó a determinar “las condiciones de su eficacia, explicando su éxito o fracaso, su coherencia y su permanencia” (p. 59).

De acuerdo al estudio del CIDU, las características de la organización política dominante en los campamentos determinaba el tipo de vinculación de éstos con la lucha política. Así, en los campamentos con baja participación política predominaban los caudillos; aquellos con un nivel de participación media se caracterizaban por conflictos entre distintas tendencias políticas; los que presentaban alto nivel de participación política institucional estaban dominados por los partidos de la Unidad Popular o la Democracia Cristiana; mientras la izquierda revolucionaria era preponderante en campamentos con un alto nivel de participación extrainstitucional. Si bien consideraban que el partido no era suficiente para el desarrollo político del campamento, su presencia resultaba necesaria, pues de ahí derivaba “la marca de su lucha” (p. 68). Para el CIDU la política determinaba el contenido del proceso, pero “las características estructurales y coyunturales del mismo fijan los límites y designan los mecanismos de la política posible” (p. 74). Es decir, los partidos podían determinar la orientación de la acción poblacional, pero no eran ellos quienes establecían su origen ni su dinámica.

Salazar (1990), por su parte, sostiene que en la radicalización y explosión de un ciclo de violencia política interviene la acción de los grupos medios. Frente a la crisis económica, parte de estos sectores deserta parcialmente de las estructuras e inicia un trabajo de deslegitimación ideológica del régimen existente, de difusión de propuestas de reforma y fortalecimiento de los derechos sociales. De esa manera promueven violencia política ideológica contra los textos constitucionales y legales y “su trabajo de masas tiende a radicalizar el historicismo de éstas, legitimando sus movilizaciones y politizando esa tendencia a la acción directa” (p. 113), aunque formalmente sus métodos sean pacíficos.¹²⁹ El amplio proyecto de reformas de la Democracia Cristiana buscó consolidarse entre las capas medias y los sectores populares en un momento de crisis estructural del Estado desarrollista. A medida que se

¹²⁹ Si la acción de los grupos medios es voluntaria o involuntaria no modifica el hecho de que su resultado produce violencia política, que Salazar (1990) denomina de tipo nacional-desarrollista (VND).

intensificó la relación entre la acción política de los grupos medios y el movimiento de pobladores, el sistema se vio presionado hasta límites peligrosos, llegando a sus máximos niveles durante el periodo de Salvador Allende. El aumento de las acciones directas sería un indicador claro de esa presión sobre el sistema. Para Salazar (1990) el alto grado de cohesión de la *poblada*, un sector en permanente estado de tensión, no requiere de demasiadas provocaciones para entrar en acción.¹³⁰ Si la tendencia ha sido resaltar el papel que jugaron los partidos en el movimiento de pobladores del período 1957-1973, Salazar (2012) apunta a “qué tipo de acción directa estaban obligados a realizar los ‘seres marginales’ dada su identidad estructural y su situación real, desde que habían decidido integrarse al sistema forzando su acceso al espacio urbano” (pp. 180-181).

Las tomas de terreno se aceleraron ante la falta de respuestas, pero su rápida extensión sugiere que en la base siguieron operando intensos procesos de asociatividad, a pesar de las promesas y programas implantados por los gobiernos de Frei y de la Unidad Popular, que permitieron su rápida irradiación una vez que el camino institucional se veía bloqueado. Se trataba de un movimiento que había acumulado experiencia y práctica en su lucha por vivienda, de modo que su politización y radicalización deben entenderse como resultado del doble tránsito que se produjo entre sus acciones (que obligaron al Estado y los partidos a posicionarse respecto al problema de la vivienda) y las ofertas del mundo político. El espacio común que resultó de esa operación se transformó en un campo de disputa política entre proyectos de naturalezas distintas. Si por un lado, los partidos políticos tendieron a cerrar sus posiciones en torno a los proyectos que defendían, por otro, los actores sociales demostraron gran dinamismo, apelando a formas y pautas de acción nacidas de la experiencia popular.

Su dinámica acusó una espiral de radicalización en dos ciclos consecutivos que combinaron momentos de acción con otros de espera táctica. En esos espacios de tiempo la construcción del sujeto poblador ganó consistencia social y peso histórico. El movimiento de pobladores fue

¹³⁰ Según Salazar (1990) este alto grado de cohesión se debe fundamentalmente a que los pobladores comparten una misma identidad estructural.

catapultado gracias a una densa red de relaciones que construyó a partir del desarrollo de sus propias organizaciones, el intercambio con partidos políticos y la experiencia acumulada en la negociación con autoridades e instituciones. Su radicalización terminó por forzar el apoyo de la izquierda y parte de la Democracia Cristiana que, de esa manera, contribuyeron a una profundización de la experiencia de la toma como ejercicio de poder. A pesar de la combativa discursividad de los partidos que se involucraron en esas acciones, lo cierto es que todos ellos debieron asumir las tomas como hecho consumado. Solo les quedó intentar imprimir su sello en la conducción de ese movimiento, aun cuando su curso fuera de encuentro a los proyectos reformistas que apoyaban. Si la ocupación de terrenos existía desde siempre como solución de morada para los pobres urbanos, los pobladores y sin casa transformaron esa vivencia en experiencia de construcción de nuevas formas de sociedad. Y en ese proceso fueron también auto-construyéndose como sujetos hasta sentir que su estrategia podía efectivamente constituirse como salida al *impasse* que vivía el gobierno popular de Allende.

4. La construcción de poder popular

Objetos de políticas de “integración” o sumados como obreros a los frentes por la construcción del socialismo, los pobres de la ciudad demostraron en los hechos formas de poder popular, que trastocaron la teoría y práctica de la izquierda. Pero ¿qué define al poder popular? Poder popular expresa una forma de gobierno que emerge de la comunidad y se contrapone al poder dominante en la medida que concretiza un tipo de sociedad que se fundamenta en relaciones de solidaridad y fraternidad. Presupone una identidad compartida y una memoria común, porque es a partir de ese reconocimiento y de la experiencia conjunta que surge la necesidad de actuar colectivamente. El objetivo no puede ser otro que el de alcanzar una vida más digna. Salir de la callampa. Dejar atrás el rancho para construir un nuevo futuro. Para Espinoza (1988) fue a través de su acción como *productores de espacio urbano* que pobladores y sin casa adquirieron experiencia en la difícil tarea de autogobernarse, creando formas concretas de poder popular.

En ese camino se transformaron como sujetos, resignificaron sus experiencias y proyectaron nuevas formas de sociabilidad, que expresaron en la propia organización del campamento. Tenían que resolver desde los problemas más básicos de abastecimiento hasta establecer normas de convivencia que les permitieran seguir actuando juntos. A menudo la entrega de sitios en lugares carentes de cualquier infraestructura urbana era apenas el inicio de un largo proceso que obligaba a los pobladores a mantenerse organizados para demandar la instalación de luz, agua o pavimento. En definitiva, la insuficiencia de las respuestas al problema habitacional terminó impulsando y potenciando prácticas que desde siempre habían formado parte de su ser.

La autogestión pasó así a ser promovida desde el Estado para aquellos que se beneficiaban de sus programas, mientras para la inmensa mayoría que permanecía a la espera del soñado sitio, no le quedó más que seguir por el camino de la toma. Ese permanente ejercicio de auto-gobierno los llevó a construir una de las experiencias más ricas y completas de poder popular. Para Salazar (2012) fue así que los pobladores adquirieron “un ‘saber hacer’ que se fue perfeccionando táctica y culturalmente, lo que aumentó el sentido de autonomía” (p. 199). Solo así podían evitar el desalojo, consolidar la toma y crear la nueva población. Era un proceso complejo que dependía tanto de la capacidad de resistencia de los ocupantes, como de sus habilidades para articular alianzas. La toma se constituyó como un intenso espacio de aprendizaje ciudadano. Para Garcés (2000), el poder popular “tenía que ver con la emergencia de procesos de democratización por la base que unían y articulaban territorialmente a jóvenes, mujeres, trabajadores y trabajadoras de diversas categorías de la clase popular” (pp. 6-7).

Castells (1973) destacó la articulación del movimiento de pobladores con lo que llamó “el marco general de la lucha de clases”. Es decir, importaba conectar la reivindicación urbana con “una estrategia política ligada a la movilización sobre base y objetivos de gobierno local” (p. 21). De manera que había que establecer el contenido de clase y el desarrollo histórico de esos dos procesos. Para el equipo del CIDU (1972), la eficacia del movimiento de

pobladores debía medirse según su capacidad para vincularse con las contradicciones de otros sectores sociales, ya que de esa manera podían transformar las relaciones de clase. De ahí la importancia de las directivas en los campamentos, en la medida que eran ellas las que podían proyectar “iniciativas más ambiciosas, es decir, más directamente ligadas a los objetivos estratégicos del partido (p. 63). La permanencia de éstas dependía de su capacidad para solucionar problemas y atender de forma satisfactoria las demandas de los pobladores. Según el CIDU, los campamentos solo representaban “fuentes de transformación social” en “aquellos casos en que existe a la vez una base social fundamentalmente obrera y en que se expresa una línea política decidida y coherente, orientada (en sus diversas formas) hacia el cambio social” (p. 65).

El equipo del CIDU (1972)¹³¹ reconoció la existencia en los campamentos de experiencias transformadoras, que se expresaron en la creación de mecanismos de justicia popular (sistemas de prevención y represión de la delincuencia, incluso de arbitraje y juicio a problemas que surgían de la convivencia), en la organización de frentes de producción para atacar el problema de la falta de trabajo (comités de cesantes, empleo de cesantes por la directiva del campamento para servicios de utilidad colectiva y conformación de brigadas de trabajadores), y en la formación de un frente político administrativo, “una especie de gobierno local” formado por la directiva del campamento, y, a veces complementado por una asamblea. La organización de los sin casa incluía además otros frentes innovadores como salud, educación, vivienda e infraestructura urbana, asuntos que dependían de su capacidad de auto-organización. A pesar de que el CIDU reconoció que a esas nuevas formas de tratamiento correspondían también mecanismos organizativos particulares, concluyó que los campamentos no representaban microsociedades, en la medida que su funcionamiento tendía a normalizarse cuando sus demandas eran satisfechas. Para el CIDU la experiencia de los campamentos no podía ser transformadora si en última instancia dependía de la intervención del Estado tanto para alcanzar soluciones efectivas como para

¹³¹ El estudio del CIDU se basó en una encuesta aplicada en 25 campamentos de Santiago, a excepción Valparaíso y Curacavi.

asegurar la eficacia de los servicios creados por los pobladores. Con todo, admitía que en el futuro esas “formas innovadoras” podían desarrollarse y generalizarse a sectores populares más amplios.

En el análisis del CIDU los pobladores estaban débilmente conectados con las luchas obreras y, si bien los campamentos apoyaban al gobierno de la Unidad Popular, un retraso en la satisfacción de sus demandas podía “provocar un desbordamiento que sería tal vez capitalizado por los adversarios de la Unidad Popular” (p. 67). En particular, la izquierda revolucionaria era la que buscaba una articulación entre organización y acción, entre la lucha de los pobladores y la lucha obrera. También Salazar (2012) sostiene que la táctica de los “emergentes pobladores” era convergente “con la política más radical de la izquierda” (p. 181). Espinoza (1988), por su parte, considera que la experiencia del campamento 26 de enero, en la que tuvo fuerte participación el MIR, prefiguró lo que más tarde se conocería como poder popular, entendido “como un poder alternativo y armado contra la institucionalidad” (p. 320).

Para Alvarado *et al* (1973) la organización de las tomas avanzó hacia formas que los autores denominaron como gérmenes de poder popular, en la medida que la gran mayoría era partícipe del proceso, es decir, la organización contemplaba desde las unidades básicas, las manzanas, hasta las instancias más generales. Por esa razón, las relaciones que se establecieron entre el gobierno de la Unidad Popular y los pobladores fueron, a su juicio, de complementariedad.¹³² A partir de la experiencia de las tomas, el frente poblacional ganó importancia en el escenario urbano y, una vez logrado el objetivo que los unió, buscaron articularse de manera más amplia con los sectores obreros, diluyendo diferencias que, para estos autores, eran

¹³² Fue así como se creó un Subdepartamento de Campamentos al interior de la CORVI en el que participaban pobladores y un Subdepartamento de diseño donde se estudiaban diferentes tipos de vivienda. También en la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) se crearon los Departamentos de Planificación y Ejecución de Obras para atender las necesidades de construcción de infraestructura urbana, como centros sociales y jardines infantiles. La Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) fue encargada de reorientar la asignación de viviendas hacia grupos social o jurídicamente organizados, privilegiando una relación con las organizaciones. Por otra parte, la Consejería de Desarrollo Social (ex Promoción Popular) se abocó a contribuir en la organización y movilización de los pobladores para actuar sobre sus problemas, de manera que continuó en la misma lógica que había impulsado Promoción Popular y la Consejería Nacional.

artificiales. En su análisis aunque los partidos de izquierda nunca lograron ponerse de acuerdo sobre la manera de concretar ese poder popular, las condiciones a nivel de las masas ya estaban dadas.

Tabla 15

Ocupaciones ilegales en Chile desde 1968 a 1970			
	1968	1969	1970
Ocupaciones de terrenos por pobladores	8	73	220
Ocupaciones de industrias por obreros	5	24	133
Ocupaciones de fundos por campesinos	16	121	368
Ocupaciones de establecimientos por estudiantes	166	10	102

Fuente: Morales, E., 1983.

A comienzos de los setenta el movimiento de pobladores había adquirido tal dimensión que podía traspasar las estructuras administrativas (municipales o provinciales) y llegar hasta el congreso y el gobierno nacional para pedir la inmediata solución de cualquier problema grave. Para De Ramón (2000) no es posible desvincular este fenómeno del periodo anterior y las políticas de Promoción Popular que permitieron *la incorporación de grandes masas a la vida social y política*. Espinoza (1998), por su parte, sostiene que las ocupaciones de terreno pasaron a tener significación política solo cuando pasaron a ser apoyadas por el gobierno de la Unidad Popular y formaron parte de la estrategia de transformación del MIR. Desde otra perspectiva, Salazar (2012) señala que la toma fue “adoptada como una forma legítima de hacer política desde las bases” (p. 39). Algo que ocurría porque desde las cúpulas “la clase popular fue inducida a movilizarse con el hiperactivo ‘ímpetu revolucionario’, pero sujeta al ritmo y al proceso legal parlamentario” (p. 193). Salazar (2012) además añade que esas formas de “gobierno social” eran “manifestaciones recortadas de soberanía”, que operaban “sobre las condiciones materiales de la vida social más que sobre el entorno político de la

misma”, por lo que “no se proyectaron necesariamente contra los aparatos del Estado” (p. 39). Así, la capacidad transformadora de los pobladores quedó plasmada en los campamentos que surgieron de las tomas de terrenos, más que en un cuestionamiento al Estado. Esa capacidad para proyectar desde el terreno una forma particular de poder es la que abrió el debate sobre el poder popular, principalmente cuando esta forma de acción fue adoptada como mecanismo de presión por parte de otros sectores sociales, como indica la tabla 15. Ese poder no se construyó de la mano de ningún partido político, sino de un proceso de más largo aliento en el que concurrieron las propuestas de las diferentes organizaciones partidarias.

5. Movimientos populares y sistema político

El carácter dinámico de los movimientos sociales plantea una serie de dificultades no solo para alcanzar una definición respecto a lo que son, sino principalmente para entender cuál es su capacidad transformadora. La mayoría de los autores reconoce su fuerza y considera que su origen, desarrollo y conclusión están estrechamente relacionados con el sistema político. Esta tendencia se afirma en los análisis de gran parte de los autores mencionados sobre la incapacidad de los movimientos de promover un proyecto de poder alternativo, una característica que sería propia de organizaciones políticas. Sin embargo, el movimiento de pobladores en Chile construyó, en la práctica, una forma distinta de sociedad. Su acción respondió a una larga historia de experiencias compartidas, fuertes lazos de identidad y una espesa malla de relaciones. Fueron esos elementos los que le dieron fuerza y cohesión a la hora de actuar. Y aun cuando los partidos tuvieron gran importancia en su desarrollo, las evidencias indican que fueron las estrategias definidas por los pobladores las que predominaron por sobre las conducciones partidarias, sino ¿cómo explicar la adopción de la toma como estrategia predominante?

La innegable participación de militantes en las organizaciones de pobladores no obedeció a mandatos partidarios, sino al hecho de que ellos también compartían esa misma realidad. Su adhesión a las acciones emprendidas por el movimiento se produjo por las mismas razones que llevaron

a los otros pobladores y sin casa a lanzarse por el camino de la toma de terrenos, es decir, la urgente necesidad de un techo digno para vivir. Con todo, esa participación cargaba también toda la experiencia adquirida en la militancia, algo que sin duda se volcó en las organizaciones creadas por esos sectores.

Al asumir la toma como medio para resolver su problema habitacional, los pobladores forzaron soluciones desde el Estado y obligaron a que otros actores se posicionaran. Los lazos que se establecieron con el sistema político formaron un entramado de mecanismos que permitió a los partidos consolidar sus estrategias políticas de cambio social, mientras los pobladores y sin casa aprovecharon los canales abiertos para potenciar su acción a nivel nacional, abarcando al conjunto de la clase popular. De la convergencia de esos actores resultó uno de los procesos más transformadores, cuyas potencialidades y límites quedaron fijados por la forma que adquirió esa relación.

Por un lado, el Estado asumió responsabilidad en asegurar el derecho a viviendas dignas, por otro, los partidos vieron en esas luchas la posibilidad de ampliar sus plataformas electorales. La persistente ineficiencia de las políticas públicas tuvo un doble efecto: al mismo tiempo que creó expectativas, obligó a pobladores y sin casa a negociar permanentemente con las autoridades públicas, usando a los partidos como canales de mediación. Esos factores contribuyeron en la ampliación de sus repertorios de negociación y reforzaron el carácter colectivo de su experiencia.

El problema de la convergencia entre el movimiento de pobladores y los partidos de izquierda fue largamente analizado durante el período de la Unidad Popular. Importaba conocer cuál era el grado de vinculación que podía establecerse entre gobierno y pobladores. Esa preocupación dejaba traslucir precisamente la imposibilidad de los partidos de conducir ese movimiento, el que tendió a potenciarse a medida que las respuestas desde lo político fueron insuficientes. La acción desplegada por pobladores era, para Salazar (2012), “una gigantesca invitación a los políticos profesionales para que se plegaran a ese movimiento y al nuevo modelo de acción histórica, descolgándose de las agrietadas cúpulas de la política convencional” (p. 195). Pero eso no ocurrió. Ni los partidos se plegaron a esa nueva forma de hacer política, ni el poder

popular rompió “el pacto de ley que lo unía a los gobiernos populistas” (Salazar, 2012, pp. 39-40). Sin embargo, la convergencia de ambas dinámicas dio inicio a un proceso que, durante tres años, inyectó energía revolucionaria en la espina dorsal de la nación.

APÉNDICE

El movimiento de pobladores en perspectiva histórica: políticas habitacionales, tomas de terreno y protestas nacionales en los años ochenta

1. El problema de la vivienda durante la dictadura (1973-1989)

La instauración del régimen militar en 1973 impuso una nueva racionalidad de lo público, que priorizó crecimiento económico como paso esencial antes de cualquier política de redistribución del ingreso (Pozo y Vergara, 1990). En esa línea los militares hicieron una relectura de los programas sociales y concluyeron que éstos no habían beneficiado a los más pobres, un dato de realidad que no era posible negar. Así, en el caso de la vivienda, eran los sectores medios y altos los que hasta ahí más se habían favorecido con las programas aplicados por los diferentes gobiernos. Con todo, las críticas de los militares poco significaron respecto a un cambio en la forma de elaborar políticas sociales, más bien terminaron por consolidar la subordinación de lo social a una lógica de mercado. En materia habitacional esto se expresó en el principio de subsidiariedad, que garantizaba “los dos valores sociales considerados fundamentales en el discurso del régimen: la libertad individual y la igualdad de oportunidades” (Pozo y Vergara, 1990, p. 161). La libertad se refería a la posibilidad de desplegar iniciativas económicas de cualquier índole y de poder escoger en el mercado los bienes y servicios que cada individuo requería, en igualdad de condiciones (ante el mercado). Eso solo era posible si todos los miembros de la sociedad contaban con condiciones mínimas para satisfacer sus necesidades. Cuando ello no ocurría, se justificaba la intervención del Estado, que asumía entonces un rol subsidiario, focalizado en los sectores indigentes, abandonando su antiguo papel de productor de bienes.

De acuerdo a esas premisas, el nuevo gobierno reorientó las políticas sociales: por un lado, redujo significativamente el gasto social e impulsó las privatizaciones desde 1978; y, por otro, declaró su intención de intervenir de forma activa en la erradicación de la pobreza, una acción que se limitó

(...) a remover los obstáculos que impiden la libre operación del mercado y a materializar programas selectivos, que focalicen la ayuda en las familias que viven sumidas en la miseria, asegurándoles acceso, al margen del mercado, a los bienes y servicios indispensables para suplir sus carencias básicas. (Pozo y Vergara, 1990, p. 162).

Con relación a la vivienda las nuevas autoridades redujeron drásticamente el gasto público, al mismo tiempo que reprimieron cualquier intento de solución por parte de los sectores poblacionales, rechazando “toda forma de acción local que se aleje de la iniciativa individual supuestamente canalizada a través del mercado” (Aguirre y Sabatini, 1981, p. 20). Al momento del golpe, existían en Santiago 390 campamentos, con una población total de entre 500 a más de 600.000 personas, situación que fue calificada de catastrófica por las nuevas autoridades. Por ese motivo la institución designada para ejecutar las primeras acciones relacionadas con los campamentos fue la Oficina de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI). El plan de este organismo consistió, en un primer momento, en el rípiado de calles y pasajes, construcción de veredas, redes de agua potable, de alumbrado y electrificación domiciliaria, además de la creación de una estructura social (escuelas y postas) y comercial (almacenes y teléfonos), es decir, medidas que facilitaban el acceso y circulación al interior de esos espacios. Una segunda parte de sus acciones contempló un programa específico de construcción de viviendas (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987).

Fue en ese período cuando se anunciaron los principios básicos de la política habitacional: la vivienda dejaba de ser un derecho y pasaba a ser considerada “un bien que debe adquirirse con ahorro y esfuerzo”, eventualmente con la ayuda del Estado (Objetivo Nacional, 1973 in Chateau *et al*, 1987, p. 48). En la práctica esto significó que más del 50% de la población quedó sin posibilidades de acceder a vivienda al carecer de los medios para asumir su pago. A ellos estaban supuestamente dirigidas las políticas de

subsidios, sin embargo, Chateau *et al* (1987) indican que apenas un 1,54% de los beneficiarios correspondían a personas con una renta mensual inferior a 4 Unidades de Fomento (UF)¹³³. De acuerdo a sus estimativas menos del 30% de los recursos habían sido destinados a esos sectores de menores ingresos.

La nueva política consideró viviendas de interés social, destinadas a grupos de bajos ingresos, sin capacidad de ahorro y de pago de dividendos, concebidas como solución transitoria hasta que la familia alcanzara las condiciones para inscribirse en el Sistema Único de Postulación, que promovía el ahorro sistemático para la adquisición de la casa definitiva. En esa postulación pesaba el monto del ahorro, la antigüedad de la inscripción y el número de cargas familiares, además eran considerados tres tipos de vivienda (A, B y C) y se buscaba entregar una solución habitacional en la misma comuna de residencia del postulante (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987).

Las medidas adoptadas requerían de ajustes institucionales que se iniciaron en 1975 con el decreto 1.088 que traspasó a las municipalidades, a través de los Comités Habitacionales Comunales (CHC), la responsabilidad de enfrentar el problema de los pobladores de escasos recursos, especialmente de los campamentos. Estos comités se caracterizaban por las amenazas de lanzamiento, extorsión y actitudes matonescas, a las que se sumaron acusaciones por mal uso de los fondos asignados, motivo por el que fueron finalmente eliminados en 1979, habiendo alcanzado a construir apenas 14.000 unidades (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987). Sus funciones fueron traspasadas al Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU),¹³⁴ creado entre 1975 y 1977, en el que se fundieron las antiguas CORVI, CORHABIT, CORMU, etc. A partir de 1976 la política habitacional del gobierno se orientó a regularizar la situación de los campamentos y la propiedad de los sitios, al mismo tiempo que dotó de infraestructura y servicios básicos a los asentamientos urbanos.

¹³³ Unidad de Fomento: unidad creada durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva que varía de acuerdo a los cambios en la inflación. Inicialmente, la UF se reajustaba trimestralmente, pero a partir de 1975 pasó a ser reajustada mensualmente y desde 1977 diariamente. En abril de 1981, la UF equivalía a \$ 1.161,04, de manera que el subsidio no podía superar entonces los \$238.208.

¹³⁴ El SERVIU se componía de 12 Servicios Regionales más un servicio metropolitano y 12 Subsecretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, además de la Secretaría Ministerial Metropolitana.

En 1979 se dio inicio a una nueva política de desarrollo urbano, que implicó la total liberalización del suelo y de la vivienda. Se descartó cualquier intervención pública sobre el mercado de tierras, que pasó a ser regido por los siguientes principios: no había escasez de suelo urbano, su uso debía definirse por criterios de mayor rentabilidad y estar regulado por disposiciones flexibles, adaptadas a los requerimientos del mercado (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987). Fue así como a fines de ese año se eliminaron las normas sobre límites urbanos y se incorporaron 64.000 ha a la periferia de Santiago, que entonces era de 38.800 ha. Esa medida permitió la reubicación de población en asentamientos precarios, favoreciendo una política de extensión urbana y no de densificación. Las consecuencias fueron un aumento del valor del suelo y una fuerte especulación sobre él, además de problemas relacionados con el uso y disponibilidad de infraestructura.

La nueva normativa afectó directamente los intereses de la Cámara Chilena de la Construcción, que perdió su tradicional control sobre las políticas habitacionales implementadas por el Estado. De ahí que, en 1985, el MINVU publicara una nueva versión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano con un contenido opuesto a lo consagrado en 1979. En esa nueva versión se reconocía que el suelo urbano era escaso, que no podía estar determinado exclusivamente por su rentabilidad y que el Estado era el responsable del uso del suelo. Fue a partir de la formulación de esta política que se inició, según Valdés (1986), la erradicación sistemática de campamentos ubicados en terrenos de alta rentabilidad. Finalmente, la reforma comunal se constituyó como el último elemento de apoyo al proceso y en mayo de 1981 se crearon 16 nuevas comunas con el objetivo central de desactivar las organizaciones de los sectores populares urbanos, transformando a las municipalidades en instancias para la resolución de conflictos y demandas. (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987). Con ese fin, las municipalidades pasaron a concentrar 80% del rendimiento total del impuesto territorial, del cual 50% correspondía a ingreso propio y 50% se destinaba al Fondo Común Municipal (FCM), distribuido entre todas las comunas del país. Ya en 1980 el gobierno determinó que las

municipalidades percibieran 100% del impuesto territorial, del que 45% correspondía a ingresos propios y 55% al FCM.

Una de las mayores preocupaciones del nuevo gobierno fue regularizar la situación legal de los campamentos y para ello promulgó el Decreto n° 2.552, de febrero de 1979, que lanzó el Programa de viviendas básicas o Programa de erradicación de viviendas, que venía a determinar el traslado de campamentos ubicados en territorios que no guardaban relación con la capacidad de pago de sus habitantes (Valdés, 1983). El plan consistía en la erradicación y radicación de familias sin capacidad de ahorro, que habitaban campamentos,¹³⁵ operación sitio inconclusas o se encontraban en situaciones de extrema marginalidad urbana. En el primer caso fueron incluidos los asentamientos localizados en sectores cuyo valor las familias no podían pagar y cuya situación era irregular, aunque la justificativa oficial era de que se trataba de sitios no aptos para uso habitacional o de riego (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987). En el segundo caso estaban los campamentos ubicados en lugares considerados adecuados al nivel de ingreso de las familias. Para ellos se promovió la radicación, mediante el saneamiento y venta de los terrenos a los pobladores que, de esa manera, se transformaban en propietarios (Benavides y Morales, 1982). Solo entonces se iniciaban las obras de urbanización e instalación de casetas sanitarias.

Para la implementación del nuevo programa fue realizado un catastro, cuyos resultados determinaron la existencia de 340 campamentos, en los que habitaban 259.000 personas, agrupadas en 51.797 familias. De estas, 14.200 (27,4%) fueron radicadas mediante un plan de urbanización y una solución habitacional en el mismo lugar donde vivían, mientras que 37.597 familias (76,2% del total) fueron erradicadas, tanto dentro de su propia comuna como fuera de ella (De Ramón, 2000). Esas disposiciones fueron complementarias a la Ley n° 18.138, de 1982, que determinó que las viviendas de erradicación no podían tener menos de 18 m², debían disponer de la infraestructura necesaria y de una urbanización mínima.

¹³⁵ De acuerdo a la clasificación del Ministerio de Vivienda, lo que diferenciaba a las poblaciones de los campamentos era fundamentalmente la existencia de un título de dominio.

Con el fin de individualizar a las personas y familias en situación de extrema pobreza, ODEPLAN creó, en 1979, la ficha CAS, a partir de los Comités de Asistencia Social (CAS), instancias comunales encargadas de ejecutar los programas sociales del gobierno. La ficha comenzó a ser aplicada por las municipalidades a partir de 1980 y servía tanto para estratificar la gravedad de las carencias como para medir los antecedentes socioeconómicos del grupo familiar y de cada individuo que formaba parte de él. La ficha junto con el Mapa de la Extrema Pobreza, elaborado en 1975, también por ODEPLAN, sirvieron tanto para diseñar las nuevas políticas sociales como para definir los grupos a las que estaban orientadas, buscando de esa manera dar una respuesta técnica a los problemas sociales (Valdés, 1986).

Entre 1979 y 1985, 28.703 familias fueron desplazadas en Santiago con motivo de las erradicaciones (De Ramón, 2000). Del total, 77,3% salieron de comunas que contaban con una infraestructura urbana eficiente, como Estación Central, Conchalí, Vitacura, Macul, Lo Espejo, Las Condes y La Cisterna para instalarse en cinco comunas del área sur de Santiago (La Pintana, Puente Alto, La Granja, San Bernardo y Peñalolén), que hasta hoy adolecen de importantes deficiencias de infraestructura, con una alta concentración de familias en situación de extrema pobreza. De acuerdo a Morales y Rojas (in Chateau *et al*, 1987), las comunas de La Pintana, Pudahuel, Renca, Peñalolén, San Bernardo y Puente Alto recibieron en 5 años una cifra superior a los 100.000 habitantes, provenientes de las erradicaciones, mientras que las comunas con mayores recursos fueron las que erradicaron la mayor cantidad de habitantes.

Por lo general, la comuna receptora de población era pobre en equipamiento urbano e infraestructura, pero debía lidiar con el aumento de la demanda de servicios públicos y arcar con mayores gastos para el municipio, al mismo tiempo que pasaba a enfrentar un aumento de los índices de delincuencia, prostitución y drogadicción, lo que evidentemente tuvo hondas repercusiones en la vida de las poblaciones. Al contrario, las comunas de las que se erradicó población experimentaron un proceso inverso: los terrenos, ahora desocupados, se valorizaron rápidamente al beneficiarse de las posibilidades de crecimiento urbano que permitía el mismo Decreto 420, de

1979, ya citado, y que determinaba una expansión indiscriminada de los límites urbanos. Precisamente era la existencia de esos campamentos la que había frenado el crecimiento urbano en esas comunas. Después de las erradicaciones, Santiago se hizo socialmente homogéneo (De Ramón, 2000).

Las erradicaciones también tuvieron efectos negativos sobre el empleo, especialmente de aquellos que habían encontrado ocupación en los barrios donde habitaban, caso de jardineros y servicio doméstico que, a partir de entonces, pasaron a recorrer largas distancias a un alto precio, sin tener condiciones para pagar por un transporte colectivo, que además era extremadamente deficitario. Por otra parte, los desplazamientos produjeron un fuerte desarraigo en la medida que se quebraron las organizaciones de base de los pobladores, facilitando un mayor control policial. Esa alta concentración de población en situación de pobreza urbana en algunas comunas, contribuyó para profundizar “los niveles de desintegración social y la potencialidad de conflictos sociales, expresado en el incremento de fenómenos vinculados a la violencia social y la implicancia política que conlleva, y de expresiones propias de una delincuencia generada por la degradación social” (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987, p. 103). En definitiva, fueron sectores que quedaron excluidos de posibilidades de empleo, vivienda, salud y educación.

Entre 1976 y 1979 se realizaron dos operaciones masivas de traslado de población que sirvieron de preámbulo a la oficialización de la política de erradicación. Éstas ocurrieron a través del Comité Habitacional de Quinta Normal junto con la Intendencia Metropolitana. La primera de ellas, bautizada como Confraternidad I, desplazó familias con título de dominio inscrito desde 1970 a distintos campamentos. En 1978 se llevó a cabo la Operación Confraternidad II, momento en el que 1.850 familias fueron removidas del Zanjón de la Aguada y del Campamento Nueva Matucana hacia 16 asentamientos localizados en diez comunas diferentes. La distribución fue realizada según la capacidad de pago de los pobladores, de manera que muchos de ellos recibieron apenas sitios semi-urbanizados, donde debieron levantar nuevamente sus mediaguas. A fines de ese año se realizó el desalojo violento de cerca de 70 familias de la Villa San Luis de Las Condes, las que

fueron dispersadas en diferentes puntos de Santiago hasta ser finalmente radicadas en Pudahuel. Entre 1979 y 1983 habían sido erradicadas 21.000 familias, es decir, 112.000 personas (Morales y Rojas in Chateau *et al*, 1987).

Según la nueva lógica económica impuesta por el régimen militar, los pobladores eran consumidores de bienes y servicios, aún cuando se reconocía que algunos sectores no tenían condiciones para acceder por sus propios medios a esos bienes. Era entonces cuando se requería de la intervención subsidiaria del Estado que, preocupado por cautelar el bien común, dirigía su acción a la eliminación de la extrema pobreza, una forma de garantizar que todos pudiesen participar del mercado. Para apoyar a los grupos de menores ingresos se creó el Programa de Subsidio Habitacional por el que el Estado dejó de ser el encargado de adquirir las viviendas, limitándose a la entrega de un aporte gratuito, cuyo monto debía ser inferior al 75% del valor de la casa y menor a 200 UF. La diferencia era financiada mediante ahorro familiar o crédito hipotecario y, en el caso de esta última opción, los bancos exigían que el dividendo mensual no fuera superior al 20% de la renta bruta del solicitante. En otras palabras, el sistema exigía que los futuros beneficiarios contaran con ahorro acumulado o un nivel de ingresos que los habilitase como acreedores en un banco, sin hacer distinciones respecto a situación económica, dos condiciones que los grupos de menores ingresos difícilmente podían cumplir.

A diferencia de los programas anteriores, la nueva política se caracterizó por la privatización de la oferta y la demanda de viviendas. Este primer aspecto no constituía una novedad, mientras que sí lo era la privatización de la demanda (Valdés, 1983). Por ese sistema, cada interesado accedía al mercado de forma individual para comprar una vivienda o sitio, ubicado en un lugar de su preferencia. En la práctica, sin embargo, el tamaño y localización dependían de las condiciones económicas del comprador. Así, los subsidios favorecieron casi exclusivamente a los estratos medios, cuyos ingresos más altos les aseguraban una mayor capacidad de pago y ahorro. Ante esa constatación, el gobierno creó, a partir de 1981, modalidades de subsidio focalizadas para grupos en situación de extrema pobreza: programa de lotes con infraestructura sanitaria y el Subsidio de Marginalidad Habitacional (SMH). El primero, iniciado

en 1982 y conocido como “casetas sanitarias”, consistía en la construcción de infraestructura sanitaria (baño, lavadero y cocina) con una superficie entre 6 y 8 m² en terrenos urbanizados de 100 a 160 m². Entre 1982 y 1986 fueron construidas 33.383 casetas sanitarias. El Subsidio de Marginalidad Habitacional fue creado en 1984 y al año siguiente pasó a substituir todos los otros sistemas de subsidios para la adquisición de viviendas populares y se dirigió a familias que no podían ser radicadas en el terreno que ocupaban, caso de allegados y habitantes de cités y conventillos. Las construcciones eran de 32 m² para las que el subsidio cubría hasta 75% de su valor con un tope de 180 UF (Pozo y Vergara, 1990).

El número de subsidios acogidos al SMH entre 1978 y 1986 fue de 161.198 viviendas (entre sociales y básicas) y 33.383 casetas sanitarias, lo que totalizó 194.581 de soluciones habitacionales, cifra que estaba lejos de cubrir el déficit habitacional, estimado para 1980 entre 750 y 850.000 unidades, sin considerar el caso de los allegados ni de las viviendas en malas condiciones. De incluir las situaciones recién mencionadas, el déficit alcanzaba un total de 1.100.000 viviendas en 1985, según estimativa de Pozo y Vergara (1990). Por otra parte, el promedio anual de entrega de soluciones habitacionales sujetas a subsidio fue de 35.000, incluyendo las casetas sanitarias, y, a pesar de que, según los autores citados, la selectividad de esos programas era elevada (43% del gasto en viviendas básicas y casetas sanitarias fue entregado al 30% de la población de más bajos ingresos), más de la mitad de esos subsidios se filtraron hacia grupos medios.

A la falta de vivienda se sumaron los efectos de las políticas económicas impulsadas por el régimen y la fuerte crisis de inicios de los años ochenta. Según Oxhorn (1986), ésta se expresó en 1983 en un aumento del 32% de la extrema pobreza, “definida como la incapacidad del ingreso familiar total para comprar la canasta mínima, que se considera necesaria para los requerimientos mínimos de alimentación para la población chilena” (p. 39). De acuerdo a sus datos, casi un tercio de los chilenos soportaban en los años ochenta niveles de pobreza similares a los de las regiones más pobres del mundo. Pozo y Vergara (1990) estiman, también basados en datos sobre

precio de la canasta básica calculados por la CEPAL y la encuesta CASEN de 1985, que en ese año 800.000 familias vivían en la indigencia, lo que equivalía a 4 millones de personas.

Gasto fiscal en vivienda (1970-1978)		
Año	Gasto fiscal en vivienda (millones de dólares)	Gasto per cápita (unidades de dólar)
1970	107,7	11,5
1971	230	24,1
1972	228,9	23,6
1973	237,7	24
1974	180,8	18
1975	70,2	6,9
1976	71,2	6,9
1977	85,2	8
1978	70	

Fuente: Valdés, 1983. Basado en datos de la Vicaría de la Pastoral Obrera, 1979.

En ese contexto, las condiciones de vida de los pobladores de los años ochenta se presentaban mucho más precarias que en la década de los sesenta. Ese deterioro se registraba, por ejemplo, en las tasas de ocupación y desocupación que en los sesenta no variaban significativamente en relación a la media de Santiago. Veinte años después, Espinoza (1987) constató que casi un tercio de esa población estaba desempleada,¹³⁶ lo que correspondía a prácticamente al doble de la tasa de cesantía de la ciudad de Santiago. Rodríguez (1987b), por su parte, señala que la tasa de desocupación real era de casi 40% (desocupados más PEM y POJH¹³⁷) y que se concentraba principalmente en el segmento juvenil o adulto joven. Entre los ocupados, era

¹³⁶ La comparación con la década de los sesenta se hizo con cifras obtenidas por una encuesta realizada por Sur en 1985.

¹³⁷ El objetivo del Programa de Empleo Mínimo (PEM) y del Programa de Ocupación de Jefes de Hogar (POJH) era absorber la gran cantidad de cesantes que provocó la crisis de los años ochenta en Chile. El primero fue creado en 1974 y puesto en práctica al año siguiente, mientras el segundo surgió en 1982. Ambos se caracterizaron por los bajos sueldos y la ineficiencia de los trabajos solicitados, los que generalmente se redujeron a la limpieza de plazas y pintado de muros, entre otros.

notorio el descenso de los obreros, rasgo característico de la década de sesenta, siendo la categoría laboral más frecuente, en 1985, la del desocupado. Las situaciones de desempleo no eran transitorias, sino que tendían a ocupar el cotidiano de estas personas. Sobre los ingresos, más de la mitad vivía en una situación de indigencia absoluta, mientras gran parte del restante se situaba en la línea de la extrema pobreza y solo un cuarto escapaba a esa condición.¹³⁸ Espinoza (1987), por su parte, estima que el porcentaje de inactivos en poblaciones, operaciones sitio y campamentos, superaba el 60%, entre dueñas de casa, estudiantes, jubilados y otros, mientras que la población económicamente activa no alcanzaba al 40%.¹³⁹

El rápido descenso de las remuneraciones y el aumento del número de cesantes provocó una baja significativa en los niveles de ingresos de los sectores populares, a tal punto que “el grueso de la población se ubica en tramos de ingresos menores de diez mil pesos” (Espinoza, 1987, p. 40). Esas cifras expresaban una mayor distancia con otros grupos sociales, además de esconder una penosa realidad, ya que la mayor proporción de ocupados se ubicaba en los programas de absorción de la cesantía, el PEM y el POJH, los que se sabe se caracterizaban por salarios extremadamente bajos y trabajos precarios. En esas condiciones la capacidad de consumo de los pobladores cayó bruscamente, lo que los obligó a buscar soluciones a la crisis, sin esperar respuestas del gobierno, pues a ese *dramático empobrecimiento* (Oxhorn,

¹³⁸ Rodríguez (1987b) comparó la encuesta de Desal, realizada en 1966, con los resultados de la encuesta hecha por Sur en 1985 respecto a condiciones materiales de vida y condiciones estructurales de las personas y familias que vivían en asentamientos precarios o en poblaciones. Interesaba a este autor verificar si existían cambios significativos con relación a la composición de la fuerza de trabajo, niveles de desocupación, densidad de los barrios, segregación urbana y características demográficas y culturales de esa población.

¹³⁹ Esa gran proporción de inactivos se explicaría, según Espinoza (1987), por la incorporación tardía de un porcentaje importante de esos sectores a la población económicamente activa, ya que gran parte correspondía a estudiantes y menores de seis años (cerca del 50% de la población total y entre 63% y 70% de los inactivos), que ingresaban al mercado de trabajo principalmente a partir de los 15 años. Sin embargo, Rodríguez (1987b) señala que el número de niños en los ochenta era menor que en 1966 y mayor el porcentaje de adultos jóvenes. Por otra parte, la cobertura y porcentaje de retención del sistema escolar era mucho mayor que en la década de los sesenta, aun cuando a partir de los años ochenta se observa un aumento del abandono del sistema, situación más acentuada en campamentos y entre los grupos de allegados. Sin embargo, niveles educativos más altos no se habían traducido en mejores empleos o remuneraciones, y ese gran porcentaje de jóvenes estaba mayoritariamente condenado a la cesantía.

1986) había que agregar la fuerte represión ejercida por el régimen y la inviabilidad de ensayar salidas como aquellas de los años sesenta y setenta.

Los pobladores de los años ochenta no tenían ninguna posibilidad de acceder al mercado o de beneficiarse de políticas públicas, de manera que la única alternativa que les restó fue estrechar lazos y juntos buscar formas de resolver los problemas más básicos de subsistencia. Así, por ejemplo, las necesidades de alimentación se suplieron con la organización de ollas comunes, y las de vivienda, abriendo sus casas a amigos o familiares en condiciones todavía más precarias. Era el inicio del fenómeno de los allegados, que caracterizó la vida en la población durante esos años, y uno de los indicadores de extrema pobreza. Se trataba de familias jóvenes, menores de 30 años, que a falta de condiciones para acceder a una vivienda, vivían en la casa de parientes o amigos, hacinando y densificando el espacio.¹⁴⁰ La sola existencia de los allegados demostraba la insuficiencia de las políticas habitacionales (De Ramón, 2000).

A principios de los años ochenta el número de allegados representaba un universo de entre 135.000 a 152.000 familias en la Región Metropolitana (Chateau *et al*, 1987). Era una realidad que, de acuerdo a De Ramón (2000), se remontaba a la década de los cincuenta, y que, según Rodríguez (1987b), en 1966 afectaba a una cuarta parte de los hogares. Este último autor también indica, basado en la encuesta de Sur de 1985, que en 41% de los casos la relación de personas por dormitorio era de tres y en 24% las camas eran compartidas entre dos o más personas. Durante el régimen militar, el fenómeno de los allegados, definido como de “crecimiento hacia adentro”, se incrementó notoriamente. Según encuestas, en 1987, el 53% de las viviendas de población albergaban un segundo núcleo familiar y en un 41% de las casas había 3 o más personas por dormitorio, lo que promediaba 6,5 personas por domicilio, número muy superior al promedio nacional. El fenómeno de los allegados afectaba a más de 250.000 hogares, la mayoría de ellos jóvenes, lo que

¹⁴⁰ El fenómeno de los allegados se produce de dos formas distintas: hacinamiento en los espacios construidos, donde pasan a habitar dos o más familias en una misma vivienda, y densificación del espacio, con la construcción de segundas y terceras viviendas en un mismo terreno (Valdés, 1983).

correspondía a 770.000 personas, es decir, 18% de la población de Santiago (De Ramón, 2000). Los allegados no habían podido expresar su demanda por vivienda ni por canales institucionales ni por medio de las tomas de terreno (Rodríguez, 1987).

Hacia 1982 Chateau y Pozo estimaron la cantidad de pobladores en Santiago en 1.208.910 en una población urbana de 3.672.689 personas (in Chateau *et al*, 1987), es decir, un tercio del total. De acuerdo al MINVU, ese año existían 239 campamentos en Santiago, que albergaban 46.680 núcleos familiares. De ellos, el 87,9% solo tenían pozos negros para la eliminación de excretas y presentaban un alto índice de densidad (Chateau *et al*, 1987). La existencia de casetas sanitarias no significaba que las familias contaran con sistema de alcantarillado, pues era exigido que cada casa financiara su propia conexión a la red. Un año más tarde el déficit habitacional había superado las 850.000 viviendas, número que expresaba el fracaso de la política habitacional del régimen (De Ramón, 2000), y que guarda relación con las 846.488 viviendas estimadas por el Colegio de Arquitectos para ese mismo año. Para entonces 305.520 familias vivían en campamentos u operaciones sitios, 291.790 en conventillos, como allegados o en otras situaciones de marginalidad, mientras 124.000 estaban en hogares deficitarios según datos del Colegio de Arquitectos (Valdés, 1983).

Evolución del déficit habitacional (1953-1984)	
Año	Déficit estimado
1953	156.205
1959	454.000
1965	420.000
1971	592.324
1976	627.231
1978	705.065
1980	758.229
1982	822.852
1984	899.348
1985	920.000

Fuente: Valdés, 1986.

La política habitacional adoptada por el régimen subordinó el acceso a la vivienda de los sectores populares al libre juego del mercado. Si, por un lado, la entrega de subsidios les permitía escoger el tipo de vivienda y lugar de morada, por otro, los enfrentaba a la dura realidad de no calificar como ciudadanos de ese nuevo Chile liberal, inaugurado por los militares. No tenían condiciones económicas para ahorrar ni tampoco ingresos que los calificaran como acreedores de un banco. No podían acceder a los programas sociales abiertos por el gobierno, cada vez más focalizados y para los que solo la indigencia representaba una situación donde el Estado debía intervenir. No debían expresar sus demandas, menos organizarse, so pena de ser acusados de extremismo. Como resultado, el déficit de viviendas se incrementó rápidamente, al que se sumó el enorme contingente de allegados, sin que se solucionaran los ya tradicionales problemas de accesibilidad y falta de equipamiento urbano. Segregados, hacinados y condenados a la miseria, los pobladores no tuvieron más alternativa que desafiar en las calles a ese nuevo orden que los obligaba a una penosa lucha por la sobrevivencia.

2. Los pobladores durante la dictadura (1974-1989)

El gobierno militar orientó su acción a dismantelar todas las instancias institucionales que cursaban las demandas de los pobladores. Los nuevos alcaldes, nombrados por el régimen, intervinieron Centros de Madres y Juntas de Vecinos para designar a personas de su confianza en los cargos vacantes. Las organizaciones fueron nuevamente empadronadas y se estableció un mandato de dos años para las directivas “depuradas”. Toda la red estructurada durante la Unidad Popular fue desarticulada. Estos procedimientos quedaron consignados en el D.L. n° 349, de 4 de marzo de 1974:

Que el Gobierno ha reconocido en toda su extensión el valioso aporte que presentan las Organizaciones Comunitarias, Colegios Profesionales y demás organizaciones similares, como elementos cooperadores en la solución de los problemas nacionales.

Que si bien la situación del país se encuentra prácticamente normalizada, no es conveniente aún autorizar indiscriminadamente el funcionamiento de aquéllas o la renovación de sus directivas.

Y visto lo dispuesto en los decretos leyes N° 1, de 11 de Septiembre de 1973, y 128, de 12 de Noviembre último, la Junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado y dicta el siguiente Decreto ley:

Artículo 1°.- El mandato de aquellas directivas de Juntas de Vecinos, Centros de Madres y demás Organizaciones Comunitarias y Funcionales que expiró o que terminará en alguna de las fechas comprendidas entre el 11 de Septiembre de 1973 y el 1° de Octubre de 1975, se entenderá prorrogado por el solo ministerio de la ley hasta esta última fecha.

Artículo 4°.- Las reuniones que las directivas o asambleas deban realizar para tratar materias propias de sus respectivas organizaciones, se llevarán a efecto conforme a las normas que sobre la materia imparta el Ministerio del Interior. El no cumplimiento de dichas normas facultará al Ministerio del Interior para decretar por resolución fundada el receso de la entidad infractora por el tiempo que estime necesario, sin perjuicio de las sanciones particulares que correspondan, de conformidad al decreto ley N° 77, de 8 de Octubre de 1973.

Ministerio del Interior.

De acuerdo a Valdés (1986), el objetivo era eliminar cualquier presión reivindicativa y para ello el gobierno mantuvo “el esqueleto de la organización comunitaria (Ley 16.880), pero aplicándole una lógica de verticalidad que aborta toda posibilidad de desarrollo de estrategias de defensa del poblador” (p. 14). No se eliminó la legislación que daba soporte a la organización poblacional, pero ésta fue transformada para servir de mecanismo de control. Las nuevas reglas imponían la integración del poblador, pero no más a la sociedad, sino al mercado; y no de forma colectiva, sino individual.

A pesar de los intentos del régimen para destruir a los pobladores como actores sociales, éstos lograron reconstituir una red que dio continuidad al proceso iniciado décadas antes. Ese resurgimiento de las organizaciones poblacionales pasó por dos momentos. En una primera etapa la Iglesia Católica impulsó una serie de iniciativas para paliar las necesidades más urgentes, como por ejemplo, los comedores infantiles¹⁴¹ y las bolsas de cesantes y talleres productivos. Poco después se sumó la acción de familiares víctimas de la represión y la formación de sus primeras organizaciones (Valdés, 1986).

¹⁴¹ El primero de estos comedores abrió en noviembre de 1973. Un año más tarde funcionaban 22 comedores en áreas urbanas y en la zona rural y costa, principalmente en espacios parroquiales. Hacia 1977 existían 313 comedores, que atendían a más de 20.000 personas.

En torno a los comedores y bajo el amparo de la Iglesia se estructuraron diversos núcleos productivos, educativos, de salud, economía y recreación. De acuerdo a Aguirre y Sabatini (1981), esas primeras organizaciones solo podían limitarse a “los casos extremos que amenazan la misma subsistencia de los pobladores” (p. 40). Para Valdés (1986) ellas carecían de “un análisis propio” y tendían a apoyarse “en los planteamientos de las directivas políticas mientras enfrentan sus urgencias cotidianas” (p. 25). Al contrario, Chateau y Pozo apuntaron esas nuevas organizaciones como “instancias de participación inéditas, al margen del aparato estatal y de los partidos políticos”, con una fuerte presencia de la mujer, gran inestabilidad en el tiempo y pobreza de recursos materiales y humanos, expresada en la falta de líderes (in Chateau *et al*, 1987, p. 53). Espinoza (1982), por su parte, consideró que se trataba del “inicio de la reconstitución orgánica del sector poblacional”, cuya mayor debilidad era no plantearse “un enfrentamiento perspectivo de la situación”, en la medida que tendía a apoyar soluciones venidas de fuera (p. 46). La divergencia de opiniones solo podía explicarse por la novedad del fenómeno. En efecto, se trataba de organizaciones surgidas con el objetivo de resolver necesidades cotidianas, y aunque no lograron dar una solución integral a esos problemas, fueron el inicio de una búsqueda por generar nuevas formas de encuentro en un contexto fuertemente represivo,¹⁴² con escasos recursos, alta presencia de la mujer y lejos de las lógicas partidarias. En esas condiciones el resultado de su acción era cuando menos sorprendente: habían logrado articular, entre 1981 y 1982, una red paralela a la oficial.

A partir de 1978 surgieron los primeros planteamientos respecto a orientar de forma reivindicativa las acciones de los pobladores. El objetivo central era lograr que sus necesidades fuesen reconocidas como derechos, de manera que su lucha pasó a orientarse en contra del gobierno. Esa línea de desarrollo había sido alentada, según Espinoza (1982), por algunos éxitos parciales, como la renegociación de nuevos convenios para el pago atrasado

¹⁴² En agosto de ese mismo año lograron realizar un Encuentro de pobladores con el apoyo del Vicario de la zona oeste, Mons. Enrique Alvear.

de cuentas de luz, agua y cuotas de dividendos. Así, por ejemplo, las Comisiones de Vivienda de la zona oeste de Santiago surgieron en 1977 precisamente con el objetivo de renegociar deudas con los servicios públicos.

A pesar de esos avances, en 1979 el crecimiento organizacional de los pobladores volvió a estancarse. La falta de respuestas del gobierno al problema central de la vivienda terminó por impulsar la formación de nuevos Comités de Sin Casa que, junto a las Comisiones de Vivienda, buscaron mayor autonomía para lo que establecieron coordinaciones zonales. Fue entonces cuando se formó la Coordinadora Metropolitana de Pobladores y pocos años más tarde, en 1980, la Coordinadora de Agrupaciones Poblacionales (COAPO). El gobierno, por su parte, insistió en que los pobladores debían adaptarse a los marcos definidos por la nueva política, encerrando cualquier tipo de negociación. Esa negativa abrió una discusión al interior de los pobladores sobre permanecer o no en el plano reivindicativo. La falta de consenso terminó por dividir al movimiento en dos líneas: una que se mantuvo en la negociación y otra, más radicalizada, que proponía la realización de tomas de terreno como forma de acción. Fue lo que Espinoza (1982) definió como “una contradicción entre las dinámicas de radicalidad y masificación”.

El 30 de junio de 1980 se llevó a cabo la primera toma bajo dictadura, pero las 57 familias envueltas en la acción terminaron desalojadas. Un nuevo intento ocurrió el 22 de julio con la participación de 300 familias en la población La Bandera, pero la violenta represión las obligó a refugiarse en una iglesia donde permanecieron durante 7 meses, tras los cuales el gobierno ofreció soluciones individuales a algunas familias, lo que terminó quebrando al movimiento. Seis meses más tarde, el 14 de enero de 1981, un grupo de pobladores se lanzó a una nueva toma, la que otra vez fue fuertemente reprimida obligándolos a refugiarse nuevamente en una capilla, donde permanecieron durante 7 meses. La solución esta vez vino con la compra de un sitio con ayuda solidaria interna y externa. Rosenmann (1984) señala que entre 1980 y 1983 se produjeron 16 tomas de terreno fuertemente reprimidas y una pacífica. De esos 17 intentos, solo tres resultaron victoriosos.

Muy pronto las nuevas autoridades dejaron en claro que su intención era romper con la lógica que había predominado hasta entonces. Ya en marzo de 1980, el Decreto 105 del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo estableció como sanción a cualquiera que participara en ocupaciones ilegales la inhabilidad para postular a beneficios habitacionales entregados por el Estado (Chateau y Pozo in Chateau *et al*, 1987). Ante cualquier forma de presión, fuera ésta una toma de terreno, una huelga de hambre o la ocupación del algún edificio u órgano, la respuesta del gobierno era no ceder en sus posiciones. Para enfrentar esos conflictos, las autoridades optaron por la “represión por aislamiento” (Espinoza, 1982), de manera que tampoco las acciones de solidaridad, de menor magnitud e intensidad que en períodos anteriores, surtieron efectos. En esa nueva forma que había asumido el Estado, no cabían, según Espinoza (1982), demandas de tipo reivindicativo. A partir de entonces quien dictaba las condiciones y ritmo de las negociaciones era el gobierno.

Pese a la retórica autoritaria y el constante apelo a la represión, las acciones realizadas por los pobladores sí tuvieron efectos sobre las política gubernamentales en materia de habitación. De acuerdo a Morales y Rojas (In Chateau *et al*, 1987), aunque la mayoría de las tomas que se intentaron tras el golpe militar fracasaron, se constituyeron en importantes elementos de presión para acelerar la acción del gobierno en la entrega de soluciones habitacionales, especialmente en 1983 y 1984. Otra consecuencia fue la reformulación de la política habitacional y la creación del Subsidio Habitacional Variable para viviendas básicas (25 m²), destinadas a pobladores. La implementación de una política de subsidios y las erradicaciones fueron las formas más efectivas para desarticular las organizaciones poblacionales. Por un lado, los futuros beneficiarios se veían obligados a seguir negociaciones individuales, mientras por otro eran separados y retirados de sus barrios a lugares donde no tenían ningún arraigo y en una situación todavía más precaria.

El problema de la vivienda siguió sin solución y en octubre de 1981 los pobladores se reunieron en un Congreso Nacional del que resultó el “Pliego de los Pobladores de Chile” por el que solicitaban la realización de una Operación Sitio, fin a los allanamientos y a la represión en poblaciones y campamentos

(Valdés, 1983). Esta vez la demanda aparecía, según esta autora, centrada en el acceso a un sitio y no más a una vivienda. Sin respuestas y ante la profundización de la crisis económica, los pobladores asumieron importante protagonismo en la Marcha del Hambre de 1982 y en las protestas nacionales, que se iniciaron en mayo de 1983. En agosto de ese mismo año se realizó la toma más grande de terrenos de La Granja, La Cisterna y San Bernardo con la participación de cerca de 3.000 familias. Pese a la violenta represión y después de un día de lucha con carabineros, los pobladores lograron permanecer en los terrenos. Las muestras de solidaridad y la imposibilidad de insistir en el desalojo, obligó al gobierno a modificar su estrategia: el campamento fue sitiado y vetado el acceso a agua durante varios días. Sin embargo, la noticia se expandió con rapidez y numerosas familias de allegados, organizadas en Comités de Sin Casa, se acercaron a la toma, que llegó a comportar 8.000 familias, es decir, 31.038 personas. Nacían así los Campamentos Raúl Silva Henríquez y Juan Francisco Fresno.

Como las amenazas de uso de la fuerza pública y pérdida de los subsidios habitacionales no surtieron efectos, el gobierno debió cambiar su discurso. A los pobladores instalados en la toma se les ofreció relocalizarlos en campamentos de paso en las comunas de Curacaví y Colina, mientras otras 2.500 familias serían trasladadas a otras regiones del país, donde recibirían una vivienda definitiva y encontrarían trabajo en la agricultura y la minería. Algunos aceptaron esas propuestas, pero poco después denunciaron haber sido abandonados a mitad de camino, acusados de ser activistas políticos, y de haber sido aislados en Curcaví y Colina (De Ramón, 2000).

Número de tomas de terrenos, por comuna y cantidad de personas involucradas, 1980-1985.		
Comuna	Nº de tomas	Nº de personas
La Granja	4	25.544
La Cisterna	3	18.878
San Miguel	3	1.800
Renca	2	1.250
Pudahuel	1	800
Santiago	1	625
Puente Alto	1	600
La Florida	1	500
Quinta Normal	2	380
Conchalí	1	350
Peñalolén	1	300
Ñuñoa	2	170
Macul	1	150
Quilicura	1	100
Total	24	51.447
Fuente: Morales y Rojas in Chateau <i>et al</i> , 1987. Números basados en UIPA-FLACSO.		

Obs: Una de las tomas de La Granja es de departamentos, mientras las dos tomas de Ñuñoa son de viviendas.

Durante el período de las protestas, los pobladores parecieron fortalecerse, especialmente cuando lograron formar instancias más amplias, como el Comité Unitario de Pobladores (CUP) en 1984 que agrupó a tres organizaciones de alcance metropolitano, cada una representativa de las diferentes tendencias políticas de la izquierda. Sin embargo, autores como Chateau y Pozo sostienen que la participación de pobladores en las jornadas nacionales tuvo para ellos un efecto negativo, en la medida que comenzaron a nuclear su acción únicamente en torno de la protesta, desmovilizándose en los tiempos intermedios (in Chateau *et al*, 1987). La irrupción de los pobladores en la escena nacional fue un factor determinante para la abertura de un espacio político, que permitió, entre otras cosas, la reorganización de los partidos. Para

éstos, esa masa de descontentos representaba la posibilidad de engrosar sus bases, bastante mermadas con los años de represión, y afirmar sus propuestas políticas. Sin embargo, la radicalidad de los pobladores y la imposibilidad de controlarlos sobre bases programáticas partidarias, terminó con el apoyo de los grupos medios y dividió a la oposición política, dos hechos que para autores como Tironi (1987) significaron la eliminación de las condiciones que habían hecho posible las protestas, las que entonces empezaron a decaer y a rutinizarse. Ese retroceso de los grupos medios y de los partidos implicó que los pobladores tuvieran cada vez menos espacio para expresar sus demandas y propuestas hasta ser definitivamente eliminados de cualquier negociación.

3. Movimiento de pobladores y partidos políticos en los años ochenta

Aislados, reprimidos y todavía más empobrecidos, los pobladores no tuvieron otra opción que buscar en sus organizaciones los medios para garantizar su subsistencia. Nuevamente a partir de esas redes se levantaron para una vez más luchar por condiciones de vida dignas. Y desde allí saltaron a las calles para exigir el fin de la dictadura. Fue en las protestas de los ochenta y en las calles de un incendiado Santiago que pobladores y partidos volvieron a encontrarse. Entonces los “marginales” abrieron a los políticos las grandes alamedas del espacio público, pero éstos optaron por ocupar los estrechos pasillos del poder. Fue cuando se sentaron a la mesa de negociaciones y, volcando las espaldas a la calle, emprendieron su marcha a la democracia. Si apenas una década antes la convergencia del movimiento popular y los partidos políticos había posibilitado uno de los momentos revolucionarios más importantes del siglo XX chileno, en los ochenta ese divorcio se consumó en un progresivo alejamiento que dejó huérfana cualquier posibilidad de transformación. Los pobladores siguieron su camino reciclándose en las redes de su convivencia cotidiana, creando nuevas organizaciones y espacios para encontrarse, mientras los partidos cada vez más anquilosados se dedicaron a resolver los problemas de la política desde las alturas del sistema.

Para Baño (1985), por ejemplo, aunque “las condiciones y consecuencias del movimiento social son políticas”, existía poca conciencia de sus actores sobre ello, ya que “los “agentes tradicionales de politización son los partidos políticos” (p. 12). Apenas en un régimen de excepción como fue la dictadura, en el que los partidos fueron proscritos y perseguidos, los movimientos sociales serían “la forma de ser de la política” (p. 14). Solo en ese momento la acción de los partidos pasó a depender “muy directamente del tipo de vinculación que logren establecer con los movimientos sociales”, una “articulación que puede resultar difícil sostener que sea indispensable en situaciones políticas más estables” (p. 14). En esa perspectiva, lo social ni siquiera se entiende como factor subordinado a lo político, sino apenas como un sustituto accesorio en situaciones de crisis. Para el autor mientras “esas colectividades no logren formas de expresión dentro de un sistema político, seguirán siendo portadores del proyecto popular alternativo imprescindible y vigente por su misma negación sistémica” (p. 14).

Según Baño (1985) el movimiento de pobladores de los años ochenta expresaba “una forma de comunidad” y una “respuesta popular a la exclusión, segregación y atonicidad impuestas por el sistema dominante que niega el sentimiento de totalidad social” (p. 57). Su sola existencia cuestionaba el orden vigente, por lo que su acción, dirigida contra el Estado, era necesariamente política, lo que el autor llamó de *proceso de politización objetiva*. Sin embargo, la disminución de la presencia de los partidos políticos en ese mismo período redundó, según Baño, en una baja en el “nivel de conciencia política” de esos movimientos (despolitización subjetiva). De esa manera, “el sujeto social no trasciende el ámbito del problema concreto, sino que mantiene una actitud defensiva, desarrollando estrategias adaptativas a nivel de enfrentar problemas concretos” (p. 71). De acuerdo a este planteamiento, el carácter político de los movimientos sociales se define por el tipo de interlocutor al que apelan con sus demandas, en este caso el Estado, pero a pesar de realizar una acción que de por sí se inscribe en la esfera de lo político, carecen de conciencia sobre su carácter y sentido, el que solo puede ser desvelado por los partidos. Con todo, Baño reconoció que ese proceso de *politización objetiva* se producía en el

ámbito poblacional “a través de la creación de organizaciones y su integración a ellas” (p. 90). Un proceso que de todas maneras era iniciado por un agente externo, de cuyo carácter dependía la politización objetiva. En síntesis, “el hecho de que el movimiento social tenga una cierta autonomía no deriva de que los partidos (o, más bien, los militantes y adherentes a un partido) no estén en él, sino que de la debilidad de esos partidos que no les permite “dar línea” política al movimiento social” (Baño, 1985, p. 133).

En la medida que “los movimientos sociales se orientan a producir un cambio en el sistema de dominación” tienen que relacionarse con los partidos, que representan para Baño (1985), “el mecanismo de articulación con la política”. Y, al mismo tiempo que los partidos se presentan como *expresión de lo social*, necesitan de “alguna articulación con sujetos colectivos”. Esa “especialización de lo político, que se enajena de lo social, constituye una característica constante del régimen democrático”. Para este autor durante la dictadura era necesario “domesticar el movimiento social” para que los partidos puedan “aparecer como articuladores del movimiento poblacional y sindical”, puesto que éstos “carecen de capacidad de convocatoria de tales movimientos” (p. 157). Es decir, sin negar el carácter político de las acciones que asumía el movimiento poblacional, el autor rechaza la capacidad de los pobladores de dar sentido a su acción y proyectarla políticamente. Para ello era necesario que los partidos asumieran su conducción, algo que se dificultaba por los diferentes grados de politización que separaban a la dirigencia poblacional de sus bases.¹⁴³

Espinoza *et al* (1986) explicaron el resurgimiento de los pobladores como una consecuencia del desarrollo de formas alternativas de organización, fuertemente marcadas por su carácter defensivo, nucleadas en torno a problemas específicos de sobrevivencia. De acuerdo a estos autores, cerca de 200.000 personas formaban parte de ese tipo de organizaciones en el Santiago

¹⁴³ Esa incapacidad del movimiento social de transformarse en propuesta política fue uno de los ataques permanentes a su acción, especialmente durante la década de los años ochenta, momento en que se debatían los caminos que llevarían al fin de la dictadura. La imprevisibilidad y violencia de las protestas nacionales despertaron las suspicacias no solo del régimen militar, sino también de la oposición, preocupada con una transición que garantizara la estabilidad económica y política, una forma de evitar los desbordes revolucionarios que caracterizaron al gobierno de la Unidad Popular.

de los ochenta, las que asumían diversas dinámicas. La primera de ellas se refería a una *ideología comunitaria* que buscaba “a través de la solidaridad entre sus miembros contrarrestar las amenazas externas a ella” (p. 62). Esa forma de organización alternativa no podía ser entendida apenas como acción de subsistencia material, “sino como una resistencia comunitaria mucho más amplia, que busca preservar elementos de sociabilidad, tales como una cultura propia, derechos humanos, organizaciones, relaciones igualitarias, etc.” (p. 62).

Una segunda dinámica era la de tipo reivindicativo que buscaba defender o mejorar la condición de vida material de los pobladores. Eran formas de acción con una larga tradición entre los pobladores, pero que en un contexto represivo habían fracasado por la falta de canales de mediación institucional y de eso eran prueba los intentos de tomas de terreno de 1983. Cerrados los canales de representación, los pobladores habrían buscado, según estos autores, llenar ese vacío creando sus propias formas de representación, en un intento por igualarse con organizaciones estudiantiles, sindicales o profesionales. Una forma de responder a la falta de organización que se había constatado en las jornadas de protesta. Ese era el objetivo de los “Comandos de protesta” que surgieron en las poblaciones y del Comité Unitario de Pobladores, un intento por coordinar sus esfuerzos.

Antes, Echeverría *et al* (1985) también analizaron la acción de los pobladores en función de su condición de exclusión que consideraron se había reforzado por la crisis económica y el bloqueo político e institucional. La crisis económica se definía por la pobreza, mientras la falta de canales políticos se relacionaba con la desorganización. Para cada una de esas realidades, los autores atribuyeron un tipo de acción: así la pobreza estaba vinculada a acciones de tipo social, mientras la desorganización se traducía en acciones políticas. De las diferentes combinaciones entre la dimensión de pobreza y la de desorganización, por un lado, con las lógicas social y política, por el otro, resultaron cuatro tipos de dinámicas que los autores definieron como reivindicativa frente al Estado (combinación de la dimensión de pobreza con una lógica política), comunitaria (desorganización y lógica social), radicalismo político (desorganización y lógica política) y, por último, delincencial

(asociación entre pobreza y una lógica social). En su estudio verificaron si esas dos primeras dinámicas se expresaban en la acción de los pobladores, sin llegar a ningún resultado conclusivo.¹⁴⁴ El intento, sin embargo, de agrupar, categorizar y analizar grupos de pobladores parece dar cuenta, principalmente, de la falta de comprensión de los analistas sobre el fenómeno poblacional, más que aportar con elementos nuevos que permitieran explicar la acción impulsada por estos en la década de los ochenta.

Tironi (1987 y 1987b), por su parte, destacó la importancia de acciones de contenido comunitario, religioso y político. Y eran esas últimas, precisamente, las que según él, habían dado origen al llamado movimiento de pobladores, en el que coexistían, a su vez, cuatro tendencias: comunitaria, que buscaba la constitución de un mundo de pobladores y que se caracterizaba por “definir a los pobladores como perseguidos, como el pueblo paria elegido para cambiar el mundo”; reivindicativa, que se planteaba en términos de clase y buscaba “un campo regulado de negociación con el sistema a través de alguna agencia del Estado”; populista, que se dirigía al Estado para la defensa de los derechos ciudadanos; y, revolucionaria, cuyo propósito era destruir el capitalismo (1987b, pp. 74-75). En este último caso se trataba de militantes, principalmente jóvenes con alta escolaridad, que habían acumulado “una carga de legítima frustración, agresión y violencia” que se direccionaba no solo a terminar con la dictadura, sino con el régimen capitalista. Su idea era llevar todos los conflictos a una situación de ruptura que justificase la violencia política.

Según este autor, la coexistencia de esas tendencias antagónicas impedía que el movimiento de pobladores tuviese un perfil definido, a lo que se sumaba que la mayoría de ellas ni siquiera representaba los deseos de los pobladores. La pluralidad e incompatibilidad de esas orientaciones revelaba, a juicio del autor, sus resistencias y límites, evidenciando “la desarticulación del

¹⁴⁴ Para alcanzar los objetivos propuestos, los autores hicieron uso de la intervención sociológica como método de análisis. La presentación de los resultados se limitó apenas a enunciar los diferentes discursos que surgieron en los grupos definidos como reivindicativo y comunitario. De los discursos formulados por cada uno de los actores escogidos, no parecía desprenderse una lógica común que definiera el accionar de esos dos conjuntos. La tipificación reivindicativa o comunitaria no expresaba necesariamente asociaciones determinadas entre desorganización/pobreza y formas particulares de acción.

movimiento de pobladores” y su incapacidad para definir una estrategia (Tironi, 1987b, p. 77). Agregaba además que “cuando la política vuelva por sus fueros”, lo más probable era que retomara “sus formas clientelísticas” (Tironi, 1987, p. 15). En definitiva, no se trataba de un movimiento social, “si por él se entiende una acción de clase que enfrenta una dominación social con el fin de ampliar el control sobre los mecanismos claves de organización y producción de la sociedad” (1987b, p. 77). Esa masa poblacional “no tiene relación alguna con la imagen de un grupo en vías de radicalización ideológica y en situación de entrar a un conflicto violento con el Estado” (p. 78). La acción de los pobladores nada tendría que ver con “la representación de un mundo solidario cuya propia miseria le hace proyectarse más allá del presente y comprometerse en una política de cambios radicales” (p. 79).

La fuerza del movimiento de pobladores había colocado nuevamente en el tapete su relación con los partidos políticos, una discusión que adquirió particular relieve ante la expectativa de que se iniciara un proceso de transición a la democracia. La irrupción de los pobladores en las jornadas de protesta permitió instalar de hecho el debate sobre el retorno a la democracia, al mismo tiempo que abrió espacio para que los partidos ocuparan nuevamente un lugar como actores públicos. El carácter dinámico de ese movimiento y la imprevisibilidad de su acción levantaron señales de alerta para los partidos, preocupados por asegurar una transición pacífica.

Para los intelectuales de la transición la acción de los pobladores era efectiva en la medida que siguiera las pautas dictadas por los partidos, única forma de garantizar un retorno a la democracia sin demasiados trastornos. El problema de fondo era establecer si esas movilizaciones eran “incompatibles con un tránsito pacífico a la democracia y con su consolidación” (Tironi, 1987, p. 10). Y en función de ese objetivo era necesario analizar el carácter que habían asumido “las nuevas formas de acción colectiva de los grupos marginales”, pregunta con la que Tironi (1987) abrió la introducción a uno de los volúmenes de *Proposiciones*. La irrupción de la protesta desde principios de los ochenta y el protagonismo asumido por los pobladores llevaban necesariamente a cuestionarse sobre qué formas asumiría esa acción en un

contexto de democracia. Era, por lo tanto, necesario definir su real significado: ¿eran apenas acciones defensivas o tenían el carácter de movimiento social y, por lo tanto, encarnaban propuestas alternativas de sociedad? ¿Rechazaban la sociedad moderna o aspiraban a integrarla? ¿Eran pasajeras o serían permanentes?

Lo que a primera vista parecía ocurrir era que esas movilizaciones habían substituido la protesta obrera y con ello se había producido un cambio también en el sujeto que impulsaba esas acciones. Los estudiosos coincidieron entonces en destacar el papel de los *jóvenes marginales* en los hechos de violencia. Finalmente, los militares no habían solo confinado a los pobladores a vivir hacinados en la periferia de los barrios pobres, sino también los había condenado a vivir “bajo la indigencia absoluta” (Tironi, 1987, p. 11). La exclusión se expresaba en casi todas las esferas de la vida: faltaba trabajo, especialmente para los más jóvenes, no había perspectivas futuras y cualquier forma de participación política, social o cultural estaba vedada. Eran esos factores los que para Morales y Rojas (in Chateau *et al*, 1987),

(...) generan las condiciones para la irrupción de una violencia que es política en su sentido objetivo, al enfrentarse al Estado, al poder constituido o a los símbolos materiales del régimen, pero espontanea en la medida que no obedece, en la mayoría de los casos, a una postura contestataria mediada por los partidos políticos. La violencia política propiamente tal está limitada a una franja de pobladores activos de militancia política. (p. 119).

Tironi (1987), por su parte, criticó la noción misma de exclusión que llevaba a “argumentar a favor de la existencia de un mundo de pobladores, con peculiaridades significativas respecto a la sociedad moderna” (p. 12). En su opinión, a los jóvenes pobladores interesaba más ser integrados mediante la socialización cultural que por el trabajo, ya que entre ellos observaba “cierta adaptación a las ocupaciones o sub-ocupaciones en el sector servicios” o “una marcada preferencia por el auto-empleo” (p. 11). De esa manera, “el valor del trabajo como integración social” no podía ser definido como una tendencia a la exclusión. Tampoco consideraba verdaderamente autónomas a las organizaciones económicas populares, ya que éstas no eran resultado de la

organización, esfuerzo y solidaridad de los pobladores, sino de la intervención de la Iglesia e instituciones de apoyo.

En la marginalidad, en suma, lo que prevalece, son las conductas adaptativas individuales (vía sub-empleo e informalidad); y éstas no expresan nuevos valores, sino que siguen estrechamente las pautas socialmente dominantes. (...) No existe, pues, un 'mundo marginal', homogéneamente rezagado, o uniformemente tradicional. Los grupos pobres urbanos, en el plano económico-ocupacional tanto como en el plano cultural, están parcial y diversificadamente integrados a (o excluidos de) la sociedad. Esto es lo que explica lo que ha pasado con los pobladores en Chile, que en el plano demográfico, educacional y cultural han experimentado procesos que los incorporan de lleno a la vida urbana moderna, al tiempo que, a partir de 1973, han sido sometidos a procesos agudos de exclusión desde el punto de vista ecológico, económico y político. (Tironi, 1987, pp. 12-13).

Según Tironi los marginales estarían sujetos a movimientos contradictorios, de exclusión y de inclusión, siendo su gran anhelo alcanzar la integración social. De acuerdo con esa línea, las interpretaciones rupturistas no tenían asidero y en ello habían sido conclusivos los resultados de la encuesta realizada por Sur en 1985. Según ese estudio, solo un tercio de los pobladores integraban organizaciones comunitarias y la gran mayoría confiaba en la acción asistencialista del Estado. Su participación, en lo que Tironi denominó "conductas individuales de repliegue" (delincuencia, nucleamientos tipo pandilla y adhesión a grupos revolucionarios), era apenas el resultado de "la frustración provocada por la crisis del modelo nacional-popular" (p. 14). Así, "la reacción predominante entre los pobladores" era de defensa frente a los efectos desintegradores provocados por la crisis, es decir, frente al desempleo y la delincuencia, demandas que venían a reemplazar las reivindicaciones por mayor participación y movilidad social de épocas pasadas (Valenzuela, 1987). Para este autor la crisis había desarrollado entre los pobladores una "consciencia defensiva", cuya *orientación predominante era evitar la desorganización social* (p. 87). Se trataba de asegurar niveles mínimos de subsistencia y evitar "el deterioro de las normas formales de convivencia social", amenaza que provenía principalmente de los jóvenes inmersos en un ciclo de desempleo crónico, revuelta social y conductas anómicas (Valenzuela,

1987). En un contexto de pauperización aguda, las demandas solo podían estar ligadas a la sobrevivencia.

También Campero (1987) criticó una “tendencia a pensar monotématicamente el mundo poblacional” que, en el caso de Chile, estaría dado por “la noción de mundo de los excluidos” o “comunidad poblacional” (p. 86). De acuerdo al estudio de este autor sobre las organizaciones poblacionales y su relación con el medio, realizado entre mediados de 1985 y fines de 1986, “las condiciones de exclusión económica y sociopolítica que han afectado agudamente a los pobladores, como es obvio, no se distribuyen uniformemente” (p. 86). De sus conclusiones, extraía que no había fundamento para afirmar que entre los pobladores existía una auto-consciencia colectiva, extendida y homogénea, sobre su condición de “expulsados” de la sociedad. Y agregaba que entre los adultos la situación era más de bien de “retroceso y deterioro” en comparación con períodos anteriores, una sensación que se hacía más profunda entre jóvenes con escolaridad y sin posibilidades de empleo. Entre los primeros había una mayor identificación con estrategias de sobrevivencia (trabajo informal o grupos de auto-ayuda) o con formas comunitarias de participación en las Iglesias, mientras los segundos se reconocían más en el recurso a la violencia como conducta colectiva. El comportamiento de los primeros correspondía a una época de crisis y no de *apartheid*, es decir, los pobladores tenían una “percepción colectiva de vivir una crisis económica y de participación”, clima que derivaba “en un sentimiento de oposición al régimen militar, que aparece como el responsable de la crisis, pero no necesariamente con la misma extensión en un sentimiento de ‘corte o ruptura con la sociedad, es decir, con una consciencia de expulsión” (p. 87).

Era importante determinar hasta qué punto las conductas violentas de los pobladores amenazaban una futura sociedad democrática. Todo parecía apuntar a que una mejora en las condiciones de vida sería suficiente para apaciguar la rebeldía popular, finalmente los lazos que los unían no eran tan estrechos y su deseo parecía únicamente el de integrarse a la sociedad. En ello incidía el grado de homogeneidad o heterogeneidad ocupacional de los pobladores y la extensión de los lazos comunitarios que se habían creado,

especialmente entre los sectores más deprimidos económicamente, muchos de los cuales reconocían un origen común en las tomas de terreno. Para Campero (1987) había que agregar la localización espacial y la historia de organización y vecindad que “generan una cierta identidad en la población”, la que podía ser social y, a veces, política. Sin embargo, para este autor era “(...) arriesgado concluir –como a veces se propone- que esa identidad sea una matriz cultural, social y política, de tal modo internalizada en las relaciones sociales de los pobladores, que subordine otras orientaciones de comportamiento”. Concluía que el mundo poblacional, aunque con un perfil comunitario, en lo social era “fuertemente estratificado” (p. 87). El poblador se encontraba atravesado por la tensión de “su arraigo a la población y su aspiración a salir de ella” (p. 88).

En la opinión de Campero (1987), en las poblaciones se habían desarrollado dos campos principales: el de la sobrevivencia y el de la lucha política contra la dictadura. Las organizaciones ligadas a ese primer campo, llamadas Organizaciones Económicas Populares, habían logrado ser las más numerosas y estables por situarse en dos dimensiones que claramente distinguía la crisis: empobrecimiento y ausencia de participación social. Por otra parte, la acción de partidos políticos estaba asociada a ese segundo campo, de lucha contra el régimen militar. En este caso, la acción era unidimensional, pues su centro era “confrontar y denunciar al régimen político, con débil articulación genuina” (p. 91). Como consecuencia, la acción política estaba disociada de la base social. Concluía el autor que

(...) las conductas sociales en el mundo poblacional tienden a expresarse en dimensiones múltiples y más bien separadas entre ellas, aun en un mismo actor. Así, las estrategias de sobrevivencia y la participación comunitaria aparecen a menudo distanciadas de la acción política, y estas dos de las conductas de integración social. Algunas conductas tratan de afirmar diferencias y sentidos de exclusión; otras afirman una relación “hacia afuera”, que puede ser de integración o de conflicto con el resto de la sociedad. Entre estas varias dimensiones “circulan” las conductas que uno puede observar entre los pobladores. A veces toman formas más puras, otras veces toman formas mixtas. Por eso, el riesgo de la unidimensionalidad, aun en una situación de exclusión como la de Chile, está no tanto en que las nociones no representen ciertas conductas observables, sino en que pueden ofrecer una visión demasiado homogénea de un sujeto cambiante y muy sensible a la acción externa. (p. 91).

Para Tironi (1986) la crisis de la acción reivindicativa tuvo hondas repercusiones entre los pobladores que abandonaron cualquier forma de intervención pública, optaron por el uso de la violencia como recurso de protesta, o se sumaron a reacciones colectivas de tipo defensivo, entendidas como “la reconstrucción de comunidades secundarias, o sea más allá de la familia” (p. 28). Ese “renacimiento comunitario” del mundo popular se identificaría “con un tipo de acción colectiva sujeta a principios de integración eminentemente afectivos y valóricos” y podía asumir tanto una visión religiosa (cristiana y evangélica) como de “mistificación de “lo popular” frente a una modernidad identificada con el mundo del mercado y de las instituciones” (p. 29). La acción popular habría terminado dividida entre “la actividad heterónoma de dirigentes reivindicativos que carecen de medios para ser efectivos”¹⁴⁵ y “un comunitarismo defensivo”, en definitiva, nada en lo que “se plasme un movimiento social fuerte ni se logre distinguir con claridad un nuevo orden social emergente” (p. 30).

En el caso chileno, la crisis de la acción reivindicativa y los límites del comunitarismo resultaron “en un fenómeno que corresponde bastante aproximadamente a lo que Touraine denomina a veces genéricamente como un “antimovimiento social”, cuya expresión más patente es la violencia” (Tironi, 1986, p. 30). Esa violencia expresaría el vacío existente entre la comunidad y la política, y sería llenado principalmente por los jóvenes. Así, para este autor “la agitación de las poblaciones” nada tenía que ver con “el actor social popular que se conoció en Chile en el pasado, aquel dueño de un proyecto histórico identificado con el Estado, la industria y la democracia, internamente

¹⁴⁵ Tironi (1986) identificaba diferentes tipos de dirigente: el negociador, que buscaba solucionar problemas de índole individual mediante gestiones de la directiva y con total autonomía de los partidos políticos; el comunitario, abocado a “la promoción más integral de las familias y de la toma de consciencia al margen del divisionismo que producen los partidos”; el reivindicativo, que procura soluciones pragmáticas a los problemas al mismo tiempo que intenta organizar la base para aumentar la capacidad de negociación y para ello involucra a los partidos políticos; y, por último, el activista, que ejerce una función pedagógica al procurar que los pobladores entiendan las causas estructurales de sus problemas y apunta a la movilización política según orientaciones partidarias. Con todo, esas cuatro lógicas apuntaban en conjunto a la frustración de los dirigentes, producto de la crisis de la acción reivindicativa, provocada por el propio régimen. Esa crisis se caracterizaba por la falta de receptividad que encontraría el dirigente tanto en el Estado como en los pobladores, lo que le impedía cumplir con su rol histórico de organizador y articulador.

cohesionado en torno a los trabajadores, que actuaba en fin- a plena luz del día” (p. 31). Aunque la protestas habían visibilizado a los pobladores, su desarticulación les impedía “hacerse representar en la edificación de un orden democrático” (p. 31), de manera que una las condiciones de la democracia era “la transformación de la “agitación de las poblaciones” en acción social estructurada” (p. 32).

Valenzuela (1987), basado en la encuesta realizada por Sur en 1985, sostuvo que entre los pobladores existía “un rechazo unánime a la violencia política como instrumento de protesta social”, además de no simpatizar con las protestas nacionales (p. 92). Para este autor,

La imagen de las poblaciones de la periferia urbana como “zonas calientes” no tiene, pues, asidero, salvo por el descontento de los jóvenes, cuya inclinación al conflicto es probadamente mayor. La protesta y la lucha social se revelan así como un asunto claramente generacional. El poblador adulto tiende, en cambio, hacia el retraimiento y la apatía. (Valenzuela, 1987, p. 93).

El rechazo o indiferencia de los pobladores al sistema político se confirmaba por su desconfianza hacia los partidos, la debilidad de la demanda democrática y la petición por autoridad (Valenzuela, 1987). Así, el radicalismo se explicaba como “una actitud esencialmente extraña en masas que demandan integración nacional, que intentan eludir la anomia y la fragmentación social y que confían por encima de todo en la eficacia del Estado como eje de dicha integración” (p. 103). Este era el caso, en su opinión, de los pobladores que expresaban una fuerte tendencia hacia la integración nacional.

La relación entre partidos políticos y organizaciones poblacionales presentaba, a juicio de Chateau y Pozo, características particulares. Por una parte, la heterogeneidad de los pobladores y de sus organizaciones hacía que esa relación tendiera a fragmentarse, por otro, la demanda de los pobladores tenía un “carácter total” que “desborda la capacidad de respuesta de los partidos” (Chateau *et al*, 1987, p. 58). Por último, “los partidos desconocen relativamente a los pobladores y no tienen una propuesta singular y coherente dirigida a ellos” (Chateau *et al*, 1987, p. 58). Además, el juicio de los dirigentes poblacionales con relación a los partidos era bastante negativo, principalmente

por el distanciamiento que consideraban existía entre “la urgencia de las necesidades y la elaboración de proyectos políticos amplios” (Chateau *et al*, 1987, p. 59). Para estos autores, las organizaciones poblacionales y los partidos políticos no solo actuaban en escenarios distintos, sino que se movían en tiempos diferenciados. A pesar de todas estas críticas, los pobladores eran conscientes, para estos autores, de la necesidad de los partidos para amplificar y dar proyección a sus demandas.

Desde otra perspectiva, Oxhorn (1986) también destacó ese alejamiento de los pobladores de las actividades tradicionales de los partidos políticos, pero resaltó el surgimiento de nuevos actores sociales. Las organizaciones de base eran tanto un producto del modelo autoritario como una respuesta a las formas tradicionales de hacer política. La represión y la reorientación de las políticas sociales habían forzado “un cambio dramático en el cómo las organizaciones de la base pueden funcionar” (p. 41). Esos cambios se reflejaban en

(...) la generación de un movimiento poblacional, unificado como un actor social nuevo, con su propia autonomía en relación a los partidos políticos, aunque sin dejar de relacionarse con ellos, y la capacidad de la gente al nivel de la base, para enfrentar sus crecientes problemas sociales y económicos. (p. 41).

Entre su reconstrucción a fines de los años setenta y el resurgimiento de los partidos en 1983, las organizaciones de base habían consolidado su desarrollo autónomo con “capacidad para formular y representar las demandas de los pobladores independientemente de una estructura de partido” (Oxhorn, 1986, p. 43). Esas características transformaban a las organizaciones poblacionales en las estructuras orgánicas que faltaban a todos los partidos. Eran así tanto un campo de disputa entre tiendas políticas, como “un potencial actor social nuevo” que podía debatir con los partidos, sin que éstos supieran cómo reaccionar.

Schneider (1990), por su parte, sostiene que “la característica más sobresaliente del movimiento de protesta de los años 1983-1986, fue su configuración geográfica” (p. 223). De acuerdo a su estudio, el movimiento de protestas surgió con más fuerza en las poblaciones que “habían sido el centro de la actividad política de izquierda años antes del golpe militar” (p. 223),

mientras que las poblaciones más golpeadas por la crisis económica habían respondido débilmente a los llamados de protesta. En contraposición a las ideas defendidas por Petras (1986) y Valdés (1986), quienes explican la explosión de la protesta como consecuencia de la creación de organizaciones vecinales autónomas y la formación del movimiento de pobladores como nuevo actor social, Schneider sostiene que en ese caso “la distribución del descontento debió haberse manifestado más equitativamente” (p. 224). Para esta autora, la capacidad de algunas poblaciones para “movilizar resistencia política masiva tras años de severa represión militar” estaba estrechamente relacionada con “la herencia política de décadas de trabajo en la cultura popular y en la formación de una generación de militantes hábiles” (p. 225), de manera que la protesta tuvo más que ver con la sobrevivencia clandestina de los partidos de izquierda.¹⁴⁶

El debate sobre el papel de los pobladores ocupó gran parte de los análisis de la época en función del rol que asumirían en un contexto democrático. Mientras para unos el nuevo actor poblacional emergía con fuerza y se constituía como elemento dinamizador de una nueva democracia, para otros, su acción nada tenía de innovador y apenas respondía a las necesidades más inmediatas de sobrevivencia de un sector fuertemente pauperizado por las políticas implementadas por la dictadura. Sin embargo, fue la acción de los pobladores a principios de los años ochenta la que abrió la escena política, permitiendo la entrada de los partidos y allanando a las autoridades militares a

¹⁴⁶ Para establecer esa relación, Schneider (1990) analizó la acción de protesta de algunas poblaciones, definidas de acuerdo a sus orígenes, es decir, si fueron producto de una toma de terrenos, con intervención del MIR o del PCCH, o como resultado de la asignación de terrenos vía Operación Sitio. De acuerdo a esta autora, el MIR, “operaba como vanguardia en las poblaciones, proporcionando la organización y la fuerza militar para desafiar al gobierno, pero no integraba a los pobladores en las filas del partido” (p. 226), mientras que el Partido Comunista, “veía las tomas de terreno como parte de un proceso más amplio de creación de una cultura política alternativa” (p. 227), de modo que integraba a los dirigentes poblacionales a sus filas. Las poblaciones establecidas por el MIR se movilizaron de forma esporádica entre 1983 y 1986, debido a que la represión en contra de su dirección las dejó sin base política fuerte, a lo que se sumó que muchas de ellas fueron erradicadas y sus residentes relocalizados. Por otra parte, las poblaciones organizadas por el PCCH se caracterizaron por una fuerte relación orgánica entre partido y bases, lo que significó que cuando las dirigencias políticas fueron reprimidas, otros militantes de base pudieron asumir sus funciones y regenerar al partido. Estas poblaciones habrían funcionado como el centro de resistencia entre 1983 y 1987. En conclusión, las únicas poblaciones altamente movilizadas en 1986 eran aquellas que habían sido formadas por el Partido Comunista.

iniciar negociaciones con la oposición. Solo la apremiante necesidad de un lugar para vivir y la fuerte crisis económica podían impulsar nuevamente a la acción a un sector fuertemente golpeado por la represión. Y, de nuevo, la crítica de los estudiosos se concentró en que su demanda finalmente se situaba en la esfera del consumo, bastaba entonces con satisfacerla para que el movimiento cesara y no interrumpiera el proceso de democratización que solo la elite política podía liderar. Los intrusos pobladores habían servido apenas para crear el escenario, la propia amenaza de radicalización era razón suficiente para que todos los actores políticos se sentaran a la mesa de negociaciones. Al final, nadie quería volver a la época de los cambios radicales.

BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes primarias

Documentos

Anteproyecto Política de Equipamiento en Poblaciones Marginales del País. Sin referencias bibliográficas. s/r.

Integración Social. Hacia la comunidad organizada. n/a. Colección de documentos n°3. s/f, n/a.

Política Nacional de Promoción Popular. s/r. Proyecto de Ley sobre la Consejería Nacional de Promoción Popular.

AGRUPACION DE POBLADORES DE CHILE (1958). Boletín de Resoluciones de la “Agrupación de Pobladores de Chile”, Santiago, diciembre de 1957.

AGRUPACION DE POBLADORES DE CHILE (1958). *Boletín de Informaciones Agrupación de Pobladores de Chile, N° 1, marzo.* Santiago.

AGRUPACION DE POBLADORES DE CHILE (1959). *Resoluciones 3.er Congreso Nacional de Pobladores, 10 – 11 -12 –octubre.* Santiago.

ALCAÍNO FERNÁNDEZ, A. (1942). *Labor de la Dirección de la Caja de la Habitación Popular durante la administración del Excmo. Sr. Don Pedro Aguirre Cerda.* Santiago: Imprenta “La Sud-América”.

BEHM ROSAS, H. (1942). *Política de la vivienda seguida por la Corporación de Reconstrucción y Auxilio.* Santiago, Imprenta y Litografía Leblanc.

Boletín de Resoluciones de la “Agrupación de Pobladores de Chile”. Santiago, diciembre de 1957.

Boletín de Informaciones Agrupación de Pobladores de Chile, N° 1. Santiago, marzo de 1958.

CASTILLO VELASCO, J., CHONCHOL, J. y SILVA SOLAR, J. (1966). *El concepto de la Revolución en Libertad* (Mimeografiado). Santiago: Instituto de

Estudios Públicos.

COMISIÓN DE PROMOCIÓN POPULAR (agosto de 1964). Síntesis de estudios. s/r.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR - CNPP (1964), s/r.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR – CNPP. (1966a). *Los 7 misterios de Promoción Popular*. Santiago: Imprenta Salesiana.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR – CNPP. (1966b). *La fuerza de los que se unen*. Santiago: Escuela Lito-tipográfica La Gritud.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR – CNPP. (1966c). *Carta de Sebastián Vial, Asesor Jurídico de la CNPP a Patricio Aylwin ante Proyecto de Ley de Reajuste a las Fuerzas Armadas y su impacto negativo en el trabajo de promoción popular*. Santiago, 4 de abril. Disponible en http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/3405/AP_A-0460.pdf?sequence=1

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR - CNPP (1968). *Encuesta Nacional Socioeconómica en poblaciones marginales*, 1ª Parte, diciembre. División de Estudios. Departamento de Estadística y Censos.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR – CNPP. (1968). *Organización social*. Santiago: Imprenta Carrión e Hijos Ltda.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR – CNPP. (1968). *Oratoria*. Santiago: Imprenta Carrión e Hijos Ltda.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR – CNPP. (1968). *El hombre, sujeto del cambio*. Santiago: CNPP.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR – CNPP. (1970). *El dirigente*. Santiago: Vera y Gianini.

CONSEJERÍA NACIONAL DE PROMOCIÓN POPULAR - CNPP (1970). *Hacia un diagnóstico de la marginalidad urbana. Características socioeconómicas de*

las poblaciones marginales del Gran Santiago. Tomo 1. División de Estudios. Departamento de Estadística y Censos.

CRUZ-COKE, E. (1943). *Problema de la habitación obrera en Chile. Discurso pronunciado en el H. Senado el martes 19 de mayo de 1943 por el Senador Eduardo Cruz-Coke*. Santiago: Imprenta El Imparcial.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS (marzo de 1931). Resultados del X Censo de la población, efectuado el 27 de noviembre de 1930 y estadísticas comparativas con censos anteriores.

FALANGE NACIONAL (1951). *Comando Nacional de la Campaña pro candidatura presidencial del senador Eduardo Frei*. Santiago, 22 de octubre, n/a.

FALANGE NACIONAL (1956). *Vigésimo primer aniversario de la Falange Nacional. Discursos pronunciados por el senador Eduardo Frei Montalva y el presidente nacional diputado señor Rafael A. Gumucio en la concentración del día 12 de octubre de 1956*. Santiago: Editora del Pacífico.

FREI MONTALVA, E. (1951). *El socialcristianismo: una fórmula eficaz y constructiva de gobierno. Discurso pronunciado por Radio Cooperativa Vitalicia, el domingo 28 de octubre de 1951*. Colección Política y Espíritu. Santiago: Del Pacífico Impresores.

FREI MONTALVA, E. (1956). *Discurso en el acto de proclamación de su candidatura a senador por Santiago*. Teatro Caupolicán, 16 de diciembre. In PINOCHET DE LA BARRA, O. (Selección y prólogo). (1993). *Eduardo Frei Montalva, 1911-1982. Obras escogidas, 1931-1982*. Santiago: Ediciones del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar.

FREI MONTALVA, E. (1964). *Discurso de la Patria Joven. Parque Cousiño, 21 de junio*. En PINOCHET DE LA BARRA, O. (Selección y prólogo). (1993). *Eduardo Frei Montalva, 1911-1982. Obras escogidas, 1931-1982*. Santiago: Ediciones del Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar.

FREI MONTALVA, E. (4 de noviembre, 1966). *Frei dijo en el Caupolicán. Discurso del Presidente Frei con motivo de celebrar el Segundo Aniversario de su Gobierno, en presencia de Dirigentes y Miembros del Partido Demócrata Cristiano, en el Teatro Caupolicán*. Santiago: Editorial Del Pacífico.

FUNDACIÓN VIVIENDAS DE EMERGENCIA (1953). *Mensaje para esa cadena infinita de valores que luchan por la grandeza de la patria*. Santiago: Zig-Zag.

GUMUCIO, R. (1966). *Documento político de Rafael Agustín Gumucio, Senador por la 4ta Agrupación Provincial de Santiago, enviado a los Dirigentes Provinciales del Partido Demócrata Cristiano, en que, frente a la próxima realización del Segundo Congreso Nacional del Partido, expone sus opiniones personales en el orden político*. Santiago, mayo. Disponible en <http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/4616>

JDC (1963). *Segundo Congreso Nacional de la Juventud Demócrata Cristiana. Informe*. Santiago, 31 de octubre, 1, 2, y 3 de noviembre. Santiago: El Diario Ilustrado.

JDC (1965). *Publicación de la Comisión Política. La Democracia Cristiana y la Revolución en Libertad*. Año I (1). Santiago: s/d.

JDC (1966). *Tercer Congreso Nacional*. n/a.

JDC (1968). *A terminar con los momios estén donde estén! Informe político presentado al Consejo Plenario Nacional de la JDC (2 y 3 de noviembre)*. Santiago: Imprenta El Imparcial.

MACKENNA, V. (julio de 1872). *La transformación de Santiago. Notas e indicaciones respetuosamente sometidas a la Ilustre Municipalidad al Supremo Gobierno y al Congreso Nacional por el Intendente de Santiago*. Santiago: Imprenta de la Librería del Mercurio de Orestes L. Tornero.

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL; (1931). *Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 33, del 12 de marzo*. Disponible en

<https://www.leychile.cl/N?i=209407&f=1931-04-08&p=>

MINISTERIO DE HACIENDA (1940). *Ley 6640*, del 30 de agosto. Disponible en <https://www.leychile.cl/N?i=25373&f=1999-05-24&p=>

MINISTERIO DE HACIENDA (1948). *Ley 9135*, del 8 de octubre. Disponible en <https://www.leychile.cl/N?i=25937&f=1968-02-09&p=>

MINISTERIO DE HIGIENE, ASISTENCIA, PREVISION SOCIAL Y TRABAJO. (1925). *Decreto Ley 308*, del 9 de marzo. Disponible en <https://www.leychile.cl/N?i=5961&f=1925-05-01&p=>

MINISTERIO DEL INTERIOR (1906). *Ley Núm. 1.838 sobre Habitaciones para Obreros*. Santiago: Imprenta Cervantes

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1959). *Decreto con Fuerza de Ley n° 2*, 31 de julio. Disponible en

http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/legislacion/basica/df12_1.htm

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS (1960). *Decreto n° 1101*, 6 de junio. Disponible en <https://www.leychile.cl/N?i=16842&f=2014-04-01&p=>

MINISTERIO DEL TRABAJO (1935). *Ley 5579*, del 26 de enero. Disponible en <https://www.leychile.cl/N?i=206036&f=1935-02-02&p=>

MINISTERIO DEL TRABAJO (1936). *Ley 5950*, del 8 de octubre. Disponible en <https://www.leychile.cl/N?i=25240&f=1943-10-28&p=>

MINISTERIO DE VIVIENDA (1979). *Decreto 105, 1979. Reglamenta artículo 2° del dl n° 2.552, de 1979, y complementa decretos supremos números 268, (v. y u.), de 1975, y n° 188, (v. y u.), de 1978*. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=9320>. Acceso en 4/6/2017.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO - MINVU (2004). *Chile. Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago: MINVU, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional - DITEC.

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Decreto Ley (DL) n° 349*, 4 de marzo de 1974. *Prorroga mandato de directivas de Juntas de Vecinos y otras organizaciones*. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6007&idVersion=1974-03-13>. Acceso en 4/06/2017.

MINISTERIO DEL INTERIOR (1968). *Ley 16.880 sobre Juntas de Vecinos y demás organizaciones comunitarias*, 7 de agosto. Santiago: Ministerio del Interior. Disponible en <http://bcn.cl/1uyrb>.

MINISTERIO DEL INTERIOR (1948). *Ley 5.839 de Defensa Permanente de la Democracia*, publicada en el Diario Oficial del 18 de octubre. Santiago: Ministerio del Interior.

MINISTERIO DEL TRABAJO (1935). *Ley 5579*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=206036&idVersion=1935-02-02>

Ordenanza General de Construcciones y Urbanización (1930). *Ley n° 4563* In Anales del Instituto de Ingenieros de Chile, N° 2, Año XXX, febrero, p. 135

PDC (1960). *Documentos de la Primera Convención Nacional. Resolución sobre política nacional. Declaración de principios*. n/a.. Santiago: Imprenta del Pacífico.

PDC (1960). *Estatutos del Partido Demócrata Cristiano. Aprobados por la Junta Nacional en la sesión efectuada durante los días 24 y 25 de junio de 1960*. Santiago: Editorial del Pacífico.

PDC (1960a). *Resolución sobre política nacional. Declaración de Principios. Documentos de la Primera Convención Nacional*. Santiago: Imprenta del Pacífico.

PDC (1962). *El ABC de la Democracia Cristiana*. Concepción: Instituto de Estudios Políticos del PDC de Concepción.

PDC (1962a). *Informe preliminar para un programa de gobierno de la Democracia Cristiana. Primer Congreso Nacional de Profesionales y Técnicos*

de la Democracia Cristiana e independientes. 6-7-8 y 9 de diciembre. Santiago: Editorial del Pacífico.

PDC (1963). *Consejo Nacional del Partido Demócrata Cristiano. La Revolución, la Democracia y el Movimiento Popular. Respuesta del Partido Demócrata Cristiano a los Partidos Comunista y Socialista* (31 de enero). Santiago: Editorial del Pacífico.

PDC (1965). Partido Demócrata Cristiano de Viña del Mar. *Respuesta a las preguntas formuladas en el Primer Informe Nacional sobre la marcha del Partido, emitido por la Presidencia Nacional. Comentarios al informe*. Santiago, 27 de octubre. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/4173>

PDC (1966). *Informe de Rodrigo Ambrosio al Segundo Congreso Nacional*. Agosto. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/handle/123456789/4613>

PDC (agosto de 1966a). *Congreso Provincial del PDC. Pre-Informe: Organización y Promoción Urbana*. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/4206/AP-A-0494.pdf?sequence=1>

PDC (1966b). *Considerandos, conclusiones y voto sobre política habitacional del Segundo Congreso Nacional de la Democracia Cristiana*. Santiago, 25 de agosto. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/3665/AP-A-0516.pdf?sequence=1>

PDC (1966c). *Voto: sobre Promoción Popular*. Santiago, 26 de agosto. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/3674/AP-A-0525.pdf?sequence=1>

PDC (1967). *Un programa y un gobierno*. Santiago, s/r.

PDC (1967b). *Cómo avanza la Revolución en Libertad. Un programa que se*

cumple y no se transa. Santiago: Editorial del Pacífico.

PDC (1967c). Secretaria Nacional. *Declaración pública*. Las Vertientes, 7 de abril. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/3724/APA-0588.pdf?sequence=1>

PDC (1967d). Secretaria Nacional. *Declaración política*. Santiago, 15 de abril de 1967. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/xmlui/bitstream/handle/123456789/3725/APA-0590.pdf?sequence=1>

PDC (Julio de 1967e). *Proposiciones para una acción política en el período 1967-70 de una vía no capitalista de desarrollo*. Documento de trabajo para la Junta Nacional del PDC. Disponible en

<http://www.archivopatricioaylwin.cl/handle/123456789/4180>

PDC (1968). *Lo que Chile está realizando, 1965-1968. Extracto del Mensaje Presidencial al Congreso Nacional, 21 de mayo*. s/r.

PDC (1973). *El pensamiento de la Democracia Cristiana*, n/a.

Resoluciones 3er Congreso Nacional de Pobladores, 10 – 11 -12. Santiago, octubre de 1959.

SERVICIO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (1952). XII Censo de la población y I de Vivienda. Levantado el 24 de abril de 1952. Tomo I. Resumen del país.

TOMIC, R. (1969). *Revolución chilena y Unidad Popular*. Junta Nacional del Partido Demócrata Cristiano, n/a.

Artículos de periódicos y revistas

Amplia cooperación de la CORVI al Programa de Promoción Popular (26 de marzo de 1965). *El Mercurio*, p. 31.

Chile tres años de Gobierno. *Proposiciones para una acción política en el*

período 1967-1970 de una vía no capitalista de desarrollo. Documento de trabajo para la Junta Nacional del PDC (julio de 1967). *Política y Espiritu* (303), pp. 18-21.

CORVI invierte E° 350.000.000 este año en la construcción de 34.193 viviendas (6 de junio de 1965). *El Mercurio*, p. 49.

El gobierno y los Ingenieros (diciembre de 1927). *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, Año XXVII (12), p. 615.

El Ministerio de la Vivienda planificará sectores urbanos (4 de junio de 1965). *El Mercurio*, p. 25.

La Revolución en Libertad. Inventario de realizaciones (enero de 1969). *Política y Espiritu* (308), pp. 8-11.

Las elecciones dominan el panorama (15 de marzo de 1957). *Política y Espiritu* (174), pp. 7-8.

“LEO” (enero-mayo de 1964). Dos posiciones. *Política y Espiritu* (284), pp. 43-44.

Los hechos (1° de Abril de 1957). *Política y Espiritu* (175), pp. 2-5.

Medidas sociales para incorporar sectores populares del desarrollo (22 de mayo de 1965). *El Mercurio*, p. 27.

Ministro de Obras Públicas se referirá a la política de viviendas del gobierno (25 de marzo de 1965). *El Mercurio*, p. 21

Obras Públicas, Transportes, Viviendas Populares y Políticas de Construcción (22 de mayo de 1965b). *El Mercurio*, p. 25.

Organización del Pueblo y Participación (julio de 1969b). *Política y Espiritu* (311), pp. 22-24.

Población Barrancas pedirá la ayuda de Promoción Popular para solucionar sus problemas (17 de marzo de 1965). *El Mercurio*, p. 39.

Población de 124 viviendas, con escuelas y centros de asistencia social, será inaugurada en Buin (29 de junio de 1965). *El Mercurio*, p. 23.

Prioridad del Ministerio de Vivienda en la Cámara de Diputados (3 de junio de 1965). *El Mercurio*, p. 1.

Promoción Popular busca incorporar a la vida activa a los sectores “marginales” (15 de mayo de 1965). *El Mercurio*, p. 25.

Sin vivienda sana, perdurable y propia no podremos pensar en la paz social y desarrollo económico (25 de marzo de 1965b). *El Mercurio*, pp. 1, 20.

ACERO, L. (marzo de 1940). Realidad de la vivienda popular en Chile. Somero estudio sobre la situación actual del problema en Chile y sobre el plan de acción inmediata del Gobierno de Frente Popular. *Folleto de Divulgación Cultural* (4). Ediciones Populares. Caja de Seguro Obligatorio. Santiago: Talleres gráficos “Gutenberg”.

AYLWIN, P. (abr-may de 1967). Cuenta del Presidente del Partido Demócrata Cristiano. *Política y Espírito* (299).

AZÓCAR BRUNNER, E. (agosto de 1969). Problemática política de la participación popular. *Política y Espírito* (312), pp. 39-45.

CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA - CORVI (nov-dic de 1969). Objetivos de la política habitacional chilena en el período 1964-1970. *Política y Espírito* (314), pp. 86-87.

Editorial de EL FERROCARRIL (3 de mayo de 1872). A propósito del decreto de prohibición de la mendicidad I. In GREZ TOSO (1995). *La “cuestión social” en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902)*. Santiago: DIBA, pp. 219-221.

FALANGE NACIONAL (1951a). Principios para una política socialcristiana. Comentarios a la Declaración de Principios de la Falange Nacional. *Flecha Roja* (5). Santiago: Editorial del Pacífico.

FREI MONTALVA, E. (11 de octubre de 1935). Discurso de Eduardo Frei por la radio de “El Diario Ilustrado”. Publicado en *El Diario Ilustrado*, p.16.

FREI MONTALVA, E. (1º enero de 1957). Discurso de Eduardo Frei en el acto de proclamación de su candidatura a senador por Santiago, en el teatro “Caupolicán”, el 16 de diciembre. *Política y Espiritu* (171), 21-25.

FREI MONTALVA, E. (jun-ago de 1964a). Mi programa de gobierno. *Política y Espiritu* (285).

FREI MONTALVA, E. (nov- dic de 1964b). Proyecto sobre Promoción Popular. *Política y Espiritu* (287).

FREI MONTALVA, E. (nov-dic de 1964c). Proyectos sobre reformas constitucionales. *Política y Espiritu* (287), pp. 54-55.

FREI MONTALVA, E. (nov–dic de 1964d). De la revolución en libertad. *Política y Espiritu* (287), pp. 54-55.

FREI MONTALVA, E. (sept-oct de 1965). Primer aniversario de gobierno. Discurso presidencial. *Política y Espiritu* (292), pp. 24-25.

FREI MONTALVA, E. (junio de 1967). El tercer mensaje presidencial. *Política y Espiritu* (300), pp. 18-21.

FREI MONTALVA, E. (octubre de 1967b). Documento de trabajo para la Junta Nacional del PDC. Chile tres años de Gobierno. Proposiciones para una acción política en el período 1967-1970 de una vía no capitalista de desarrollo. *Política y Espiritu* (303).

FUENTEALBA, R. (junio de 1969). El destino de la DC está unido al porvenir del país (Cuenta del Presidente Nacional del PDC. Base Programática, 2 de mayo de 1969. *Política y Espiritu* (310), pp. 41-42.

PABLO, T. (enero de 1969). Carta a mis camaradas. *Política y Espiritu* (308), p. 59.

PETIT, S. (Nov – dic de 1964). Promoción Popular. *Política y Espiritu* (287), pp.

25-29.

PINTO, F. (ene-feb de 1965). El desarrollo nacional. Exposición sobre política chilena en reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). *Política y Espiritu* (288), pp. 16-21.

POBLETE, H. y MALUENDA, B. (4 de noviembre de 1964). Promoción Popular: un signo de los tiempos. *Diario El Sur*.

SALAZAR SALVO, M. (25 de noviembre 2012). La historia que la DC prefiere olvidar. Editorial. *Fortín Mapocho*.

SCHIMDT, T. (julio de 1934). Los trabajos públicos y la cesantía 1931-1934. *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile* Año XXXIV, (7).

SWOPE, G. (septiembre de 1940). Costo de la vida en la América del Sur. *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, Año LIII (9).

TORREALBA, Z. (1920). La higienización de la habitación obrera. *Revista de la Habitación* Año I (1), pp. 16-17.

VALDÉS, G. (enero-mayo de 1964). Conducta de los países industrializados respecto de los países en vías de desarrollo. *Política y Espiritu* (284).

VEKEMANS, R. y VENEGAS, R. (junio de 1966). Marginalidad y Promoción Popular. *Revista Mensaje* (149).

2. Fuentes secundarias

Artículos

ALVARADO, L., CHEETHAM, R., ROJAS, G. (abril de 1973). Movilización social en torno al problema de la vivienda. *Revista Eure*, 3 (7), pp. 37-70.

BENNHOLDT-THOMSEN, V. y GARRIDO, A. (octubre a diciembre de 1985). Marginalidad en América Latina. Una crítica de la teoría. *Revista Mexicana de Sociología*, 43 (4), pp. 1505-1546.

BONOMO, U. y MONDRAGÓN, H. (2013). Del conventillo a la vivienda

higiénica. Espacio doméstico, ciudad e instituciones en Santiago de Chile, 1890-1940. *Anuario n° 25, Revista Digital (4). Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario.*

CAMPERO, G. (agosto de 1987). Organizaciones de pobladores bajo el régimen militar. *Proposiciones*, (14). Marginalidad, movimientos sociales y democracia., pp. 85-43.

CARDOSO, F.H. (1970). Comentario sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad. En FLACSO-UNESCO. (1970). *Teoría, metodología y política del desarrollo en América Latina. Segundo Seminario Latinoamericano para el Desarrollo.* Santiago: FLACSO.

CASTELLS, M. (abril de 1973). Movimiento de Pobladores y lucha de clases en Chile. *Revista Eure*, 3 (7), pp. 9-35.

CASTELLS, M. (julio de 1971). L'urbanisation dépendante en Amérique Latine. *Espaces et sociétés*, (3), pp. 5-23.

CHEETHAM, R. (1971). El sector privado en la construcción: patrón de dominación. *Revista Eure*, 1 (3), pp. 125-148.

CIDU, Equipo de Estudios Poblacionales (1972). Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile. *Revista Eure*, 2 (6), pp. 55-81.

COPE G., O. (abril 1968). The 1965 Congressional Election in Chile: An Analysis. *Journal of Inter-American Studies*, 10 (2), pp. 256-276.

CORNELIUS, W., y DIETZ, H. (1976). Urbanización, formulación de demandas y sobrecarga del sistema político. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 5 (13), pp. 9-46.

CORTES, F. (enero a marzo de 2006). Consideraciones sobre la marginación, la marginalidad, marginalidad económica y exclusión social. *Papeles de población*, (47), pp. 71-84.

DE RAMON, A. (1990). La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile, 1920-1970. *Revista Eure - Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 16 (50), pp. 5-17.

DELFINO, A. (julio a diciembre de 2012). La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: su surgimiento y actualidad. *Revista Universitas Humanística*, (74), pp. 17-34.

ECHEVERRÍA, F.; ESPINOZA, V.; SABALL, P.; TIRONI, E.; VALENZUELA, E. (octubre-diciembre de 1985). Intervención sociológica con pobladores. *Proposiciones*, (12), pp. 44-53.

ESPINOZA, V. (enero de 1982). El movimiento de pobladores: una evaluación crítica. *Proposiciones*, (5), pp. 41-52.

ESPINOZA, V. (enero-abril de 1987). Crisis y pobreza urbana: aspectos estructurales. *Proposiciones*, (13), pp. 26-45.

ESPINOZA, V. (septiembre de 1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *Revista Eure*, 24 (72), pp. 71-84.

ESPINOZA, V.; RODRÍGUEZ, A.; ROSENFELD, A. (1986). Poder local, pobladores y democracia. *Proposiciones*, (12), pp. 56-65.

FARIÑA, V., C. (1987). Notas sobre el pensamiento corporativo de la Juventud Conservadora a través del periódico "Lircay" (1934-1940). *Revista de Ciencia Política*, IX (1), pp. 27-45.

FERNANDEZ BAEZA, M. (junio de 2012). Chile: hitos de medio siglo solidario. *Diálogo Político*, 29 (2), pp. 39-58.

FLEET, M. (1988). La Democracia Cristiana en el poder. *Estudios Públicos*, (32), pp. 263-313.

GOMES, G. (2014). O anticomunismo da juventude conservadora chilena. O caso da falange nacional (1935-1957), *Mediações-Revista de Ciências Sociais*

19 (1), pp. 170-186.

GRAYSON, G. (abril de 1969). Chile's Christian Democratic Party: power, factions and ideology. *The Review of politics*, 31 (2), pp. 147-171.

GREZ TOSO, S. (2000). Transición en las formas de lucha: motines peonales y huelgas obreras en Chile (1891-1907). *Historia*, 33, pp. 141-225.

HIDALGO DATTWYLER, R. (agosto de 1999). La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova – Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona 45 (1).

HIDALGO DATTWYLER, R. (enero de 2000). La política de casas baratas a principios del siglo XX. El caso chileno. *Scripta Nova – Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona (55), pp. 1-29.

HIDALGO DATTWYLER, R. (mayo de 2002). Vivienda social y espacio urbano en Santiago de Chile. Una mirada retrospectiva a la acción del Estado en la primeras décadas del siglo XX. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 28 (83).

HIDALGO DATTWYLER, R. (2009). El papel de las leyes de fomento de la edificación obrera y la Caja de la Habitación en la política de vivienda social en Chile, 1931-1952. *Revista INVI*, 15 (39).

HUNEEUS in Mainwaring y Scully, 2010.

HURTADO TORRES, S. (2013). El golpe que no fue. Eduardo Frei, la Democracia Cristiana y la elección presidencial de 1970. *Estudios Públicos*, (129), pp. 105-140.

KOWARICK, L. (1978). Desarrollo capitalista y marginalidad: el caso brasileño. *Revista Mexicana de Sociología*, 40 (1), pp. 31-54.

MARTINEZ, J. y MIREZ, L. (junio de 1988). Elecciones: la política en cifras. *Proposiciones. Plebiscito y Elecciones*, (16), pp. 95-116.

MONSALVEZ, D. (2006). La Asamblea del Pueblo en Concepción. La

expresión del poder popular. *Palimpsesto*, 3 (5).

NAVARRETE, B. (primavera de 2005). Un centro excéntrico. Cambio y continuidad en la Democracia Cristiana 1957-2005. *Revista de Ciencia Política*, (45), pp. 109-146.

NAVIA, P. (2004). Participación electoral en Chile, 1988-2001. *Revista de Ciencia Política*, 24 (1), pp. 81-103.

NUN, J. (1972). Marginalidad y otras cuestiones. En BASSOLS, M., DONOSO, R., MASSOLO, A. y MÉNDEZ, A. (1988). *Antología de sociología urbana*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 366-398.

NUN, J. (agosto de 1971). Sobrepoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Publicaciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)*, 66, Serie D.

POZO, H. y VERGARA, P. (enero de 1990). Políticas sociales y extrema pobreza en Chile. *Proposiciones*, (18). Chile, sociedad y transición, pp. 159-178.

QUIJANO, A. (1972). La constitución del "mundo" de la marginalidad urbana. *Revista Eure*, 2 (5), pp. 89-106.

QUIJANO, A. (julio de 1971). La formación de un universo marginal en las ciudades de América Latina. *Espaces et Sociétés*, (3), pp. XX-XX.

QUIJANO, A. (julio a septiembre de 1968). Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica en QUIJANO, A. (2014). *Cuestiones y horizontes de la dependencia histórico-estructural de la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.

RIQUELME, A. (1987). Promoción Popular y la educación para la participación (1964-1970). *Proposiciones. Educación popular y movimientos sociales*, (15), pp. 132-147.

RODRÍGUEZ, A. (1981). La ciudad disuelta. *Proposiciones*, (4), pp. 33-46.

RODRÍGUEZ, A. (agosto de 1987b). Veinte años de las poblaciones de Santiago (resumen de investigación). *Proposiciones*, (14). Marginalidad, movimientos sociales y democracia., pp. 24-43.

RODRIGUEZ, A. (enero-abril de 1987). Hogares allegados y viviendas populares. *Proposiciones* (13), pp. 46-77.

ROSENMANN, I. (1984). La ciudad invisible: tomas de terreno en Santiago de Chile, 1973-1985. Un escrito revisitado. Artículo republicado en 2016. *Revista Diseño Urbano y Paisaje*, (31), pp. 30-42.

SCAFF, P. (junio de 2007). Partido Demócrata Cristiano de Chile. OPALC (Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes), n/a.

SCHNEIDER, C. (1990). La movilización de las bases. Poblaciones marginales y resistencia en Chile autoritario. *Proposiciones*, (19). Chile, historia y “bajo pueblo”, pp. 223-143.

SINGER, P. (1973). Urbanização, dependência e marginalidade na América Latina. Em SINGER, P. (1973). *Economia política da urbanização*. São Paulo: Editora Brasiliense, pp. 63-90.

TIRONI, E. (agosto de 1987). Marginalidad, movimientos sociales y democracia. *Proposiciones*, (14). Introducción, pp. 9-20.

TIRONI, E. (agosto de 1987b). Pobladores e integración social. *Proposiciones*, (14), Marginalidad, movimientos sociales y democracia, pp. 64-84.

TIRONI, E. (mayo-junio de 1986). La revuelta de los pobladores. Integración social y democracia. *Nueva Sociedad*, (83), pp. 24-32.

TORRES DUJISIN, I. (julio de 1986). “Los conventillos en Santiago (1900-1930)”. *Cuadernos de Historia* 6. Santiago: Departamento de Ciencias Históricas. Universidad de Chile, pp. 67-85.

TOURAINÉ, A. (1987). La centralidad de los marginales. *Proposiciones*, (14), Marginalidad, movimientos sociales y democracia, pp. 214-224.

VALENZUELA, E. (enero-abril de 1987). Identidad y representaciones en el mundo popular. *Proposiciones*, (13), pp. 78-104.

VANDERSCHUEREN, F. (junio de 1971). Significado político de las juntas de vecinos. *Revista Eure*, (2), pp. 67-90.

VINK, N. (diciembre de 1976). Marginalidad: teoría y práctica. *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (21), pp. 57-75.

YOCELEVZKY, R. (abril-junio de 1985). La Democracia Cristiana chilena. Trayectoria de un proyecto. *Revista Mexicana de Sociología*, 47 (2), pp. 287-352.

Libros

ALDUNATE, A.; FLISFISCH, A. y MOULIAN, T. (1985). *Estudios sobre sistemas de partidos en Chile*. Santiago: FLACSO.

ANGUITA, R. (1913). *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1º de junio de 1913*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.

ARANCIBIA C., P; AYLWIN R., M.; REYES DEL VILLAR, S. (2003). *Los hechos de violencia en Chile: del discurso a la acción*. Santiago: Fundación Libertad y Desarrollo y Universidad Finis Terrae.

ARELLANO, P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo social, 1924-1984*. Santiago: CIEPLAN.

ARENDT, H. (1998). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.

AVELLO, D., CARTAGENA, J.C., ESCALONA, A., FARÍAS, G., HERNÁNDEZ, E., VIVANCO, S., LOBOS, J., PAREDES, G., SANDOVAL, P., VÁSQUEZ, B. (1989). *Constructores de ciudad. Nueve historias del primer concurso "Historia de las poblaciones"*. Santiago: Ediciones Sur.

BAÑO, R. (1985). *Lo social y lo político, un dilema clave del movimiento popular*. Santiago: FLACSO y Ediciones Ainavillo.

BITAR, S. (1995). *Chile 1970-1973. Asumir la historia para construir el futuro*. Santiago: Pehuén

CHATEAU, J., GALLARDO, B., MORALES, E., PIÑA, C., POZO, H., ROJAS, S., SÁNCHEZ, D., y VALDÉS, T. (1987). *Espacio y poder: los pobladores*. Santiago: FLACSO (Santiago: Salesianos).

CHONCHOL, J. y SILVA, J. (1951). *Hacia un mundo comunitario. Condiciones de una política social-cristiana*. Santiago: Estudios sociales.

CORREA SUTIL, S. (2005). *Con las riendas del poder*. Santiago: Editorial Sudamericana.

DE RAMON, A. (2000). *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Santiago: Editorial Sudamericana.

DESAL (1970). *La marginalidad urbana. Origen, proceso y modo*. Resultado de una encuesta en poblaciones marginales del gran Santiago. Santiago: DESAL.

EDWARDS, A. (1903). *Bosquejo histórico de los partidos políticos chilenos*. Santiago: Guillermo Miranda editor.

ESPINOZA, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.

FOUCAULT, F. (1987). *Saber y verdad*. Madrid: Ediciones de La Piqueta.

FOUCAULT, F. (2003). *El Yo minimalista y otras conversaciones*. Buenos Aires: Editorial la marca.

GARCÉS, M. (2002). *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: Editorial LOM.

GARCÉS, M. (2003). *Crisis social y motines populares en el 1900*. Santiago: LOM Ediciones.

GAZMURI, C.; ARANCIBIA, P. y GÓNGORA, A. (1996). *Eduardo Frei Montalva (1911-1982)*. Chile: Fondo de Cultura Económica.

- GRAYSON, G. (1968). *El Partido Demócrata Cristiano chileno*. Santiago: Editorial Francisco de Aguirre.
- GREZ, S. (2007). *Los anarquistas y el movimiento obrero. La alborada de "la Idea" en Chile, 1893-1915*. Santiago: Editorial LOM.
- GUMUCIO, R. (1933). *El deber político*. Santiago: Imprenta Chile. KOSIK, K. (1969). *Dialética do concreto*. São Paulo: Paz e Terra.
- GUTIERREZ, R., H. (1975). *La población de Chile. 1974 World Population Year*. CICRED Series. Paris: Imprimerie Louis-Jean.
- KOWARICK, L. (Coord.). (1988). *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- LOMNITZ, L. (1998). *La cultura política chilena y los partidos de centro. Una explicación antropológica*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- MACIVER, E. (1900). *La crisis moral de la República*. Santiago: Imprenta Moderna.
- MARX, K. (1966). *El capital. Crítica de la Economía Política (1867)*, Tomo I. México: Fondo de Cultura Económica.
- McADAM, D.; McCARTHY, J. D. y ZALD, Mayer N. (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. España: Editorial Istmo.
- McCAA, R. Chile XI Censo de población (1940). Recopilación de cifras publicadas por la Dirección de Estadística y Censos. CELADE.
- MELLER, P. (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Editorial Andrés Bello.
- MOULIAN, T. (2006). *Fracturas. De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende (1938-1973)*. Santiago: LOM Ediciones.
- MOULIAN, T. y TORRES, I. (1987). *Discusiones entre honorables. Las candidaturas presidenciales de la derecha entre 1938 y 1946*. Chile: FLACSO.

MOYANO B., C. (2009). *MAPU o la seducción del poder y la juventud. Los años fundacionales de Partido-mito de nuestra transición (1969- 1973)*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

OLAVARRIA, A. (1965). *Chile bajo la Democracia Cristiana, Primer Año*. Santiago: Editorial Nascimento.

OLAVARRIA, A. (1967). *Chile bajo la Democracia Cristiana, Tercer Año*. Santiago: Editorial Nascimento.

OLAVARRIA, A. (1968). *Chile bajo la Democracia Cristiana, Cuarto Año*. Santiago: Editorial Nascimento.

PETRAS, J. (Comp.). (1972). *América Latina: economía y política*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.

ROMERO, L. A. (1997). *¿Qué hacer con los pobres? Elite y sectores populares en Santiago de Chile, 1840-1895*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

SALAZAR, G. (1990). *Violencia Política Popular en las grandes Alamedas*. Santiago: SUR Editores.

SALAZAR, G. (2009). *Del poder constituyente de asalariados e intelectuales. Chile, siglos XX y XXI*. Santiago: LOM Ediciones.

SALAZAR, G. (2012). *Movimientos sociales en Chile. Trayectoria histórica y proyección política*. Santiago: Uqbar.

SALAZAR, G. y PINTO, J. (1999a). *Historia Contemporánea de Chile, vol. I. Estado, Legitimidad y Ciudadanía*. Santiago: LOM Ediciones.

SALAZAR, G. y PINTO, J. (1999b). *Historia contemporánea de Chile, vol. II. Actores, identidad y movimiento*. Santiago: LOM Ediciones.

SALAZAR, G. y PINTO, J. (2002). *Historia contemporánea de Chile, vol. III. La economía: mercados, empresarios y trabajadores*. Santiago: LOM Ediciones.

SEPÚLVEDA A., A. (1996). *Los años de la Patria Joven: la política chilena*

entre 1938-1970. Santiago: CESOC.

TARROW, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad.

THOMPSON, E. P. (1995). *Costumbres en común*. Barcelona: Crítica.

TOURAINÉ, A. (1987). *El regreso del actor*. Buenos Aires: Editorial Universitaria.

URRUTIA, C. (1972). *Historia de las poblaciones callampas*. Santiago: Quimantú.

URZÚA VALENZUELA, G. (1992). *Historia política de Chile y su evolución electoral (desde 1810 a 1992)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

VALENZUELA, A. (1978). *El quiebre de la democracia en Chile*. Chile: FLACSO.

VENEGAS, R. (1964). *Comisión de Promoción Popular. Síntesis Estudios. Jefe Comisión Promoción Popular*. Santiago: Dirección de la Comisión.

YOCELEVZKY, R. (1987). *La democracia cristiana chilena y el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970)*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco.

Documentos de trabajo, seminarios y tesis

ACOSTA, M. y VILAS, C. M. (1968). *Integración y movilización política a través de Promoción Popular. Seminario de Desarrollo político. Director: Juan Garcés*. Santiago: ELACP-FLACSO.

AGUIRRE, B. y SABATINI, F. (1981). *Discusión sobre políticas de desarrollo en las áreas de asentamiento precario de Santiago*. Curitiba: CE PAL.

ALDUNATE, A. (1984). *Antecedentes socioeconómicos y resultados electorales*. Documento de trabajo nº 207. Santiago: Programa FLACSO.

BAÑO, R. (1983). *El movimiento popular urbano en la perspectiva de las*

tendencias políticas. Documento de trabajo n° 196. Santiago: FLACSO.

BAÑO, R. (1993). *Configuración del espacio de preferencias políticas (1958-1989)*. Documento de trabajo. Serie Estudios Políticos n° 26. Santiago: FLACSO.

BENAVIDES, L. (1985). *El período 1938-1952*. Material docente sobre historia de Chile n° 1. Santiago: FLACSO.

BENAVIDES, L. y MORALES, E. (1982). *Campamentos y poblaciones de las comunas del Gran Santiago. Una síntesis informativa*. Documento de trabajo n° 154. Santiago: FLACSO.

BRAVO HEITMANN, L. (1959). *El Problema de la Vivienda a través de su Legislación (1906- 1959)*. Santiago, Editorial Universitaria.

CUMPLIDO, F. y BALBONTIN, I. (1978). *Proyecto de cambio e institucionalidad jurídico-política. Chile 1964-1973*. Documento de trabajo n°72/78. Santiago: FLACSO.

GAZMURI, J. (1988). *El sistema de partidos políticos en Chile en la década del sesenta*. Contribuciones Programa FLACSO Santiago de Chile n° 53. Santiago: Programa FLACSO.

GÓMEZ L., J. C. (1994). *Las poblaciones callampas. Una expresión de la lucha social de los pobres, Santiago 1930-1960. Primera parte*. Serie de Estudios Sociales n° 60. Santiago: FLACSO.

LAHERA, E. (1983). *Influencias externas sobre el desarrollo político de Chile entre 1930 y 1970*. Contribuciones Programa FLACSO n° 22. Santiago: FLACSO.

LAVADOS, I. (1983). *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*. Chile: CEPAL- ILPES- UNICEF.

LOYOLA T., M. (1989). *Los pobladores de Santiago; 1952-1964: su fase de incorporación a la vida nacional*. Tesis para optar al grado de Licenciatura en

Historia. Prof. Guía: Armando de Ramón. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Historia.

MOULIAN, T. (1986). *La Democracia Cristiana en su fase ascendente: 1957-1964*. Documento de trabajo n° 288. Santiago: FLACSO.

MOULIAN, T. y TORRES, I. (1989). *Sistema de partidos en la década del sesenta: la fase 1958-1964*. Documento de trabajo n° 417. Santiago: FLACSO.

MUÑOZ, H. (1984). *Inserción internacional de los partidos de la izquierda chilena*. Materiales para la discusión n° 10. Santiago: CED.

OXHORN, P. (1986). *Democracia y participación popular: organizaciones poblacionales en la futura democracia chilena*. Contribuciones Programa FLACSO n° 44. Santiago: FLACSO.

PORTALES, A. M. (1987). *Los conflictos internos en el Partido Demócrata Cristiano durante la primera etapa del gobierno de Eduardo Frei (1964-1968). La dimensión ideológica de un debate político*. Contribuciones Programa FLACSO n° 51. Santiago: FLACSO.

ROZAS, P. (1986). *Opciones de la coalición política en la transición y primer periodo democrático*. Materiales de Discusión n°148. Santiago: CED.

TAPIA, A. (2003). *La Promoción Popular: una alternativa socialcristiana en la lucha por el desarraigo de la marginalidad social (tesis de pregrado)*. Santiago: Universidad de Chile.

VALDÉS, T. (1983). *El problema de la vivienda. Políticas estatales y movilización popular*. Documento de trabajo n° 195. Santiago: FLACSO.

VALDÉS, T. (1986). *El movimiento poblacional: la recomposición de las solidaridades sociales*. Documento de trabajo n° 283. Santiago: FLACSO.

VARAS, A. (1982). *Visión de mundo y alternativas ideológicas en el Cono Sur: el caso chileno*. Documento de trabajo n°147. Santiago: FLACSO.

María Antonieta Mendizábal Cortés

ma.mendizabal@gmail.com

