



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE CIENCIAS PENALES**

**EL NARCOTRÁFICO Y LA VULNERABILIDAD URBANA: ANÁLISIS HISTÓRICO  
DE UNA PROBLEMÁTICA ESTATAL POCO ABORDADA.**

*Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales.*

**Autor:**

Víctor Aníbal Quiñones Rodríguez

Julio Tomás Álvarez Vera

**Profesora Guía:**

Rocío Lorca Ferreccio

**Santiago, Chile**

**2024**

## Índice

---

INTRODUCCIÓN	4
--------------	---

### **Capítulo I. Los inicios del problema habitacional**

---

§1. 1900-1950.	7
§2. 1953-1973.	10

### **Capítulo II. La Dictadura Militar: Nueva concepción del concepto habitacional.**

---

§1. Las nuevas políticas habitacionales: ahorro y esfuerzo.	15
§2. Las erradicaciones de la dictadura. Una nueva forma de vivir.	17
§3. La introducción del tráfico de drogas a Chile y su enraizamiento en Dictadura.	22
3.1 La breve historia del narcotráfico hasta la dictadura.	22
3.2 El ingreso de la droga en los nuevos sectores populares.	26
§4. Consecuencias de la nueva configuración de nuestro país.	30

### **Capítulo III. Explosión habitacional y Estallido. La búsqueda de soluciones contra el tiempo.**

---

<b>§1. Década del 90': nuevas políticas, nuevas drogas.</b>	32
1.1 Nueva política habitacional.	32
1.2 Pasta base, la nueva droga en el barrio	35
1.3 La nueva configuración de las bandas de tráfico	38
<b>§2. Siglo XXI: el ingreso de nuevas ideas para el enfrentamiento al narcotráfico en los barrios vulnerables</b>	41
2.1 Nuevo paradigma de las viviendas	41

### **Capítulo IV. Vulnerabilidad Urbana y narcotráfico: un análisis teórico**

---

<b>§1. Multidimensionalidad del fenómeno de la criminalidad</b>	46
<b>§2. El Estado: responsabilidad y legitimación en el desarrollo y castigo del narcotráfico</b>	48
<b>CONCLUSIONES</b>	52
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	54

## INTRODUCCIÓN

Dentro de las grandes problemáticas actuales de nuestro Estado, el narcotráfico se posiciona como una creciente temática que parece no detenerse. El panorama no ha sido del todo alentador a medida que avanza el tiempo: el crimen organizado avanza sin contrapeso, con su poder acrecentado por el mercado negro de armamentos de alto calibre<sup>1</sup>.

¿Cómo afecta este desarrollo sin detenimiento del comercio de la droga y sus grandes bandas organizadas el entorno que lo rodea? Los barrios más vulnerables, han sido mermados en su vida cotidiana y social por estos grupos organizados, teniendo que casi obligatoriamente pertenecer a un mundo del cual les es difícil escapar. Autores como Andrea Giménez-Salinas, han sostenido que, en lugares o contextos sociales caracterizados por la desorganización social, la falta de control familiar, comunitario y formal, y la existencia de una tradición de delincuencia organizada desarrollada, se creará una subcultura favorable a dicha delincuencia que hará más probable que un joven nacido en dicho barrio tenga una mayor exposición a la criminalidad de estos grupos, y pueda ser reclutado o atraído por ellos. En estos lugares, los grupos criminales gozan de una buena reputación, están bien integrados en la comunidad y existe una subcultura proclive a considerar el crimen organizado como una vía legítima para la obtención de logros.<sup>2</sup>

En Chile, dicha situación no ha sido tan distinta, y los niveles de crimen organizado han penetrado los barrios más desposeídos de este país, entendiéndolos hoy como *barrios críticos*, en los cuales las condiciones de cobertura de servicios estatales son precarias, las

---

<sup>1</sup> ALBERT, Catalina y ARELLANO, Alberto (2018). *La arremetida sin control del narcotráfico en Chile*. [en línea] CIPER Chile en Internet. 18 de Agosto de 2018. <<https://ciperchile.cl/2018/08/16/la-arremetida-sin-control-del-narcotrafico-en-chile/>> [Consulta: 12 de Octubre de 2018].

<sup>2</sup> SALINERO, Sebastián (2015). *El crimen organizado en Chile. Una aproximación criminológica al perfil del delincuente a través de un estudio a una muestra no representativa de condenados por delitos de tráfico de estupefacientes*. [en línea] Política Criminal, Vol. 10, N°19 (Julio 2015) <[http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_10/n\\_19/Vol10N19A2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_10/n_19/Vol10N19A2.pdf)> [Consulta: 14 de agosto de 2019].

oportunidades de un éxito económico-laboral escasas, y por consecuencia, un auge cada vez más problemático del narcotráfico como un mecanismo que puede paliar dichas carencias.

¿Cómo es que llegamos a este punto crítico? A través de este recorrido histórico, intentamos configurar y desarrollar una de las claves del creciente y abrumador desarrollo del tráfico de drogas: la deficiente y precaria política habitacional en los barrios populares

Para ello, buscaremos darle cabida a nuestro trabajo de investigación, a través de un análisis histórico de nuestro país en torno a sus políticas habitacionales y el desarrollo de la problemática de drogas. Este análisis, será seccionado de una forma cronológica:

El primer capítulo estará enfocado a las primeras décadas de siglo XX. En él, repasaremos de forma inicial, la gran problemática social que significó la migración campo-ciudad en nuestro país, que originó un aumento demográfico sin precedentes en grandes urbes como Santiago. Posteriormente, es menester colocar sobre la mesa las políticas habitacionales que gobierno a gobierno se fueron creando a fin de conseguir una solución a esta demanda de vivienda, finalizando con el gobierno de Salvador Allende.

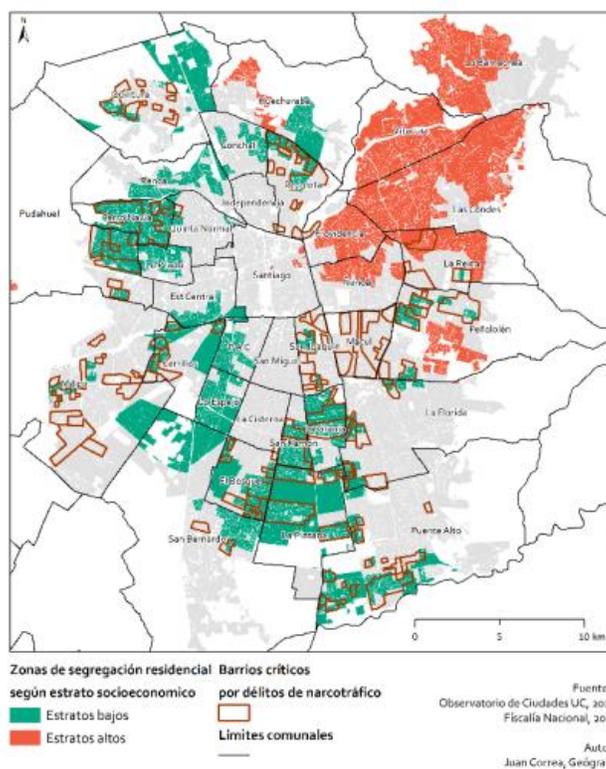
La abrupta interrupción de la Dictadura de Pinochet traería consigo consecuencias que marcarían un giro total en la vida de los habitantes de Chile: el segundo capítulo se encarga de indagar sobre las nuevas soluciones que traería este régimen al conflicto habitacional. Las erradicaciones de campamentos y la nueva forma de ver el derecho de vivienda, serán temas relevantes al respecto. Además, es en este punto de nuestra investigación que cobra relevancia especial la temática de la droga, al manifestarse de forma más explícita y por ende más problemática dentro del territorio nacional, con consumos cada vez más preocupantes en dichos barrios.

El retorno a la democracia en Chile marca a efectos de este estudio un tercer capítulo, que estará dividido en dos grandes bloques: primero, el fin del siglo, marcado por un auge económico y nuevas políticas públicas, pero, sin embargo, también un auge cada vez más problemático del tráfico de estupefacientes en los barrios más aislados de la sociedad. El segundo bloque, corresponde al siglo XXI, en el que se encuentran nuevas políticas habitacionales y una mirada más holística al enfrentamiento al problema de las drogas en las comunidades más aisladas.

Este análisis histórico nos permitirá entender la problemática de la dualidad narcotráfico/barrios vulnerables de una perspectiva más relacionada a la política pública habitacional, y ver qué factores fueron los que nos derivaron al estado actual, así como también cuáles son las políticas que nos pueden servir y a las que se les debe entregar un mayor énfasis a la hora de intentar erradicar el narcotráfico de Chile.

Por último, el capítulo cuatro se referirá a un análisis teórico entre la vulnerabilidad urbana y el narcotráfico, abordando esta problemática como un fenómeno multidimensional.

Para un primer acercamiento a la temática en cuestión, y como punto de inicio que ayudará a esbozar un panorama general, se adjunta un gráfico referido a la segregación socioespacial y sector de narcotráfico en la Región Metropolitana, en el cual se muestra la diferencia entre concentraciones de hogar de estratos bajos y altos respecto al narcotráfico.



Elaboración: Juan Correa, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

## **CAPITULO PRIMERO: Los Inicios del Problema Habitacional**

### **1. 1900 - 1952**

Si bien nuestro país comenzó su existencia republicana en la primera mitad del siglo XIX, es claro que el proceso propio de una urbanización sistemática se daría entre fines de este siglo y principios del siglo XX: el mercado del salitre favoreció una urbanización acelerada a lo largo de nuestro territorio, con una distribución descentralizada de las personas en la franja chilena. Para el año 1900, la urbanización de Chile alcanzaba al 55% de la población, y aún con todo, la gente que residía en Santiago era tan sólo el 9,5% de la población total del país.<sup>3</sup>

Sin embargo, ocurriría en los primeros treinta años del siglo pasado, uno de los cambios socioeconómicos más brutales que ha tenido este país: el desplome de la industria salitrera. Si en 1913 teníamos 127 oficinas operativas con 53.151 personas, para 1925 sólo quedaban un poco más de 25 mil personas en 53 oficinas.<sup>4</sup> El trabajo y habitación brindado por la zona norte de nuestro país mermaría.

Por otro lado, la aplicación de un nuevo modelo de desarrollo económico chileno de industrialización sustitutiva, traería consigo un acelerado proceso de urbanización, el cual, sumado a la problemática del salitre, provocaría la ruptura del equilibrio poblacional entre el campo y la ciudad, en favor de esta última.<sup>5</sup> De tener tranquilas urbes y grandes ambientes

---

<sup>3</sup> GEISSE G. y VALDIVIA M. *Urbanización e Industrialización en Chile*. Santiago de Chile. Revista EURE. 5(15). 1978. p.14.

<sup>4</sup> DONOSO, Carlos. *El Ocaso de La Dependencia Salitrera*. Santiago de Chile. Revista Diálogo Andino. (45): 97-118, 2014.

<sup>5</sup> MÉNDEZ, M. Elena. *La Vivienda Social. Una historia de segregación* [en línea] <<https://iberoamericasocial.com/la-vivienda-social-una-historia-de-segregacion/>> [consulta: 27 de diciembre 2019].

rurales, a fines del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, el panorama de la ciudad y la distribución de los miembros pertenecientes a la misma cambió abruptamente con la migración en masa producida desde el campo a la ciudad. Los ciudadanos buscarían más oportunidades laborales a fin de buscar una mejor calidad de vida: Santiago y otras grandes ciudades asoman en dicho panorama como ciudades predilectas para ellos, teniendo un crecimiento abrupto en pocos años, y que traería consigo una expansión habitacional desmesurada y poco controlable por los gobiernos parlamentaristas de aquella época.

Las causas anteriormente nombradas darían a Santiago una fuerza concentradora que no tendrían antecedente alguno en el desarrollo de Chile: se estima que entre 1907 y 1930 la población nacional aumentó 1,36 veces, mientras que la de la Gran Capital lo haría en un 2,14.<sup>6</sup> Trabajos mal remunerados y de gran esfuerzo físico serían la tónica de una ciudad que crecería de forma abrupta. Por todo esto, la problemática que derivaba de las habitaciones para obreros fue una cuestión que afectó generalizadamente a las grandes ciudades, sobre todo a finales del siglo XIX: la alusión a las llamadas habitaciones *malsanas*, y a las deficientes condiciones de vida de los grupos de la sociedad más desfavorecidos, estuvo presente en la mayoría de los discursos parlamentarios que fundamentaron los proyectos de ley en materia de vivienda<sup>7</sup>.

Con estos antecedentes, Chile fue uno de los países precursores en abordar esta problemática, con la formulación de un novedoso aparato legislativo ad hoc. La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 enfrentó esta situación intentando plantear soluciones a un conflicto que se hacía cada vez más acuciante: el de las necesidades de vivienda de las crecientes masas obreras.<sup>8</sup> La creación y posterior puesta en marcha de esta ley, significaría el inicio de una constante preocupación de los gobiernos de la primera mitad del siglo 20 por llegar a una solución con el conflicto y déficit habitacional que aquejaba a nuestro país.

---

<sup>6</sup> SEPÚLVEDA, Daniela. *De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante la década del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile*. Santiago de Chile. Revista INVI, 13(35): 103-115. p.106.

<sup>7</sup> CHAPARRO, Mónica. *La propiedad de la Vivienda y los sectores populares Santiago de Chile 1900-1943*. Santiago: Documento de Trabajo n°6, Serie Azul, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica, 1994, p. 11.

<sup>8</sup> MILLAN, Pablo. *Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso (Chile)*. Revista EURE. 44(125): 173-292. Enero 2016. p. 273.

Si bien esta ley significó un avance sin precedentes tanto en Chile como en el resto de Latinoamérica, la realidad del Estado chileno distaba de lo esperado: en los veinte años de vigencia de la ley (1905-1925), el estado Chileno fue incapaz de levantar más que dos poblaciones, que juntas sumaban un total de 396 hogares. Por otro lado, la iniciativa privada, abrazando los beneficios tributarios que ofrecía esta nueva Ley, construyó 3.246 viviendas, las cuales en su mayoría fueron conventillos y “cités”<sup>9</sup>: todos los comentarios de la época son abiertamente negativos respecto a la calidad de vida que podían brindar dichas habitaciones. Este tipo de construcciones, albergaría al mayor porcentaje de la clase proletaria de Santiago aún hasta 1940.<sup>10</sup>

El estado chileno tendría entre manos para aquel tiempo, un problema de complicada solución efectiva, pero no se rendiría: Grandes proyectos tendrían cabida luego de la ley anteriormente comentada, como lo fueron la Ley de la Vivienda en 1925 -que traía medidas como la reducción del 50% de las rentas declaradas insalubres-, y posteriormente, la Caja de Habitación Popular. Esta última, creada en 1936 dentro de un Plan de la Asociación de Arquitectos de Chile para la solución de los problemas habitacionales, buscaría la concesión de préstamos con más de 20 años de plazo y participa en forma directa en la construcción de viviendas para venta y arriendo, cuyo financiamiento lo obtiene mediante la recaudación de aportes obligatorios sobre la industria minera, correspondientes al 5% de sus utilidades para beneficio de sus obreros y empleados. Este proyecto estaría fuertemente influenciado por los Congresos de Arquitectura Modernos, que tendrían como idea base del barrio social moderno, un barrio integrado: se apuntaba a que la carencia de vivienda iba aparejada con otros males, ante los cuales el urbanismo moderno tenía las soluciones técnicas para dicha cuestión. Estos postulados se complementaban con el discurso político general que veía en los profesionales y técnicos como los garantes de la continuidad del modelo de desarrollo económico que el país comenzaba asumir por esos años. Así, entre 1937 y 1941, se edificaron 9180 viviendas, de las cuales un 58 por ciento se construyeron gracias a la acción directa de la Caja de la Habitación y 42 por ciento se logró a partir de la labor indirecta. Sin embargo, este total contrasta ampliamente con las previsiones de construir trece mil viviendas al año o

---

<sup>9</sup> DE RAMÓN, Armando. *LA POBLACIÓN INFORMAL. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970*. Santiago de Chile. Revista EURE, 17(50): 5-17. 1990. p. 9.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, nota 9. p.8.

con las 37.000 que señalaba el plan de viviendas propuesto por la Asociación de Arquitectos de Chile<sup>11</sup>; de hecho, para el año 1940, el panorama era poco esperanzador:

## CAJA DE LA HABITACIÓN POPULAR

Estado de la labor constructiva de la ciudad  
de Santiago al 31 de diciembre de 1940

	N° de casas	Habitantes	En construcción	Habitantes
Ley N°5.950	1.011	6.611	1.016	6.632
Ley N°6.172	453	3.253	186	1.352
Totales	1.464	9.864	1.202	7.684

Fuente: Municipalidad de Santiago: archivo sin clasificar<sup>12</sup>

Existía por lo pronto, un claro esfuerzo por intentar solucionar la cuestión social del país sobre la política habitacional, pero con claras limitaciones: el desarrollo económico del país no era el óptimo para las ideas que se buscaban, así como el desarrollo de planes habitacionales poco unificados y dispersos. Con todo, ¿Seguirían las buenas ideas de esta primera mitad, vigentes en la segunda?

## 2. 1950-1973

Armando de Ramón idea una división que a efectos de nuestro estudio resulta extremadamente funcional a la hora de enmarcar la relación de la política habitacional y los habitantes de Chile, y a la vez, nuestro trabajo: tal cual vimos en el apartado anterior, entre

---

<sup>11</sup> HIDALGO, Rodrigo. *El Papel de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera y la Caja de la Habitación en la Política de la Vivienda Social en Chile 1931-1952*. Revista INVI. 15(39): 92 a 120. Mayo 2000.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, nota 9. p.11.

los inicios del siglo XX hasta fines de los años '40, el archivo histórico es “amigo” de las soluciones legales que los gobiernos de aquella época entregaron de forma entusiasta pero deficiente a nuestros habitantes. Sin embargo, esta segunda etapa del análisis requiere agregar un elemento que hasta ahora no estaba siendo considerado dentro de la cuestión: una desatada y preponderante ocupación ilegal de terrenos sin contrato previo, que a veces claro, podría traer violencia.<sup>13</sup>

Hasta el año 1953, el panorama de la situación de Chile apremiaba: sumados a los problemas anteriores, desde los años 30 la situación de nuevas tomas de terreno a las afueras de la ciudad comenzaría poco a poco a adquirir relevancia abismante. Las llamadas “Poblaciones Callampa”, comenzarían a abarcar dichos territorios con poca relevancia, dando una solución habitacional a dichos pobladores realmente precaria en todo ámbito. Las cifras tampoco acompañaban: por ejemplo, en Santiago al año 52' vivían en “callampas” unas 75.000 personas, 6.25% de la población de Santiago. Con los años, esta cifra iría en escalada constante.<sup>14</sup>

Si bien el escenario no era favorable y cada día se complicaba más la solución a la compleja situación que aquejaba sobre todo a las periferias de las grandes comunas, el Estado chileno no daría por sentado el fracaso de sus intentos. Hasta el año 1953, la política habitacional de nuestro país había estado dispersa, momento en que la Corporación de la Vivienda (en adelante CORVI) reunió todos esos esfuerzos realizados durante décadas, en un solo plan concreto y sistémico. La CORVI vendría a sintetizar las ideas que se venían trabajando respecto a la vivienda como un todo integral, siguiendo las directrices de un Estado de bienestar:

La labor de la CORVI representa un programa político de racionalización y centralización de una labor de provisión habitacional, que anteriormente se desarrolla en menor escala y de un modo autónomo desde la institucionalidad de la previsión laboral. (...)

La creación de la CORVI representa un acto de modernización política por excelencia. Esto es, la formalización institucional, a nivel político administrativo, de la expansión de la racionalidad planificadora del Estado al

---

<sup>13</sup> Ibíd. ,nota 9, p.6.

<sup>14</sup> Ibíd. ,nota 9, p.12.

ámbito de las responsabilidades sociales en materia habitacional, teniendo como horizonte construir una provisión de cobertura total.<sup>15</sup>

La CORVI comenzaría a concentrar entonces, gran parte de la tarea sobre la vivienda social, pero no necesariamente respondería al interés del Estado por brindar un estándar de vida aceptable: el hecho de que las viviendas ilegales afloraran en nuestro país, traería consigo un concepto que con el tiempo concentraría más importancia y fuerza: las Erradicaciones. Éstas, consistían básicamente en traslados masivos de habitantes desde los terrenos donde primitivamente se habían instalado hacia otros que habían sido loteados y urbanizados por el Estado, en cuyos sitios se iniciaba la construcción de las viviendas definitivas. Por supuesto se trataba de poblaciones erigidas a las afueras de la ciudad, donde los terrenos claramente tenían un menor valor y donde se hacía una inversión mínima en urbanización, lo cual permitía dar soluciones a muchas familias.<sup>16</sup>

Con esto, el estándar de calidad de las poblaciones variaría entre ellas:

No son lo mismo aquellos conjuntos habitacionales desarrollados por CORVI respondiendo a mandato de las Cajas de Previsión (Población Juan Antonio Ríos) que aquellos desarrolladas por CORVI en el marco de programas destinados a prever la explosión de comportamientos sociales inorgánicos y establecer bases de disciplinamiento social de la población marginal (Pob. San Gregorio, Pob. José María Caro) desarrolladas durante los gobiernos de Ibañez y Alessandri. Tampoco cabe considerar a estas últimas como equivalentes a las Operaciones Sitio (Conchalí, Cisterna I y II, Barranca I y II, Santa Julia 1,2,3,4, Colón Oriente, Villa O'Higgins, Villa Perú, etc.). Estas se concibieron representando acciones significativas en el marco de estrategias de desarrollo progresivo, asociadas a la promoción popular del comunitarismo autogestionario.<sup>17</sup>

La CORVI se mantendría hasta los inicios del gobierno militar como una institución que tendría cambios respecto a los intereses de cada Gobierno, pero claramente fue un gran esfuerzo de parte del Estado a la hora de solucionar el cada vez más apremiante aseguramiento a la vivienda en Chile.

---

<sup>15</sup> RAPOSO, Alfonso. *La vivienda social de la CORVI. Un otro patrimonio*. Santiago de Chile. Revista INVI, 14(37).

<sup>16</sup> *Ibíd.*, nota 9.p.12

<sup>17</sup> *Ibíd.*, nota 15. p.14.

Siguiendo con los esfuerzos por la disminución del déficit habitacional, el mercado componente social del gobierno de Frei Montalva puso en primera línea la vivienda como una necesidad básica para la población chilena, reflejándose en la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo el año 1965. Esta nueva institucionalidad, buscaría entre muchos otros objetivos, una reducción del déficit habitacional que aquejaba a nuestro país en aquellos días. Los programas desarrollados por el MINVU contemplaban la creación de viviendas para disminuir drásticamente aquel déficit (se estimaba un déficit de 420.000 viviendas, de las cuales Frei se comprometía disminuir a 60.000), tenían un componente muy atractivo para aquella época: la integración de la perspectiva de barrio. Consideraba la inclusión de escuelas, sectores deportivos y de recreación, centros asistenciales y servicios básicos. También hubo fuertes esfuerzos en añadir la dimensión participativa a los planes de vivienda. Esta inclusión de la comunidad en las soluciones habitacionales se hace patente por medio de la canalización que otorgó la recién promulgada Ley de Junta de Vecinos.<sup>18 19</sup>

Esta interesante forma de abordar la creación de barrios de una forma integral y con perspectiva tanto en el déficit habitacional como en la calidad de vida de la vecindad, sería fuertemente afectada por los convulsionados tiempos que se viven entre fines de los años 60 y principios de los años 70. Con todo, el gobierno de Salvador Allende establecería la vivienda como un derecho inalienable y en su mandato se enfocaría en este apartado gubernamental, a otorgar soluciones integrales y definitivas, lo que se traduce en viviendas completas y con aceptables estándares de habitabilidad, y no en forma progresiva, por etapas o de autoconstrucción, y por otro lado, mejorar las que se habían creado con anterioridad y gozaban de precarias condiciones.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> RIVERA, Álvaro. *Historia de la política habitacional en el área metropolitana de Santiago*. Santiago de Chile. Revista CIS. 16 (16). Diciembre de 2012. p.34.

<sup>19</sup> *Ibíd.*, nota 15. p.60.

<sup>20</sup> *Ibíd.* nota 18. p.35.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: La Dictadura Militar: Nueva concepción del concepto habitacional**

Como es de apreciar en el recorrido histórico hasta principios de la década de 1970, el enfoque de la política habitacional estaba enfocado principalmente, en las personas y la calidad de vida de éstas dentro del barrio, con contadas excepciones. La política gubernamental, desde los procesos de industrialización, ya venía entendiendo que los suburbios deberían entregar más que un simple techo: deberían buscar un desarrollo de barrio íntegro, con un acceso a la comunidad, a sus servicios y a la vida social de forma al menos aceptable.

La dictadura militar de Chile, que tuvo lugar entre los años 1973 a 1988, trajo consigo un profundo y drástico cambio en la sociedad chilena. La economía, como un aspecto fundamental de todo el proceso de reformas que dicha junta llevó a cabo, fue la que claramente más profundamente se vio transformada: la implementación de un sistema económico de libre mercado, con una reducción enorme del gasto público, eliminación de obstáculos para las empresas privadas, el fomento a la inversión del extranjero y la privatización de ofertas estatales, derribó por completo el sistema que la Unidad Popular había intentado arraigar en el país.

Este sistema buscaría rescatar la empobrecida y compleja situación económica que vivía nuestro país. De cierta forma lo lograría en un comienzo, obteniendo resultados macroeconómicos muy positivos, pero con el pasar del tiempo las consecuencias sociales serían destructivas:

Los resultados macroeconómicos positivos fueron dando como resultado un alto costo social, pues para alcanzar los objetivos económicos trazados por el régimen militar se tuvo que optar por no garantizar la estabilidad y la seguridad social de la ciudadanía y especialmente de los sectores populares. El nuevo rol del Estado iba eliminando progresivamente sus funciones de fomento y participación, debilitando su tarea reguladora de las desigualdades sociales y avanzando hacia una privatización de los servicios básicos para el desarrollo de la sociedad: la educación, salud, vivienda, previsión social.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> VALDÉS, Teresa. “*El problema de la vivienda. Políticas estatales y movilización popular*”. Documento de trabajo. N° 195. FLACSO. 1983.

El nuevo modelo neoliberal se asentaría entonces de forma rápida y con objetivos y directrices claras. Lo más interesante será ver ahora, cómo esta nueva ideación de país penetraría las políticas habitacionales de Chile.

### **1. Las nuevas políticas habitacionales: ahorro y esfuerzo.**

El paradigma económico-social, también llevaría a las políticas de barrios a un nuevo paraje, con un rumbo diametralmente distinto, en el que la habitación social se aferraría al concepto del ahorro, y no concebiría dicha necesidad humana como un derecho natural e inherente al desarrollo de las familias en su entorno: ahora, es el mercado y sus fluctuaciones quienes determinarían los recursos y no el Estado, quien relegaría su accionar a la subsidiariedad, la gestación de regulaciones y fomento a la iniciativa privada, no así a la producción de viviendas por medio de sus instituciones, como fue visto en los años anteriores. La definición del MINVU para el nuevo “derecho a la vivienda”, sería más que clarificadora:

La política habitacional del supremo gobierno establece que la vivienda es un derecho, que se adquiere con esfuerzo y ahorro, acción en la cual familia y Estado comparten su cuota de responsabilidad. La vivienda no es, por lo tanto, un regalo del Estado.<sup>22</sup>

Las viviendas ya no serían otorgadas por la condición del beneficiario, sino que este deberá cancelar su valor real una vez que sus ahorros lo permitan, mientras que el Estado, a cambio, reconoce el esfuerzo otorgando créditos con bajas tasas de interés. Esto responde claramente a generar un cambio en la forma bajo la cual el Estado se hace cargo del problema, satisfaciendo con subsidios a la demanda (beneficiarios) y no a la oferta (corporaciones,

---

<sup>22</sup> CASGRAIN, Antoine. “*La Apuesta del Endeudamiento en la Política Habitacional Chilena*”. Revista INVI. 25(68): 155 a 182..

empresas constructoras) para que estas dos fuerzas converjan en un mercado abierto.<sup>23</sup> ¿Cómo afectaría entonces, esta nueva visión del gobierno de Pinochet en el desarrollo de los nuevos barrios y en definitiva, la nueva vida de las chilenas y chilenos?

Algunos autores estiman que una de las grandes inspiraciones al cambio del paradigma habitacional estaría relacionado con el libro *Geopolítica*, en el que Pinochet comenzaría a sintetizar ideas de autores foráneos sobre la filosofía del mismo nombre, que tan influyente fue en regímenes como el de la Alemania Nazi y su “espacio vital”: Intentaría explicar en este libro que los Estados son como un organismo vivo, realizando una metáfora comparativa con una ameba:

El Estado como un organismo formado por los elementos señalados [...] adquiere en su composición una constitución semejante a una Ameba” [...] “Para la geopolítica, el Estado no es una creación legalista. Por el contrario, ve en él un organismo vivo, sometido a ciertas leyes y sujetos a influencias naturales al igual que cualquier otro organismo animal. Por lo tanto, un Estado experimenta fenómenos de nacimiento, crecimiento y muerte; se expande, enferma y envejece como todos los seres<sup>24</sup>.

¿A dónde llegarían los alcances de esta corriente de pensamiento en el desarrollo de la dictadura chilena? Ciertamente, la fuerte convicción de la junta militar sobre las ideas de la *Geopolítica*, sumado a las nuevas ideas neoliberales que penetraron a dicho gobierno, generó el clima propicio para el nacimiento de la segregación social y territorial moderna. En palabras del académico Cesar Leyton, la expansión inmobiliaria en los años 80s se desarrolla en base a esta nueva ideología:

La “endocolonización” de los militares del cono sur no es síntoma de subdesarrollo o barbarie castrense, sino más bien un anticipo del modelo de sociedad que se irá imponiendo. La erradicación, cortar de raíz, fue más allá de los supuestos subversivos, porque el espacio urbano/social y político debía estar libre de marginalidad para el mercado, una asepsia territorial que se tradujo en trasladar a las poblaciones pobres a depósitos en nuevos territorios, que llamaremos comunas container localizadas en los extramuros de la ciudad, preparando el terreno para el libre acceso de las empresas inmobiliarias, herederas naturales de la segregación social de la ciudad neoliberal y del crecimiento “espontáneo” de la metrópoli.

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* p.36.

<sup>24</sup> PINOCHET, Augusto [1968] (1974). *Geopolítica*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 2ª edición p. 216.

Es en esta profilaxis territorial que el discurso higienista eugenésico es re-actualizado por las autoridades castrenses y civiles, utilizándolo para justificar el traslado masivo de pobladores y es funcional en esta nueva geopolítica o biopolítica militar. La segregación de la miseria obliga a renovar estrategias de mediación social del espacio público y del privado, donde las disposiciones sanitarias se enfocarán en las condiciones de marginalidad como posibles transmisores de enfermedades, tanto para los mismos sujetos enfermos en términos fisiológicos o para los que se opongan a la doctrina neoliberal. La modificación empezará en el mismo corazón de los pobladores: sus viviendas, su hábitat, su cuerpo, su lazo social.<sup>25</sup>

Así, el marco teórico que fundó la nueva etapa de Chile en materia habitacional vendría cargada con estas dos ideologías que marcarían el desarrollo a su vez, de la vida en sociedad de las y los chilenos. La Erradicación entonces, jugaría un papel importante en la nueva configuración de las ciudades con grandes problemas de cobertura habitacional.

## **2. Las Erradicaciones de la Dictadura. Una nueva forma de vivir**

A partir de 1975, la denominada *Erradicación*, comenzaría a llevar una profunda modificación en la repartición demográfica de las comunas chilenas, con dos objetivos a cuestas: uno explícito, que sería la de potenciar y favorecer las reformas neoliberales a través del desplazamiento de personas, y una implícita, relacionada a la búsqueda de un control político sobre las organizaciones sociales y poblaciones que sobrevivieron al Golpe. Este nuevo plan gubernamental, comenzaría a eliminar lo que en el principio del siglo XX tomó fuerza y consistencia: los campamentos asentados en Santiago, como ejemplo más insigne.

La ubicación de estos campamentos, al igual que su nacimiento y como señalamos anteriormente, no ocurrió de forma homogénea: gran parte de estos campamentos también se ubicaban en las comunas ricas de la gran capital, y no solo las periferias del Gran Santiago se verían empapadas de esta vida: comunas acomodadas como Santiago, las Condes y Providencia, eran testigos día a día de que estas personas segregadas también habían quedado atrapadas en los procesos de crecimiento de las comunas históricamente acaudaladas.

---

<sup>25</sup> *Íbid.*, nota 24.

Estos bolsones de pobreza fueron obligados a trasladarse, siendo desplazados por convoyes de camiones del ejército, hacia comunas pobres con nuevas instalaciones y soluciones habitacionales, lo que en teoría significaría un mejoramiento en sus condiciones de vida. Por supuesto, esa mejora no ocurrió en este proceso de erradicación militar, pues más de 29.000 familias de la Región Metropolitana fueron sacadas de estas comunas ricas para concentrarse en sectores geográficos periféricos, que volvieron a constituirse en guetos sociales. Las comunas receptoras en el marco de este mega-desplazamiento de gente fueron las comunas pobres preexistentes y otras creadas para el proyecto que, a través de supuestos fondos de sus pares potentados, podrían enfrentar la implementación del asentamiento de miles de pobladores. La mayoría de estas personas fueron instaladas en el sur de Santiago, en las comunas de La Granja, Puente Alto y San Bernardo, tres de las comunas consideradas, hasta el día de hoy, como nuevas fronteras urbanas, donde la violencia es parte de la cuestión social contemporánea de la ciudad.

Estas tres comunas recibieron casi el 51 % de la erradicación, y los ayuntamientos pobres que las dirigían quebraron, al no estar preparados para recibir a una población que llegó a doblar o triplicar su número, y ser incapaces, por falta de infraestructuras y de capacidad de inversión.<sup>26</sup>

Así, por ejemplo, La Pintana, que el año 1982 tenía 72 mil habitantes, al año 1984 ya alcanzaba las 184 mil personas. En el transcurso de 10 años, Puente Alto y Pudahuel triplicaron su población.<sup>27</sup> Como consecuencia, en dichas comunas la administración se vio fuertemente influida y a su vez negativamente afectada por la irrupción de este plan de Erradicación: se realizó un sacrificio de estos ayuntamientos, para favorecer el crecimiento inmobiliario y servicios de comunas ricas, que no crecieron poblacionalmente entre 1982 y 1992, sino que acumularon espacio y riqueza en sus municipios (no invirtieron en proyectos de derechos sociales a los pobres)<sup>28</sup>, a costa de estas *comunas container*, que cayeron en

---

<sup>26</sup> LEYTON, César (2015). *Geopolítica y Ciudad gueto: Erradicaciones eugenésicas en la dictadura militar. Santiago de Chile 1973-1990*. Editorial Ocho libros. p.15.

<sup>27</sup> Rozas, Germán (2002), *Efectos psicosociales, ciudad y calidad de vida*. Revista Intervención Psicosocial, 11 (2): 229-243.

<sup>28</sup> Ejemplo de Providencia, que creció un -3.7%, a diferencia de comunas como las nombradas Pudahuel y Puente Alto.

problemas de marginalidad y hacinamiento por las poblaciones erradicadas. Según un informe de FLACSO, la Política Nacional de Desarrollo Urbano vigente entre 1979 y 1985 provocó en las comunas receptoras efectos muy negativos para la población, sobre todo en los factores organizadores y fundamentales en políticas sociales democráticas, como la educación y la salud.<sup>29</sup> Según las cifras entregadas por Irene Molina Vega en su memoria para optar al grado de geógrafo, hasta diciembre del año 1984 se habría trasladado a un total de 26.291 familias (137.000 personas aproximadamente), de las cuales más del 80% (21.323 familias) se erradicó “intercomunalmente”, es decir, fuera de la comuna de origen de las familias movilizadas.<sup>30</sup>

A nivel general, según las conclusiones de Irene Molina Vega, de las 26.291 familias erradicadas durante el período 1979-1984, el 71,5% (17.789 familias) tuvo como destino alguna comuna de la provincia de Santiago, mientras que el 26,2% (6.890 familias) encontraron destino en comunas de otras provincias de la región metropolitana: de estas últimas, el 67,5% (4.650 familias) se concentró en dos comunas específicas, a nombrar: Puente Alto (perteneciente a la provincia Cordillera) y San Bernardo (provincia del Maipo). A su vez, la autora denuncia que el 66% de las familias erradicadas en total durante este período se concentró en seis comunas en particular del “Gran Santiago”\*: La Pintana\* (5.696 familias), Renca (3.012 familias), Puente Alto (2.907 familias), La Granja (1.982 familias), San Bernardo (1.743 familias) y Peñalolén\* (1.718 familias).<sup>31</sup>

Claramente en lo macro, las nuevas poblaciones trajeron consigo una sobresaturación en las comunas periféricas, pero ¿Qué pasó con las vidas en particular de cada chileno desplazado? Como analizamos en el capítulo anterior, la preocupación de los gobiernos de mitad de siglo, fue la búsqueda de, en lo posible, barrios integrados dentro de la comuna, con la intención de que la gente tuviese un acceso a casas con un estándar de calidad que rondara el promedio de la habitación en Chile. Con el desarrollo de la Erradicación, y a continuación

---

<sup>29</sup> Morales, E.; Rojas, S (1986). *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular*. 1979-1985. Documento de trabajo n° 280. Santiago, FLACSO.

<sup>30</sup> MOLINA, Irene. “El programa de erradicación de campamentos en la Región Metropolitana (1979-1984). Implicancias socioeconómicas y espaciales”. Tesis (memoria para optar al grado de Licenciada en Geografía) . PUC. 1985.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, nota 29.

los grandes proyectos inmobiliarios, el nuevo modelo de barrio también sufriría cambios profundos, que a su vez también afectarían de una u otra forma el vivir de los nuevos migrantes a estas poblaciones periféricas: en el papel, suena bastante alentador el sacar a las personas de un lugar mísero como lo eran los campamentos, a nuevos barrios que de cierta forma mejorarían el estándar de vida. Esto habría sido una solución real a los problemas habitacionales que existían, pero esta construcción sanitaria neoliberal se fundamentó en la privatización de los bienes básicos, de modo que el sistema de alcantarillado, la luz y el agua actuarán contra la economía doméstica de los pobladores, trayendo más crisis a su sobrevivencia, ya que estos factores urbanos básicos se transformaron en una verdadera trampa de deudas para ellos y sus familias.<sup>32</sup>

Así, conforme las nuevas poblaciones iban construyéndose de forma desmesurada y rápida, la Dictadura fue privatizando servicios básicos que traerían consigo el endeudamiento propio del modelo neoliberal, afectando el estándar de vida desde otras perspectivas y ya no tan sólo de las condiciones sanitarias o de salud física propiamente tal. La deuda era de todos modos, impagable: el crédito hipotecario consumía un tercio del sueldo total del jefe del hogar. La situación era aún más precaria cuando no se entregaban los 18 metros cuadrados construidos y solamente se entregaba la caseta sanitaria y la cocina, o sea 6 metros cuadrados, que por supuesto significaba una situación infrahumana para una familia mínima de 5 personas (sumándole casos de allegados, que eran un porcentaje importante de los erradicados). Por lo tanto, ese 25% del sueldo que debían colocar los pobladores para su higienización, para la construcción de sistemas de alcantarillado y saneamiento, se convertía en una deuda inalcanzable de saldar. Lo más cruel y perverso del sistema es que muchas casas recibían apoyo para construcción de la caseta sanitaria (ideología higiénica), pero nunca las inmobiliarias privadas se interesaban en construir el resto, ya que no les convenía por el bajo monto que el Estado entregaba a estas personas.<sup>33</sup>

---

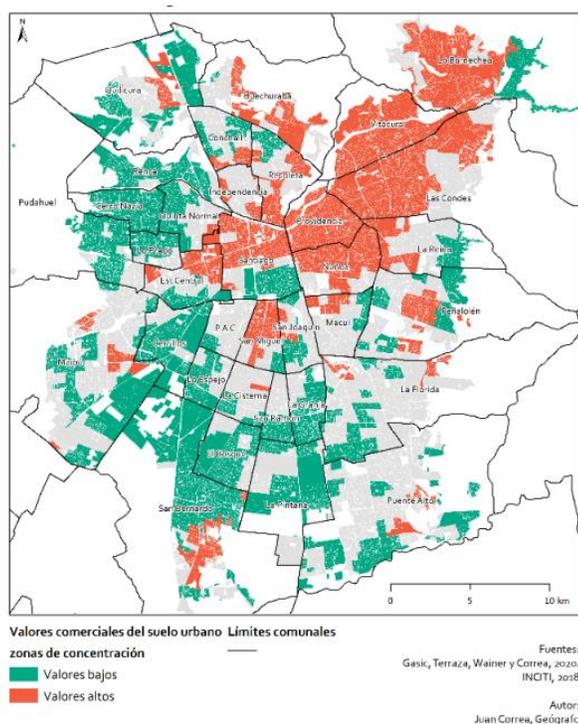
<sup>32</sup>LEYTON, César (2015). *Geopolítica y Ciudad gueto: Erradicaciones eugenésicas en la dictadura militar. Santiago de Chile 1973-1990*. Editorial OchoLibros. p.18

<sup>33</sup> *Ibíd.* p.20.

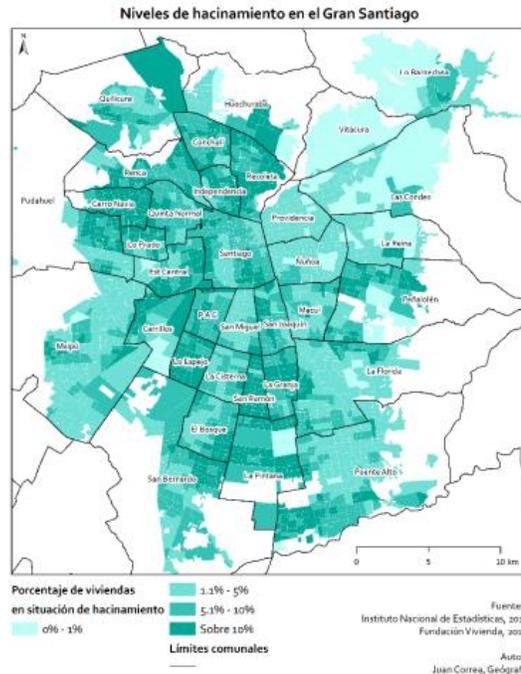
De acuerdo a lo anterior, es notoria la conflictiva herencia que nos dejó consigo la implantación chabacana del modelo neoliberal en nuestras comunas, especialmente en las que fueron afectadas o creadas a través de la erradicación de campamentos, que trajeron consigo una costosa administración debido a la enorme cantidad de gente que comenzó a llegar a las mismas.

Estas condiciones generarían una insalvable deuda para las personas recién llegadas a estas comunas (una especie de insolvencia comercial), y se vería íntimamente relacionada con una nueva y creciente forma de hacer dinero de forma ilegal en nuestro continente: el tráfico de drogas.

Para una mejor comprensión de la magnitud de la problemática, se adjuntan dos gráficos que demuestran cómo las medidas tomadas por el gobierno en su momento, siguen presentes hoy en día, por una parte, en la desigualdad en valores fiscales del suelo urbano, y en los niveles de hacinamiento del gran Santiago.



Elaboración: Juan Correa, geógrafo, 2021- Fuente indicada en el mapa.



Elaboración: Juan Correa Parra, geógrafo, 2021 - Fuente indicada en el mapa.

### 3. La introducción del tráfico de drogas a Chile y su enraizamiento en Dictadura.

#### 3.1. La breve historia del Narcotráfico hasta la Dictadura<sup>34</sup>

Hasta el momento, nos hemos concentrado en mirar de forma detenida las políticas habitacionales en Chile, y cómo estas fueron variando a través de períodos en el siglo XX. Sin embargo, el tema del narcotráfico aún no ha sido agregado a nuestro estudio hasta ahora, puesto que la configuración histórica de dicho delito no se estableció de manera paralela a estas políticas, y más bien como esta tesis sostiene, el primero es una de las tantas consecuencias del segundo.

<sup>34</sup> Sección basada y ampliada del documento *La Organización Criminal del Tráfico de Drogas en Chile* del Observatorio del Narcotráfico en Chile.

Una investigación bastante citada al respecto de la historia del narcotráfico y que es de gran ayuda a fin de esclarecer el párrafo anterior, es el libro del historiador Manuel Salazar “Traficantes y Lavadores”, en el cual distingue de forma notable y sencilla, tres etapas del desarrollo del tráfico de drogas en Chile<sup>35</sup>:

Una primera etapa, alrededor de los años '40, en la que unos pocos personajes se dedican a varios negocios ilegales a la vez, como la trata de blancas, el comercio de especies robadas y el mismo tráfico de drogas. Éste último en específico, estaba circunscrito al ámbito del trasnoche en ciertos prostíbulos y *Night Clubs*. Sus proveedores correspondían a algunos farmacéuticos y ciertos personajes de la colonia china residente.

La segunda etapa tiene relación con el cambio de microtraficantes a mafias organizadas de tráfico, alrededor de los años '50. Según el autor, para las policías de aquel tiempo les es complicado determinar con exactitud en qué momento se pasó de una etapa a otra, pero es claro que Valparaíso y el Norte Grande fueron los lugares de mayor contrabando e incipiente narcotráfico. Para muchos de ellos, probablemente, fue la creación del puerto libre de Arica lo que gatilló las ambiciones de obtener dinero fácil a través de las drogas<sup>36</sup>. Así, Salazar escribe:

Varios de los delincuentes que se transformarían en avezados narcotraficantes internacionales se iniciaron como contrabandistas de poca monta, disputándose a punta de escopetazos los licores y las prendas de seda y nylon que se descargaban de los buques mercantes surtos en los puertos. Todavía en los cuarteles policiales del norte se habla del “Cabro Gutiérrez”, del “Negro José”, del “Rubio Herrera”, de “Los Mala Fe” y del “Matadero Tira”, entre tantos otros que dieron forma a las bandas que desde los años 60 empezaron a especializarse en el tráfico de drogas.<sup>37</sup>

En el norte también adquirieron importancia y gran fama los químicos de la cocaína, llamados "cocineros", "que hicieron de Chile el mayor productor de cocaína del mundo al iniciarse la década del '70". Entre éstos, destacaba Filberto Olmedo Rojas, conocido como el

---

<sup>35</sup> La división en etapas a la que se hace referencia, no es propia del autor, sino una interpretación de la Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público en base a la exposición de Salazar.

<sup>36</sup> SAN MARTIN, G.; SORENSEN, C. . “*El Narcotráfico en Chile. Actualidad y Perspectivas*”. Memoria (para optar al grado de Licenciado en Ciencias Sociales). Universidad Gabriela Mistral, Carrera de Periodismo. 1999. p.84.

<sup>37</sup> SALAZAR, Manuel (1996). *Traficantes & Lavadores*. Editorial Grijalbo, Santiago. p. 9 y ss.

"Cara de Diablo", "Pepe Wong" y el "Chato Marín".<sup>38</sup> Existen de esa época diversos testimonios que indican un llamativo aumento del tráfico y creación de laboratorios a inicios del gobierno de la Unidad Popular:

“En esa época, el entonces jefe de la Brigada contra Estupefacientes y Juegos de Azar, comisario Hernán López, informó que el número de laboratorios detectados iba en aumento. Otro funcionario de la policía civil, Horacio Mena, intentaba explicar el incremento del tráfico, señalando que en los inicios del gobierno popular se había detectado un voluminoso mercado negro de dólares en el norte, lo que daba divisas a los contrabandistas, con lo que continuaban importando estos artículos y dedicándose completamente al tráfico.”<sup>39</sup>

Esta escalada del tráfico y la creación de laboratorios tendría un abrupto cambio con la llegada de la Dictadura Militar de Pinochet al poder: esta sería la tercera etapa de dicho relato. Por una parte, meses posteriores al golpe de Estado, estos narcotraficantes que residían y hacían sus negocios en Chile, fueron extraditados a los Estados Unidos. De acuerdo con el profesor Salazar, los que no tuvieron este fin “optaron por buscar paisajes más tranquilos y abandonaron el país”.

Si bien el régimen militar extraditó del país a variados narcotraficantes que estaban teniendo un revuelo importante en nuestro país, otras fuentes y el propio profesor Salazar, señalan que los puestos que estaban siendo ocupados por dichos narcotraficantes que fueron extraditados, ahora serían utilizados por las personas que ostentaban el poder en la Dictadura. Al respecto, Juan Ferreira citando a otros autores relata:

Como toda buena dictadura caracterizada en ser de tipo violentista e intimidadora, su comportamiento se asemeja a la de un gran cartel, y cuyos recursos originados del tráfico y lavado contribuyeron al enriquecimiento, pero a diferencia de un cartel, fue en beneficio de su círculo o clan.

De esta forma se financió la operación cóndor, la policía política (DINA), del régimen, protección a los narcotraficantes o “contras”, que combaten y presionan al gobierno de Fidel Castro (Pérez, 2009).

---

<sup>38</sup> *Ibíd* nota 18.

<sup>39</sup> *Ibíd* nota 18. p. 84.

En resumen, se embarcó en un avión a los indeseables narcotraficantes que estaban desarrollándose como futuros capos, pero los mismos puestos fueron ocupados por los hombres del régimen de la Dictadura de Pinochet. Pero estos no dejaron desarrollar la actividad a otros en 17 años, los reprimieron con gran fuerza, pues la actividad era solo privativa del clan Pinochet.

El gobierno de Allende, recién derrocado, fue culpado de tráfico. Contreras pudo así colocar a sus propios hombres en los laboratorios de cocaína y en los puntos de distribución, bajo protección de la DINA. Las enormes ganancias fueron destinadas a fortalecer el presupuesto clandestino de la DINA. (De Castro – Gasparini, 2000: 55).

Específicamente para la conformación de la red tuvo que necesariamente formar parte el Ejército de Chile por la capacidad logística con que este cuenta, y los participantes debían cumplir con la condición de ser cercanos a la familia Pinochet, por nombrar a algunos importantes en este eje, encontramos a Yamal Edgardo Bathich, Monzer Al Kassar, Carlos Cardoen (dueño de Fabricas y Maestranzas del Ejercito), Manuel Contreras (Dirección de Inteligencia Nacional), todos íntimos de la familia, sobre todo la cercanía llamativa entre los árabes y los hijos del Dictador, Marco Antonio y Augusto. Estos actuaban de tal forma con las redes de tráfico de droga, armas, y operaciones de exterminio contra los disidentes, como si Pinochet se pudiera eternizar en el poder (De Castro – Gasparini, *ibid.*).<sup>40</sup>

Además, también se asevera que la dictadura fue un período de caldo de cultivo para la proliferación de delitos relacionados al tráfico de drogas, como el fácil lavado de dinero:

[...]...sin embargo, éste accionar al cual hemos denominado con todas sus letras como “ilícito”, también está vinculado fuertemente a los 17 o 20 años de la dictadura de Pinochet. Es pertinente mencionar que el Ex dictador recurrió a todos los mecanismos para cambiar la constitución y llamar a un plebiscito el año 1981 y que hasta ahora nos rige, será que preparó junto a sus asesores las condiciones en el país para un paraíso fiscal, que sirviera de atracción a capitales de todo el mundo sin importar la procedencia, es decir, las bondades del modelo neoliberal que domina en Chile. Por lo tanto, un paraíso fiscal para Traficantes y Lavadores [...] (Salazar, 1996).

---

<sup>40</sup> FERREIRA, Juan. *El Narcotraficante un nuevo actor territorial en las poblaciones, percepción de los dirigentes tradicionales*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Trabajo Social. Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2011. p. 106

Por ejemplo, está la situación descrita en un capítulo del libro de Manuel Salazar, *Traficantes y Lavadores*, donde se muestra el caso del empresario Saudí Ghait Pharaon, accionista mayoritario del banco internacional BCCI, el cual sufrió un escándalo al descubrirse que esta institución lavaba dinero de diversas procedencias, como fraudes, narcotráfico, armas, etc. Cuando se le interpela por periodistas extranjeros, este contestó con una interesante forma de defensa, señalando que “todos los bancos lavan dinero de la droga”.<sup>41</sup>

### 3.2.El ingreso de la droga en los nuevos sectores populares<sup>42</sup>

El panorama en Chile respecto a las drogas estaba cambiando, las condiciones que brindaba el quiebre institucional de nuestra patria sería flaqueza que comprometería muchos ámbitos de nuestra sociedad. Como vimos anteriormente, en materia habitacional la nueva configuración de la Región Metropolitana estaría caracterizada por la erradicación de gran parte de las personas pobres de dicho lugar. Estas personas, deberían convivir de un momento para otro en un barrio, muy probablemente lejos de su lugar de trabajo, con poco acceso a los servicios del Estado y por sobre todo, endeudados. La falta de oportunidades se haría también patente a la hora de intentar cubrir esas deudas que ahora el Estado estaba imponiendo en aquellas familias más desposeídas de nuestro país. Un escenario nuevo, complejo, apabullante por lo menos, delimitaría la nueva vida de miles de chilenos que llegarían a las comunas de la periferia o en su defecto, las formarían.

Este nuevo escenario, sería propenso para la instalación de una accesible y perjudicial droga que tendría un gran auge en la década de los '80, sobre todo en la población más popular y joven del país: el neoprén. Esta sería una de las primeras drogas en instalarse en forma masiva en nuestros barrios populares con una fuerza despiadada.

---

<sup>41</sup> *Ibíd.*, p. 104.

<sup>42</sup> Este apartado está basado en el trabajo de memoria para optar al grado de Licenciado en Historia y Ciencias Sociales “*Poblaciones Marginales y Pasta Base de Cocaína: La Irrupción de las drogas en los sectores populares urbanos de Santiago. 1983-1993*” de Juan Pablo Osses y Patricio Henríquez, publicado en marzo de 2005.

Era una droga que se podía conseguir de forma sencilla en la mayoría de ferreterías del país, a un costo accesible para los sectores más desposeídos de nuestro país:

Podemos apreciar el surgimiento y evolución de la relación sectores populares-drogas sobre la base de una sustancia que, dada su disponibilidad y bajo costo, parecía de fácil introducción y masificación por entre estos sectores. Los solventes volátiles –y dentro de éstos, el neoprén principalmente- eran sustancias utilizadas en muchos rubros comunes y cotidianos tales como la construcción, la pintura o los trabajos manuales de todo tipo, por lo que su accesibilidad era total y absolutamente directa y escasa –por no decir nula- de restricciones (a la vez que se trataba de un producto de bajo costo, al tratarse de un pegamento de uso industrial). Dadas estas condiciones, no era de sorprender que hacia mediados de la primera mitad de la década de 1980 un porcentaje no despreciable de niños y jóvenes de raigambre popular estuviera habituado a comprar un tarro de neoprén en alguna ferretería de barrio e inhalarlo hasta llegar a cuadros alucinatorios de considerable intensidad. Algunos estudios hacia aquellos años denuncian que entre un 10% y un 20% de los sectores sociales populares estarían habituados a esta nefasta práctica, porcentaje del cual la mayoría no alcanzaría a superar los 15 años de edad.<sup>43</sup>

La situación se fue haciendo preocupante, sobre todo debido al componente etario que poseía el ingreso de esta droga: Para el año 1982, existía un estimado de 150.000 niños entre los 6 y 16 años de edad que vivían en situación de extrema indigencia,<sup>44</sup> y se estimó en variados estudios de aquella época que entre un 10 a 20% de los sectores sociales populares estarían habituados a esta nefasta práctica, porcentaje del cual la mayoría no alcanzaría a superar los 15 años de edad.<sup>45</sup>

Así, si bien en estos momentos de nuestro relato no podremos hablar aún de un narcotráfico tal cual lo buscamos configurar, éste sería el ingreso de una temática que estaba hasta ese momento, aislada de los sectores populares y de Chile en general. ¿Cuál sería entonces, la causa de este nuevo ingreso a los barrios populares del país?:

La respuesta parece estar relacionada con ciertos elementos estructurales en cuanto al proceso de refundación que hacia este período se estaba llevando a cabo al interior de la sociedad chilena. Recordemos que hacia estos años el régimen militar se esmeraba en refundar o reestructurar profundamente cada uno de los

---

<sup>43</sup> LAHIACAR, Roberto y otros. *“Juventud, drogas y neoprén: Análisis clínico y social”*. Ed. LEO. 1983. p.129.

<sup>44</sup> Revista “APSI”. Chile, (353). 1990.

<sup>45</sup> *Ibíd.*, nota 42.

ámbitos estratégicos –político, social económico- en Chile, y en cuanto a la estructura económica se lograba implantar el desarrollo de un modelo capitalista neoliberal que, más allá de sus logros y éxitos macroeconómicos y de los cuales disfrutaba un porcentaje mínimo de población, se encargó de excluir a inmensos sectores sociales populares y profundizar su situación de pobreza y marginación. En medio de este proceso de pauperización económica y exclusión social es donde surge y se desarrolla el consumo abusivo de ciertas sustancias tales como el neoprén, que se masifica rápidamente. A la vez, junto con la experiencia alucinatoria y la capacidad de evasión de la realidad que permitían este tipo de sustancias, se lograba suplir algunas necesidades de primer rango en situaciones extremas, como el hambre ante la falta de comida o el frío ante la ausencia de un lugar cálido y estable donde habitar. De esta manera, la pobreza y el consumo de drogas estarían íntimamente relacionados a causa de la gran gama de necesidades insatisfechas que ésta – la pobreza- trae consigo (a nivel colectivo y a nivel individual) y las posibilidades de aparente compensación y superación –más bien evasión- a ella que en un momento determinado aparecen disponibles, tales como el consumo de algún tipo de drogas. Así, sería la extrema vulnerabilidad y marginalidad de los sectores sociales populares (generaciones infantiles y juveniles principalmente) lo que los haría más propensos a abusar de cierto tipo de sustancias alteradoras del comportamiento y la percepción de los individuos, siempre y cuando estas sustancias estuvieran al alcance – económico- de éstos (ya sea alcohol, ya sean drogas baratas y, por ende, de dudosa composición)<sup>46</sup>.

En el mismo sentido del párrafo anterior, se ha señalado que *“a pesar del énfasis que la sociedad porfiadamente atribuye a la droga (elemento malvado y autónomamente destructivo), su consumo en el mundo pobre surge más bien como respuesta a profundas carencias sociales que como consecuencia de un particular deterioro psicológico”*<sup>47</sup>.

Al respecto, el historiador Gabriel Salazar también apunta a atribuir la relación sectores populares-drogas sobre la base de la gran cantidad de carencias y la insoslayable exclusión a la que están sometidos estos sectores bajo un modelo de desarrollo capitalista, el cual los margina privándolos de cuestiones tan elementales y necesarias como un empleo para satisfacer posteriores y urgentes necesidades. De esta manera, se desarrollaría dentro de este modelo de desarrollo económico<sup>48</sup> *“una altísima correlación entre la gente que no tiene empleo o tiene empleo precario con el consumo de drogas. Entonces si la droga tiene mercado, es porque éstos no tienen condiciones de empleo suficiente para llevar una vida moderna normal. Entonces llevan una vida muy anormal y se les genera una crisis que ya*

---

<sup>46</sup> OSSES, J. y HENRÍQUEZ, P.. *“Poblaciones Marginales y Pasta Base de Cocaína: La Irrupción de las drogas en los sectores populares urbanos de Santiago 1983-1993”* Licenciado en Historia y Ciencias Sociales. Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia. Marzo de 2005. p.163.

<sup>47</sup> Revista *“Mensaje”*. Chile, (471). Agosto. 1998.

<sup>48</sup> *Ibíd.*, nota 45.

*no es una crisis como en los años 60 y 70 que estalla en el espacio público, sino que es una crisis que revienta para adentro, es subjetiva y esto lleva a que la gente desarrolle una cantidad de actividades complicadas, por ejemplo de violencia, de alcoholismo, separación del matrimonio, el hipersexualismo y la drogadicción [...].*<sup>49</sup>

Muchas instituciones de la época se avocaron a la misión de intentar salvar la situación apremiante que estaba apoderándose de los nuevos barrios populares de nuestro país. Una de ellas es el “Hogar San Francisco de Asís”, una organización dependiente del Arzobispado de Santiago que se encargaría del saneamiento y asistencialismo de la gran mayoría de estos jóvenes con problemas de drogadicción: en un comienzo, cercanos al año ’81, se instalarían en el sector norte de la capital (cercano a Independencia) para posteriormente – año ’83 – trasladarse hacia los sectores críticos de otros lugares de Santiago, específicamente en la villa Los Héroes de la Concepción, la población José María Caro, San Rafael, La Victoria, Pablo de Rocka, Santa Adriana, villa Lo Espejo y la Pintana, donde establecería sus funciones de forma definitiva para desde ese lugar llevar a cabo toda su labor asistencial.<sup>50</sup> Los mismos documentos que esta organización reproduciría serían claros al respecto:

[...]En general, se trata de sectores poblacionales populares que se ubican geográficamente en la periferia de Santiago; con dificultades comunes de vivienda y urbanismo, trabajo, delincuencia, prostitución, alcoholismo, drogadicción y represión, con distintos niveles de organización, que son afectados directamente por la grave situación económica, social y política imperante bajo el régimen militar [...].<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Revista “*ERIAL*”. Año II (4). Primavera 1999.

<sup>50</sup> Corporación Programa “Caleta Sur”. “*Trabajo comunitario en sectores populares. Experiencia de Caleta Sur en la comuna de La Pintana (1981-1998)*”. Stgo. Julio. 2000. El Hogar Fco. de Asís perdurará como institución eclesíástica de apoyo a grupos de jóvenes y niños drogadictos –“neopreneros”- en los sectores populares hasta 1985, en que a causa de quiebres internos dentro de quienes trabajan en él, un grupo de personas decide desligarse y conformar un nuevo organismo independiente de otras instituciones: el “*Programa poblacional de Servicios para drogadictos La Caleta*”, que nos será de gran ayuda en nuestro proceso de reconstrucción histórica de la evolución en el consumo de drogas al interior de los sectores populares urbanos en Santiago durante el período 1983-1993 (posteriormente, como veremos más adelante, la corporación “*La Caleta*” sufrirá nuevos quiebres y modificaciones quedando dividida en dos organismos: el programa “*Caleta Sur*”, en las poblaciones del sector sur de Santiago, y “*La Caleta Norte*” en el sector norte de la capital).

<sup>51</sup> Documento: “*Trabajo poblacional*”. La Caleta. Stgo. 1986. En: *ibíd.* nota 49. p.57.

Si bien este nuevo panorama no calificaría para un narcotráfico dado que se está hablando desde el punto de vista del consumo, la situación de esta nueva droga de fácil acceso estaría sentando bases de lo que sería una tónica con el pasar de los años: el consumo problemático de drogas en los barrios vulnerables.

#### **4. Consecuencias de la nueva configuración de nuestro país**

El establecimiento en Chile del modelo liberal, traería consigo diversas consecuencias para el país en materia de narcotráfico: una nueva forma de afrontar la vida entraría al ADN de la población chilena. Un informe sobre el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo del año 2000, definiría de forma clarísima el gran cambio al cual se hace referencia:

Hace tan sólo 35 años la vida de los chilenos estaba marcada por el mundo rural. Muchos carecían de los servicios básicos, pocos tenían televisor y el horizonte solía coincidir con las fronteras del país. Quienes pueden rememorar ese pasado cercano, perciben la celeridad con la cual se esfumó ese mundo. Una profunda reorganización social avanzó sigilosamente. Desde la restructuración del mapa mundial hasta el cambio de las costumbres y pasando por las plazas comerciales, todos los hitos sólidos de la vida cotidiana han parecido disolverse. No sólo se trata de transformaciones dentro de un marco de continuidad. Más que una época de cambios, se vive un verdadero cambio de época.<sup>52</sup>

La nueva cosmovisión de la ciudadanía chilena, se vio modificada coincidentemente con el período dictatorial y sus profundas reformas a la vida cotidiana del mismo. Esto, traería también un impacto significativo dentro del mundo de las drogas y el narcotráfico propiamente tal. Así, terminado el régimen, comenzaría a configurarse la identidad de la banda delictual chilena relacionada al narcotráfico. Salazar, indicaría que en los últimos años del siglo XX, el crecimiento de esas bandas delictuales y la configuración de las mismas cambió y aumentó considerablemente en su número respecto a los años pasados. Así lo corroborarían datos de la época: entre 1990 y 1995, el decomiso de cocaína pasó de 94,746

---

<sup>52</sup> Ver al respecto, “Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990 - 1998”, Capítulo I, elaborado y publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 5 y ss.

kilos a 1,488,582. Junto con ello, la intrusión al país de una de las drogas más conflictivas a nivel social haría su entrada: sólo en 1990, se decomisaron 104 kilos de pasta base de coca.<sup>53</sup>

Con todo, las consecuencias de dicho cambio de paradigma realizarían también un giro en las nuevas vidas de los chilenos y su vida: la clase baja de nuestro país conocería una nueva forma de deuda, que abarcaría más aspectos de sus vidas, y que no tendría piedad. Las nuevas casas y barrios populares que buscaban mitigar el grave problema del déficit habitacional, crearían una aislación y segregación sin precedentes en nuestro país, con una población aislada en las periferias de las ciudades. Por otro lado, comenzarían a instalarse en estos sectores populares, grandes consumidores de una droga nefasta para la salud como lo fue el neoprén.

### **CAPÍTULO TERCERO: Explosión habitacional y Estallido. La búsqueda de soluciones contra el tiempo**

Al comienzo de este trabajo revisamos las grandes políticas nacionales para hacer frente al déficit habitacional. Una parte considerable de estas políticas (sobre todo las de la década del '60 en adelante) intentarían crear barrios integrados, los cuales buscarían que ellos tuviesen consigo la mayor parte de elementos necesarios para el desarrollo de una vida plena y satisfactoria. Esta práctica, que no satisfacía totalmente la demanda de viviendas, tuvo un abrupto cambio con la llegada de la Dictadura. El modelo rompería las raíces de la política habitacional chilena dejando al libre mercado actuar sin algún criterio uniformador, eliminando el límite urbano de las ciudades y con ello, creando poblaciones populares extremadamente alejadas de las coberturas básicas del Estado, de sus trabajos y trayendo a los mismos barrios un fuerte componente de deuda, que fue adquiriendo relevancia para el sustento del nuevo modelo. Este período de nuestro país termina con el plebiscito del año 1988, y el consiguiente retorno a la democracia en nuestro país, que se extiende hasta la actualidad.

---

<sup>53</sup> *Ibíd*, nota 18. p. 85.

En este capítulo, se intenta dilucidar esta etapa explosiva de la historia de Chile en el ámbito habitacional y cómo éste siguió influyendo cada vez más en el narcotráfico de nuestros barrios. Un período que comenzaría con un gran auge económico y la esperanza de un pueblo que dejaba atrás un tiempo oscuro de la historia del país.

## **1. Década de los 90'. Nuevas políticas, nuevas drogas.**

### **1.1. Nueva política habitacional**

La probabilidad sobre una esperanza en un gran cambio de paradigma sobre las políticas habitacionales en nuestro país era al menos, plausible. Se podía ver un país con aires nuevos, que entrando al siglo XXI tendría un crecimiento del PIB muy por sobre el mundial, y que algunos autores calificarían como un buen quiebre con su propio pasado.<sup>54</sup> Sin embargo, las prácticas adoptadas por la Dictadura de Chile fueron perpetuadas tanto por el gobierno de Alwyn como el de Frei en materia habitacional vendrían a perpetuar el modelo anteriormente revisado en el período de dictadura.

Así, se optaría por perpetuar el modelo anterior relacionado con la estrategia de subsidio a la demanda, es decir, con la emisión de un certificado, por una cantidad específica, destinado a que los beneficiarios lo utilicen para complementar el pago del precio de la vivienda.<sup>55</sup> El foco, como se puede deducir de la evidencia en cuestión, fue dar un salto cuantitativo más que cualitativo en términos de vivienda: apremiaba el otorgar vivienda a miles de personas que aún no gozaban de las mismas.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> SCHMIDT-HEBBEL, Klaus. “*EL Crecimiento Económico de Chile*”. Documento de trabajo Banco Central n°365. Junio 2006.

<sup>55</sup> FERNÁNDEZ, Juan. “*POBREZA URBANA Y POLÍTICAS HABITACIONALES EN CHILE (1990-2005). ¿De la exclusión social a la integración?*”. En: Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social : Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. Bogotá, Editorial siglo del hombre, 2008. pp. 99-122.

<sup>56</sup>

Sin embargo, existirían ciertas modificaciones que apuntarían a la integración de las personas en la participación de la creación de dichos barrios:

1. El Programa de Vivienda Progresiva (PVP), que busca establecer un equilibrio entre las necesidades de la familia y sus recursos disponibles, en cuyo financiamiento participaba el beneficiario (aportando con sus ahorros con base de 10 UF en efectivo o en el aporte del terreno) y el Estado (subsidiando entre 120 y 140 UF). Con este programa se logró abarcar a los más marginados.
2. La posibilidad de realizar postulaciones colectivas al subsidio habitacional. Hasta ahora, los subsidios habitacionales habían sido diseñados para satisfacer demandas individuales; con esta nueva modalidad, se generaba mayor integración entre los beneficiarios, conservando la esencia de la comunidad entendida como una apropiación común del espacio, además de generar instancias para la participación y el debate, limitados durante la dictadura. Con esto, hizo mucho más sentido la inclusión de nuevos programas como el Chile Barrios que supone mayor composición intersectorial en salud, educación, accesibilidad y vivienda.<sup>3</sup>
3. El nacimiento de nuevos tipos de oferta, como lo fueron el Subsidio Habitacional para Zonas de Renovación Urbana (apoyo estatal adicional para viviendas en sectores centrales y equipados), el programa de leasing habitacional (Subsidio Habitacional para el Arrendamiento con Promesa de Compraventa, destinado a parejas jóvenes que por el momento no tienen capacidad de pago de la vivienda completa), y el Programa de Movilidad Habitacional (el cual promueve el uso de los subsidios tanto en viviendas nuevas como usadas).<sup>57</sup>

Con todo, la distribución de estas nuevas casa habitaciones estaba perpetuando la concentración de las personas de escasos recursos en las mismas comunas que ya habían sido sobrepobladas en los años anteriores:

---

<sup>57</sup> *Ibíd.*, nota 18. p.40.

Del análisis de los listados recabados se observa el que cuatro comunas del área sur del Gran Santiago (Puente Alto, La Florida, San Bernardo y La Pintana) en su conjunto, además de la comuna de Peñalolén, en el período 1980-2002, fueron receptoras del 49, 7% de todo el parque habitacional construido en una cantidad de 101.164 unidades habitacionales. (Cuadro N° 2). La comuna de La Florida fue depositaria de vivienda social en el período 1983-1986 (gobierno de Pinochet). La comuna de San Bernardo presenta gran cantidad de instalación de viviendas sociales en el período 1998-2002 (gobiernos de Frei y Lagos). La comuna de Puente Alto presenta instalación de viviendas sociales entre los años 1993-1995 (gobierno de Aylwin y Frei). Si a estas cinco comunas se le adicionan la comuna de El Bosque y La Granja, se obtiene un total de 119.281 viviendas, equivalente al 58, 6% de todo el parque de vivienda social construido en el Gran Santiago en el período analizado. En la observación de particularidades por comuna se constata el que sólo San Bernardo fue la que más años recibió viviendas sociales –5 años en total– entre 1998 y 2002 (gobiernos de Frei y Lagos). La comuna de La Florida recibió el conjunto de mayor tamaño en cuanto a número de viviendas de todo el período, el cual fue construyéndose por etapas. La principal causa de esta ocupación que se inicia en 1983 y termina en 1999 se debe a que este conjunto habitacional ocupa áreas de baja plusvalía y cercanas a pozos de extracción de arenas.<sup>58</sup>

Esta nueva forma de distribución de los barrios seguiría perpetuando una nueva pobreza en nuestro país: la gente más vulnerable ya no sería necesariamente aquella que vive en casas de material liviano sin acceso a servicios básicos, si no que aquella estaría relacionada a las villas construidas o financiadas por el Estado, conjuntos de viviendas producidas por las políticas habitacionales, en los que las personas ya cuentan con estos servicios básicos, pero con nuevos problemas sociales que seguirían diversificando y acrecentando su influencia.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> TAPIA, Ricardo. “*Vivienda social en Santiago de Chile. Análisis de su comportamiento locacional, período 1980- 2002*”. Revista INVI, 26(73), pp. 105-131.

<sup>59</sup> *Ibíd.*, nota 54. p.100.

## 1.2. Pasta Base, la nueva droga en el barrio<sup>60</sup>

Comúnmente se habla en las conversaciones informales sobre drogas y barrios críticos que la pasta base ha entrado con fuerza a gran parte de los sectores vulnerables de Chile. Ciertamente, que esta droga hoy en día se ha establecido casi sin contrapeso en dichos barrios, y la oferta de la misma se presentaba al año 2016 en un 56.3% en dichos barrios.<sup>61</sup>

Esta nueva droga irrumpiría fuertemente en los barrios de la capital y regiones de más al sur desde el retorno de la democracia en adelante, pero lo cierto es que su origen tiene relación estrecha con el norte de nuestro país, donde ésta ya en la década de los '80 causaba graves consecuencias a los sectores populares nortinos:

[...] si bien el proceso de consumo de PBC se habría comenzado a desarrollar hacia la primera mitad de la década de 1980, su masificación y expansión como fenómeno social no tendrá lugar sino hasta los últimos años de este decenio, período en que el consumo irracional y abusivo de esta sustancia entre la juventud nortina particularmente comenzará a llamar la atención de la población en general, de las autoridades y de los medios de comunicación masivos, producto de las extrañas actitudes que veían en aquellos sujetos –jóvenes y niños principalmente- adictos a la PBC: el notorio encandilamiento o ceguera y la extrema dependencia que generaba esta sustancia entre los consumidores no pasaba desapercibida para nadie, a la vez que las habituales reacciones de violencia inusitada y la recurrencia a actos delictuales por parte de estos consumidores llamaban la atención en gran parte de las poblaciones nortinas del país. Entre los años 1988 y 1990 se encontraban detenidos en la cárcel de Arica 314 individuos por tráfico y consumo de drogas (casi en su totalidad, relacionados con PBC), lo cual, en comparación con las 147 personas detenidas por robo con fuerza y las 217 por hurto, dejaba bien en claro que esta ciudad estaba invadida por un flagelo inerradicable: el norte chileno, además de servir como zona de tránsito de drogas hacia los centros de consumo hegemónicos internacionales, servía como área de destino y consumo de

---

<sup>60</sup> *Ibíd.*, nota 42.

<sup>61</sup> MEGA. “Misión Encubierta: Estas son las cifras del consumo de drogas en Chile” [en línea] <<https://www.mega.cl/programas/misionencubierta/exclusivo/78294-mision-encubierta-estas-son-las-cifras-del-consumo-de-drogas-en-chile.html> [consulta: 5 de julio 2020].

drogas de bajo costo y elaboración como la PBC, sobre todo en los sectores juveniles de las poblaciones ariqueñas en donde se irradiaba y expandía con mayor fuerza.”<sup>62</sup>

La consecuencia de esta nueva droga sería más compleja de lo que sería el neoprén en los '80: al ser una droga ilegal, traería consigo el problema del comercio ilegal:

Ante esta situación se fueron inmiscuyendo de manera alarmante y paulatina muchas familias de escasos recursos que vislumbraron en el negocio de la PBC la salida a sus precariedades económicas, optando por vender en su propio núcleo poblacional esta devastadora droga de modo de fomentar la adicción junto con ganar enormes cantidades de dinero que, en otras ocupaciones, difícilmente podían acceder. A su vez, en esta zona del país era cotidiano presenciar el tráfico de PBC desde las naciones vecinas (Perú y Bolivia), ya sea en grandes cargamentos, ya sea a través del tráfico individual entre las miles de personas que cruzaban diariamente la frontera entre Arica y Tacna para realizar cualquier tipo de actividades o trámites. En efecto, diariamente se calculaba que se movilizaban unas siete mil personas en las fronteras del norte de Chile, de las cuales se pensaba que aproximadamente el 10% traía drogas (principalmente PBC en bajas cantidades) consigo. De este modo, anualmente ingresaban al país unas seis toneladas de pasta de coca a través del llamado “tráfico hormiga”, de las cuales un 70% se quedaba y consumía en el norte.<sup>63</sup>

Asimismo, las consecuencias de la entrada de esta nueva droga también se comenzaban a visualizar en el sector norte de nuestro país: el tráfico de pasta base se apegaba a redes familiares, que expandían su negocio en las poblaciones y juventudes, lo que trajo rápidamente como consecuencia el desapego del sector popular de estas familias, las cuales comenzarían a obtener enormes réditos de dicha actividad.

Así, frente a esta explosiva configuración, se visualizarían nuevos factores que serían la combinación perfecta para un producto de negativos resultados: la tentación en los sectores populares de pertenecer a este nuevo negocio, frente a barrios populares que cada vez se

---

<sup>62</sup> *Ibíd.*, nota 45. p. 183-184.

<sup>63</sup> Revista “*APSI*”. 3 al 16 de julio de 1991. En: *ibíd.*, nota 45.

polarizarían más en bandos dominados por una u otra familia. Todo esto, unido a una juventud con ansias frente a una sustancia que restringe las posibilidades dentro de su entorno, así como también a familias que se niegan a participar de este nuevo negocio, pero que ven de primera mano cómo otros vecinos se enriquecen a costa de la pasta base de cocaína.<sup>64</sup>

Esta práctica del negocio de tráfico en el norte de Chile se expandiría, reflejando claras desigualdades en las oportunidades a las que podían acceder las personas que vivían en los sectores vulnerables de nuestro país. Por lo mismo, esta no sería una práctica aislada, sino que una dinámica que se expandiría al resto de nuestro país:

De esta manera, poco a poco veremos como la PBC comienza a extender sus lazos hacia el sur del país: procedente de las áridas y calurosas ciudades nortinas de Chile, en un lapso de tres años aproximadamente veremos el rápido traslado de esta sustancia hacia las regiones más al sur del país, alcanzando e invadiendo la capital en un período de tiempo extremadamente corto. Y no sólo la capital, sino que otras regiones aledañas a ésta, e incluso otras ciudades más al sur de Chile: durante estos mismos años las autoridades de la quinta región, junto con la “Comisión Regional de Control de Drogas y Estupefacientes”, denunciaban un alarmante aumento en la zona del tráfico y consumo de PBC entre menores de edad sobre la base de controles policiales y detenciones llevadas a cabo en diferentes sectores de la quinta región hacia finales del año 1992, mientras que paralelo a esto el jefe de la Brigada Antinarcoóticos de Iquique, Mario Morales, denunciaba que la institución estaba detectando extensiones del tráfico y consumo de PBC, además de Santiago, en ciudades sureñas tales como Concepción y Valdivia, desatándose aquí sus funestas consecuencias.<sup>65</sup>

Esta nueva forma de comercio ilegal se haría cada vez más patente en cada una de las poblaciones marginales de nuestro país. ¿Cómo podríamos vincular la afectación de esta droga a los barrios vulnerables? El relato de Osses y Henríquez resume de manera exitosa cómo fue que esta droga llegaría a afectar a los barrios:

Hacia la primera mitad de la década de 1990, las fuentes consultadas indican una fuerte relación entre la juventud afectada por dicha droga, que vería nacer la figura del

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*, nota 45. p.188.

<sup>65</sup> Revista “*APSI*”. (445). 8 al 21 de marzo de 1993

“angustiado”, en conjunto al rompimiento social que traería: peleas, robos, hurtos, entre otros.

Por otra parte, una de las técnicas más recurrentes para abrir el mercado de esta droga, era la de regalar dicha sustancia a niños y adolescentes, con el fin de crear una adicción en los mismos, y que así pudiesen seducir a otro porcentaje de familias, ya sea en el consumo, o en las inigualables ganancias que el negocio podía traer aparejado.

Como consecuencia de esta táctica, ya no sería sólo la generación infantojuvenil la afectada y a la vez partícipe de dicho negocio: dueñas de casa, ancianas y núcleos familiares comenzarían a unirse poco a poco a este nuevo círculo vicioso del tráfico de pasta base, ya no pudiendo identificar tan sólo a una generación como actor relevante en dicho entramado, y el análisis derivaría en “sectores vulnerables”, de los cuales nadie estaría ajeno a dicha influencia.<sup>66</sup>

### **1.3. La nueva configuración de las bandas de tráfico.**

El problema estaría cada vez más complejo, y la irrupción de una nueva generación de personas que nacerían en dicho contexto, comenzarían a cambiar el panorama de las drogas en nuestro país dentro de los barrios segregados y populares: si bien dentro de la etapa anterior el problema de las drogas estaría relacionado casi en su totalidad en el consumo, el tráfico de drogas sería ahora una problemática creciente que vendría a “ayudar” a las familias desposeídas y desesperanzadas. Así, de aquí en adelante, y hasta hoy, las nuevas “bandas” relacionadas a este narcotráfico se caracterizarían con cualidades muy particulares<sup>67</sup>:

- 1) La “empresa” como modelo de organización para un grupo de personas, cuyo fin es el lucro, e integración de reglas propias del libre mercado al modus operandi de la organización delictual.

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, nota 45. Pp.223-224.

<sup>67</sup> Siguiendo al profesor Salazar, la Unidad Especializada de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas indica las que encuentra más relevantes para el análisis respectivo.

Esta unidad, realiza un símil con las dos opciones organizacionales que en su tiempo representaron el Cartel de Medellín y el Cartel de Cali en la Colombia de los años 80, teniendo presente las obvias diferencias entre esa realidad y la chilena. El primero representó una organización muy expandida, que monopolizaba gran parte de los distintos eslabones de la cadena de actos que importa el tráfico de drogas, con un mando central muy nítido que residía en Pablo Escobar, versus el sentido “empresarial” del Cartel de Cali, que coordinaba 12 grupos de traficantes independientes, y que representaban una suerte de cooperativa.

Álvaro Guzmán, un sociólogo de la Universidad del Valle de Cali que seguía de cerca las evoluciones del cartel, definía sus diferencias con el Cartel de Medellín: Uno es el capitalista salvaje representado por Pablo Escobar, que tiene su propio ejército y se cree dueño del país. El otro, el de Cali, es el gerente moderno, que trata de acomodarse con el poder político y que opera dentro del Estado [...] <sup>68</sup>.

Las organizaciones de este país, tal cual habíamos indicado anteriormente, se vinculan más a un modelo de empresa, tal cual lo señala Peter Andreas: “En un mercado global dominado por corporaciones transnacionales procedentes del mundo industrializado, las organizaciones criminales o delictivas figuran entre algunas de las transnacionales más exitosas – aunque menos aplaudidas – del mundo en desarrollo. Independientemente de su estatus ilegal, las actividades económicas de las organizaciones transnacionales criminales, son en muchos aspectos la quintaesencia del espíritu empresarial del sector privado que la ortodoxia económica neoliberal celebra y alienta.” <sup>69</sup>

## 2) Intensificación de los vínculos con los países proveedores de droga en el marco de una globalización creciente.

Los vínculos con diversos países se han intensificado, debido a que, producto de menores restricciones internacionales, “*la liberalización económica ha reducido sustancialmente el*

---

<sup>68</sup> SALAZAR, Manuel. “La guerra de los carteles”, Serie del Crimen Organizado, Capítulo XV, La Nación Domingo, 08 de agosto de 2007.

<sup>69</sup> ANDREAS, Peter. “*Crimen transnacional y globalización económica*”, publicado en “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional”, trabajo compilatorio de Mats Berdal y Mónica Serrano, Fondo de Cultura Económica, México, 2005. pp. 62 y ss.

*incentivo para el contrabando de mercancías legales y, en este sentido, ha inhibido el crimen transnacional. A la vez, la liberalización ha estimulado y ha dado facilidades involuntariamente a los sectores de la economía global que siguen estando penalizados. La meta de la globalización es incrementar la competitividad, la innovación y la sensibilidad a las señales del mercado; sin embargo, algunas de las señales más fuertes provienen de mercados ilegales. La liberalización también reduce la capacidad del Estado para soportar presiones del mercado externo (e interno, agregaríamos en el caso de Chile). La enorme demanda del mercado global de algunas mercancías penalizadas no es la excepción.”<sup>70</sup>*

### 3) Consecuencias del fin de la Guerra Fría

El término de la Guerra Fría en los '90 significó que el paradigma neoliberal tomara plazas en la mayoría del mundo. La hegemonía de Estados Unidos luego del término de la Guerra, significó el reforzamiento de “la guerra contra el narcotráfico” que habían iniciado hace unos años. Reduciendo la temática a un problema casi bélico, Latinoamérica sufrió las consecuencias de dicho tratamiento: Nuevamente los intereses internacionales le imponen a la sociedad de los Andes unas conductas extremas y fanáticas, que encaman sentimientos de violencia. Lo internacional contribuye a dimensionar la esfera de lo nacional y sobre todo traslada el dolor y la sangre al universo de lo local. Lo narco es un prefijo dúctil y maleable, que puede derivar en sustantivo, adjetivo o adverbio. Con unos poderes capaces de simplificar las guerras y de convertir en muerte cuanto no se acomoda a sus caprichos, lo narco y antinarco quedó convertido en una verdadera cruzada. Lo narco no ha sido un simple enunciado, sino el develamiento de una conducta, de unos modos de ser, de operar, de acumular, de ser capitalista. Lo antinarco ha sido una voz armada. una convocatoria a la destrucción, al retomo de unos modos de ser de los capitalistas que habían acumulado bajo

---

<sup>70</sup> Ibíd nota 28. p.66.

otras morales que ellos valoran y avalan. Por ejemplo, la piratería, la guerra contra los indígenas, el saqueo de los más débiles, la corrupción y el asalto. Lo narco y lo antinarco constituyen una fisura del capitalismo en su propio proceso de acumulación.<sup>71</sup>

Así, la fisionomía de las bandas delictuales de narcotraficante se fueron configurando de forma muy distinta a los grandes carteles latinoamericanos: el símil que realiza la Unidad Especializada de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas sobre las organizaciones delictuales se acerca a la pequeña o mediana empresa familiar, que poseyendo un núcleo que adopta las decisiones de mayor trascendencia, generalmente vinculado por lazos familiares, asigna todo el resto de las tareas en relación a las necesidades, con el máximo de flexibilidad y externalizando todas aquellas que puedan ser ejecutadas por terceros, disminuyendo con ello los costos y el riesgo para la empresa criminal.<sup>72</sup>

Esta nueva configuración, es la que se ha perpetuado a lo largo de los años, complejizándose y abasteciéndose cada vez más de recursos logísticos nuevos, pero con componentes fundamentales que son propios de nuestra cultura, dado las características que configuraron nuestro entorno.

## **2. Siglo XXI: el ingreso de nuevas ideas para el enfrentamiento al narcotráfico en los barrios vulnerables.**

### **2.1. Nuevo paradigma de las viviendas.**

Llegando al año 2001, luego de revisar lo que había sido la década pasada en materia habitacional, el Estado de Chile crearía una Nueva Política Habitacional (NPH). La meta de ésta, era seguir disminuyendo el déficit en esa área y mejorar la calidad de las viviendas, y

---

<sup>71</sup> TOVAR, Hermes. *El Fin de la Guerra Fría y la Guerra Contra Las Drogas*. Revista Española de Estudios Norteamericanos. (15-16): 199. 1998.

<sup>72</sup> RAVINET, Jaime. 2004. *La política habitacional chilena: Alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres*. Revista INVI. 19(50): 132-147.

en otro aspecto, focalizar los recursos en los sectores pobres y contribuir también al equilibrio socio-espacial y a la calidad del entorno urbano.<sup>73</sup>

Esta nueva forma de ver el desarrollo de las políticas habitacionales, traería consigo novedosas formas: Para lograrlo, se fortaleció el Programa Chile Barrio y proyectos de rehabilitación de espacios públicos patrimoniales, se reformaron instrumentos legales y normativos y se desarrollaron los instrumentos de planificación territorial. Aunque, sin duda, los dos instrumentos que muestran mayor innovación son el Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda (PVSDsD) y el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), que promueven un tipo de solución “dinámica” proporcionando estándares mínimos para que el beneficiario se encargue del crecimiento de su vivienda, aunque para muchos resulte una medida cosmética del anterior sistema “progresivo”:

- A. PVSDsD: hizo posible la promoción de innovadores proyectos que, por ejemplo, permitían la ampliación de las viviendas, construcciones prefabricadas, nuevos diseños de espacios comunes en conjuntos habitacionales, entre otros. Su población objetivo comprende al quintil más pobre que, por su condición, no está calificado para conseguir un crédito en las entidades financieras. Propone soluciones más pequeñas pero de mejor calidad, bajo la premisa de que será completada por el usuario, por lo que implica un diseño de la vivienda flexible.
  
- B. FSV: es la gran apuesta de la Nueva Política Habitacional, ya que reconoce la realización de proyectos cuyo foco se aproxima más a la demanda que a la oferta. Esto implica que la entrega de fondos se realiza mediante concursos a los cuales postulan proyectos elaborados desde el contexto local con ayuda de organizaciones no gubernamentales, en vez de realizar una licitación para que las constructoras propongan sus ofertas. Lo interesante es que, al ser proyectos con dimensión local, están diseñados desde la particularidad y no desde lo masivo, por lo que las soluciones se acercan más a las necesidades y fomenta la diversificación en los materiales y

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*, nota 54. p.104.

propuesta arquitectónica. Al mismo tiempo, “implica también un cambio en el tipo de ejecutor del proyecto, con posibilidades de potenciar a la pequeña y mediana empresa constructora” (Sugranyes, 2005, pág. 55). Otro aspecto a destacar es la real dimensión participativa, ya que pueden interactuar municipios, universidades, instituciones del sector privado y de la economía social, prestadores de asistencia técnica, entre otras, situación que también refleja las instancias definitorias en los concursos para la selección de los proyectos ganadores, donde participan múltiples autoridades del gobierno central, local y los mismos pobladores (MINVU, 2004). La población objetivo de este programa está definida por el puntaje en la Ficha CAS para personas que se encuentren bajo la línea de la pobreza.<sup>74</sup>

Sin embargo, estas nuevas políticas presentadas, también carecerían de varios cambios que hoy se estiman necesarios:

1. La producción masiva de viviendas nuevas seguiría manteniendo estándares mínimos de habitabilidad;
2. Esta nueva época seguiría perpetuando un sistema financiero basado en subsidios del Estado y ahorros del beneficiario, generando muchas veces créditos hipotecarios que provocan un gran endeudamiento familiar;
3. Políticas y programas habitacionales basadas, en su mayoría, en la oferta de licitaciones a grandes constructoras e inmobiliarias;
4. Inexistencia de un interés real por hacerse cargo del problema locacional en la construcción de viviendas nuevas, donde incluso es posible afirmar que las viviendas sociales se construyen fuera de la mancha urbana de Santiago.<sup>75</sup>

Con la llegada de Michelle Bachelet al poder, nuevamente se intentaría cambiar ciertos matices a esta nueva política estatal: a contar del año 2006 y luego de años de debate interno, fracasos y éxitos de distintos intentos de aproximación, el Ministerio de Vivienda y

---

<sup>74</sup> *Ibíd.*, nota 18.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, nota 18.

Urbanismo se dispuso a implementar de forma piloto un “Programa de Regeneración Urbana” que tiene su centro en la recuperación social y urbana de un número determinado de barrios, poblaciones, sectores y conjuntos habitacionales del País. Las orientaciones de este programa se encuentran fundamentadas en fenómenos como la cohesión social, la regeneración urbana, intersectorialidad y seguridad ciudadana<sup>76</sup>.

Dentro de este Plan de Regeneración, gran importancia tiene el Programa de Recuperación de Barrios, al que se le denomina de forma más amable como “Quiero Mi Barrio”. Este plan tiene como objetivo principal que vecinos/as de barrios con deterioro urbano y vulnerabilidad social mejoren sus niveles de integración social a través de su participación en iniciativas de recuperación de los espacios públicos y mejoramiento de las condiciones de su entorno, fortaleciendo con ello sus redes sociales y vecinales<sup>77</sup>. A través de esta máxima, la iniciativa trabaja en un tiempo promedio de 24 meses, los puntos más deteriorados de nuestro país integrando en las decisiones equipos multidisciplinarios y de distintos sectores de nuestro aparato administrativo, incluyendo como parte fundamental entre todos sus componentes, a la comunidad, rescatando la opinión y percepción de los mismos a través de asambleas y discusiones a lo largo de la vigencia del plan en el barrio respectivo.

De forma llamativa para las prácticas habituales de nuestros ministerios, este plan presenta una metodología innovadora frente a una forma tradicional de intervención que ha sido de carácter dual e independiente, tomando, por un lado, la mirada del déficit de infraestructura, y por otro, una mirada centrada en revertir factores individuales de vulnerabilidad social.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> MONSALVE, Soledad (2010). *Identificación de barrios vulnerables. Hacia una metodología para la medición de vulnerabilidad territorial*. Tesis para optar al Grado Académico de Magíster en Desarrollo Urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. p.15.

<sup>77</sup> HERRERA M., LARENAS J. y FUENSALIDA C. (2010). *Minuta Ejecutiva. Evaluación de Programas Gubernamentales. Programa Recuperación de Barrios (Quiero Mi Barrio)*.

<sup>78</sup> Campos, Fernando & Larenas, Jorge, (2008) “*Regeneración de tejido social y urbano: ¿Son todos los proyectos de intervención de barrios, proyectos de recuperación de barrios?*”.

## **CAPÍTULO CUARTO: Vulnerabilidad urbana y narcotráfico: un análisis teórico**

Resulta cierto establecer que la problemática barrial se enmarca dentro de un fenómeno de larga trayectoria histórica. Así -tal como se ha señalado en capítulos anteriores- la urbanización sistemática de nuestro país comenzó entre finales del siglo XIX, y principios del siglo XX, provocando hechos como, el desplome de la industria salitrera, y el nuevo modelo de desarrollo económico de industrialización sustitutiva, una importante migración del campo a la ciudad, lo que, a su vez, trajo como consecuencia lógica un acelerado crecimiento de las grandes urbes. De esta manera, estalló una expansión habitacional desmesurada, y muy difícil de controlar, cobrando relevancia -para estos efectos- primeramente, las así llamadas “habitaciones malsanas”, y posteriormente, las “poblaciones callampa”.

Desde los inicios, los gobiernos de la época no pudieron gestionar la problemática satisfactoriamente, y así continuó siendo, con una seguidilla de erróneas y/o insatisfactorias soluciones. Con las denominadas “erradicaciones” se intentó componer esta situación, a través de traslados masivos de habitantes, desde lugares que habían sido ocupados ilegalmente, hacia terrenos loteados y urbanizados por el Estado. Esto, sin embargo, lejos de otorgar una correcta solución, trajo consigo nuevos problemas. En efecto, debido a los resultados positivos macroeconómicos, provenientes del modelo neoliberal impuesto por la dictadura de Augusto Pinochet, la habitación social se constituiría ya no como una necesidad humana básica, si no que más bien se asociaría al concepto de ahorro, trayendo finalmente, como consecuencia, el endeudamiento de esta población.

En este entendido, y ya habiendo comprendido la problemática estructural histórica en que se encuadra la situación de los barrios vulnerables, y el consecuente narcotráfico, cabe realizar un análisis del fenómeno desde un punto de vista teórico, para luego, intentar arribar a una posible solución del conflicto en cuestión.

## 1. Multidimensionalidad del fenómeno de la criminalidad

Como muy bien se ha establecido latamente en diversos estudios, la criminalidad se concibe como un fenómeno multidimensional.<sup>79</sup> En este sentido, dentro del fenómeno criminal se entrelazan diversos factores que dan causa a éste, ya sean económicos, demográficos, sociales, educacionales, de diseño ambiental, etc. De esta manera, “*el crecimiento y disminución de la criminalidad y de la correspondiente población penal no es un proceso aleatorio, sino que existen elementos identificables que se conjugan en la configuración del proceso.*”<sup>80</sup> En lo que se refiere a nuestra investigación, es numerosa la bibliografía que afirma -acertadamente- que “*los niveles más altos de crímenes y de violencia se dan en entornos urbanos degradados*”<sup>81</sup>, y que “*ante la presencia de carencias en el hogar las probabilidades de convertirse en delincuente aumentan.*”<sup>82</sup>

Teniendo claro lo anterior, es que se han elaborado interesantes políticas criminales -orientadas a la prevención del delito- que sostienen como factor clave el diseño ambiental, configurándose este, como un elemento determinante al momento de prevenir la delincuencia.

Máximo Sozzo -realizando una clasificación de las denominadas tácticas alternativas de prevención del delito- enmarca la problemática de este trabajo, dentro de la táctica comunitaria, estableciendo que esta “*se asienta en la asunción de que el delito es el resultado del fracaso de la vida comunitaria, de los procesos de socialización y control social informal que ella implica*”.<sup>83</sup> Señala asimismo este autor, que “*la respuesta a este problema la encuentran en la ineficiencia del control social en dichas comunidades, entendido como la*

---

<sup>79</sup> CEA, Macarena., RUIZ, Paulina., & MATUS, Jean Pierre. (2006). *Determinantes de la Criminalidad*. Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales, Número 2, 34 páginas. ISSN-e 0718-3399. Pág. 1.

<sup>80</sup> *Ibid.*, nota 78, pág. 4

<sup>81</sup> *Ibid.*, nota 78, Pág.13

<sup>82</sup> *Ibid.*, nota 78, Pág. 28.

<sup>83</sup> SOZZO, Máximo. (2000). *Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito*. Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, (10). Documento presentado en la Jornada sobre Detenciones, Facultades y Prácticas Policiales en la Ciudad de Buenos Aires – Análisis y Propuestas, organizadas por el Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina.

*capacidad de las mismas de realizar la existencia de valores comunes. De allí, la necesidad de renovar las instituciones comunitarias y regenerar un “sentido de comunidad” ...*”<sup>84</sup>.

Siguiendo esta misma línea, destacan numerosas teorías que intentan dar explicación a esta desorganización social que se genera en los barrios vulnerables. Así, resulta sumamente interesante para los efectos de esta investigación, la Teoría de las Ventanas Rotas (“broken windows theory”), y la Teoría de la Ecología del Delito.

La primera señala que ciertas conductas o comportamientos que revelen atisbos de desorganización social, aunque sean mínimos, si no son controlados desde un inicio, pueden ir aumentando poco a poco, hasta llegar a un nivel de difícil control. En palabras de Sazzo: *“Las incivildades traen aparejado, cuando no son evitadas o controladas, miedo en los vecinos, lo que genera un desapego con respecto a la comunidad y, potencialmente, su abandono. Esto lleva a su vez a la reducción de los alcances de los mecanismos informales de control social, lo que produce necesariamente delitos cada vez más graves que a su turno engendran mayor sensación de inseguridad y así sucesivamente en un proceso espiralado”*.

Por otra parte, La Teoría de la Ecología del Delito busca explicar por qué la desorganización social continúa existiendo en comunidades a lo largo del tiempo, aun cuando sus habitantes y las circunstancias sociales cambien.<sup>85</sup> Señala esta teoría, en este sentido, que existen ciertas comunidades que se encuentran en una misma posición social, económica y demográfica, y que solo en algunas de estas, se instalan prácticas violentas.<sup>86</sup> Así, se afirma que *“este fenómeno no es una consecuencia directa de la exclusión o la marginalidad social, sino que habría otros factores intervinientes propios de la comunidad, que probablemente las estrategias de intervención no han logrado captar e integrar en sus diseños e implementación.”*<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> *Íbid.*, nota 82.

<sup>85</sup> OLAVARRIA GAMBI, M., TOCORNAL MONTT, X., MANZANO CHAVEZ, L., & FRUHLING ERLICH, H. (2008). *Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas*. Revista INVI, 23(64), 19-59. pág. 30.

<sup>86</sup> *Íbid.*, nota 84, pág. 31.

<sup>87</sup> *Íbid.*, nota 84, pág. 31.

Es aquí donde cobra gran relevancia el diseño ambiental: un factor al que no se le ha dado la importancia necesaria, y que resulta vital a la hora de aplicar políticas de prevención del delito.

## **2. El Estado: responsabilidad y legitimación en el desarrollo y castigo del narcotráfico**

Ya habiendo analizado brevemente el fenómeno de la desorganización social originada en los barrios de sectores vulnerables, desde un punto de vista teórico y multidimensional, cabe dirigirnos a la posición en la que puede encontrarse el Estado frente a esta problemática situación, pudiendo afirmar, como se planteará más adelante, que el Estado tiene una gran responsabilidad al respecto.

En primer lugar, para poder ahondar en la responsabilidad que le cabe al Estado, es necesario tener claridad sobre el concepto de obligación política. Podemos referirnos a ella, en términos simples, como aquel deber de obediencia que debe prestar hacia el Estado todo ciudadano perteneciente a este, observando toda norma jurídica existente en la comunidad.<sup>88</sup> Al respecto, esto es, a la respuesta al por qué el derecho puede ser obligante, existe gran discusión, cuestión que no será abordada en este trabajo, por términos prácticos.

En segundo lugar, es necesario comprender que, al ejercer el Estado una acción punitiva hacia un sujeto, o un grupo de sujetos –en este caso hacia una potencial banda narcotraficante- el Estado reclama autoridad, lo que se vincula directamente con la legitimidad con que debe contar él mismo al momento de ejercer la acción punitiva.

---

<sup>88</sup> MARTIN, Rex. (2005). *Obligación política: algunos problemas y un intento de solución*. En J. Aguiló Regla (Trad.), *Doxa : Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (núm. 25, pp. 247-260). Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc3n2g4>, pág. 247.

Para estos efectos, interesante resulta lo señalado por el destacado autor Antony Duff, quien concibe, en su libro “Sobre el castigo”<sup>89</sup>, dentro del sistema penal, por una parte, la existencia de ciertas condiciones de responsabilidad penal, entendiéndolas como aquellas que se tratan profundamente en los manuales de Derecho Penal, y que permiten absolver o condenar a un sujeto, y por otra, la existencia de una serie de precondiciones de responsabilidad penal que deben darse para que el juicio sea posible y/o legítimo, y que al cumplirse éstas, permite a los sujetos ser juzgados correctamente, como ciudadanos responsables, comprendiendo así a estas precondiciones como condiciones de legitimidad del juicio penal. En este sentido, nos propone que un sujeto puede ser el agente responsable de un crimen, es decir, cumplir con todos los presupuestos jurídicos que conllevan a afirmar que este cometió el crimen, y que además no contempla ninguna defensa legal, mas este agente responsable podría no entenderse como un ciudadano responsable, no pudiendo ser juzgado correctamente.

De esta manera, el renombrado jurista sugiere que debemos preguntarnos, por una parte, qué condiciones deben satisfacerse para que un ciudadano tenga una “obligación genuina” de responder ante un hecho, y por otra, qué condiciones debe tener un tribunal, y aquellos a quién representa, para poder tener la legitimidad moral de poder llamar a responder a un sujeto de la comunidad. Resulta atingente en este punto señalar una interesante reflexión que realiza el autor en relación con lo expresado más arriba:

[...]¿es posible castigar justamente a delincuentes cuyos delitos estén relacionados con serias injusticias sociales que hayan sufrido?” ... Creo que deberíamos cuestionarnos si esos delincuentes deben responder a través de los tribunales por lo que han hecho: es decir, si los tribunales y aquellos por quienes dicen actuar tienen la legitimidad moral para pedirle a estos delincuentes que rindan cuentas ante ellos. [...] <sup>90</sup>. Y continúa: “Las condiciones morales que generan una obligación de obedecer el derecho y de responder ante los tribunales puede ser expresada en términos de comunidad. El acusado está obligado a obedecer el derecho debido a que pertenece a una comunidad y, por ende, también está vinculado a sus leyes. De este modo, eventualmente, si quebrara las leyes comunitarias tendrá que responder, a través de los tribunales, ante el resto de los miembros

---

<sup>89</sup> DUFF, Antony (2015). “Sobre el castigo”. Editorial siglo veintiuno editores.

<sup>90</sup> DUFF, Antony. (2014). La ley, el lenguaje y la comunidad: Algunas Pre-Condiciones de la Responsabilidad Penal. \*Revista de Filosofía: Derecho y Política, \*Volumen 15. Pág. 8 Recuperado de <<https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/94>>

de la comunidad. En esta versión, nuestras preguntas son sobre las condiciones de existencia, y de pertenencia, a una comunidad del tipo apropiado ¿Cómo debe haber sido tratada esta persona -por sus conciudadanos y por las instituciones legales y políticas que forman la estructura de su supuesta comunidad- para poder decir correctamente que como miembro responsable de esa comunidad se encuentra obligado a obedecer sus leyes y responder ante ellos si las infringe?.<sup>91</sup>

Así, la doctrina moderna<sup>92</sup> pareciera sugerir que el Estado, para poder ejercer la acción punitiva hacia un sujeto, debe cumplir, previamente, con una serie de condiciones (“precondiciones” en términos de Duff), que volverían legítimo – moralmente – el castigo. En otras palabras, si el Estado no ha cumplido con estas condiciones mínimas, entonces la sanción no se encontraría correctamente justificada. Y justamente respecto el estudio de esta investigación, resulta acertado afirmar que el Estado ha incumplido y vulnerado, histórica y sistemáticamente, los derechos de las personas que son parte de la comunidad conformada por los barrios de entornos vulnerables, tornándose responsable no sólo de su erróneo actuar al momento de sancionar, si no también en la formación y desarrollo de estas comunidades, y en últimos términos, en la proliferación del narcotráfico.

El Informe Anual del Instituto Nacional de Derechos Humanos del año 2021, refuerza lo ya establecido, señalando que *“Así entendido, si el Estado -quien es garante- no adopta medidas positivas para luchar contra las privaciones sistemáticas del derecho a la vida ligada al crecimiento urbano desregulado, la desigualdad territorial, la marginalidad y la violencia asociada, cae entonces en una vulneración hacia sus habitantes.”*<sup>93</sup> En este sentido, señala este informe, que el Índice de Calidad Urbana (ICVU) -indicador que toma en cuenta factores como las condiciones socio-culturales, condiciones laborales, conectividad y movilidad, salud y medio ambiente, vivienda y entorno, entre otras- muestra que las comunas en las que se encuentran la mayor parte de barrios de entornos vulnerables, tienen un nivel ICVU bajo.<sup>94</sup> Asimismo, se señala que *“la combinación concentrada de*

---

<sup>91</sup> Íbid., nota 88.

<sup>92</sup> BEADE y LORCA, MAÑALICH, DUFF, 2017; 2012; 2014.

<sup>93</sup> Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2021). Informe Anual: Situación de los Derechos Humanos en Chile 2021. Pág. 51. Recuperado de <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/8e5c4530-3dd4-4cc5-ab49-26e326028b7e/content>

<sup>94</sup> Íbid., nota 91. Pág. 54.

*delitos de alta connotación y bajos estándares de calidad urbana, constituyen un contexto poderoso de ambigüedad estatal y despliegue de la violencia.*<sup>95</sup>”

Frente a este complicado panorama, el Estado, lejos de optar mayormente por políticas públicas de prevención, se ha inclinado por un marcado enfoque punitivo, optando por la represión y la persecución policial.<sup>96</sup> Esto, sin embargo, y cómo se ha demostrado en este trabajo, no ha logrado mejorar las condiciones de los barrios vulnerables, y menos la disminución de la delincuencia en estos, más bien al contrario, *“este tipo de intervención sólo logra abrir mayores flancos de violencia, incluyendo la violencia estatal.”*<sup>97</sup> Cuestionable es entonces el actuar del Estado ante estas circunstancias, más aún, cuando se observa la relación de inversión pública al respecto. En efecto, *“Por ejemplo, el 2018 el presupuesto total de la Subsecretaría de Prevención del Delito representó sólo el 0,07% del presupuesto nacional y ello equivale al 3,0% del presupuesto aprobado por Carabineros de Chile. En concreto, mientras el presupuesto nacional del 2018 alcanzó los 48 billones, el de Carabineros fue de M\$1.082.692.664 y el de la Subsecretaria llegó a M\$32.836.372.”*<sup>98</sup>

Así las cosas, es posible sostener que el Estado no está cumpliendo con su rol de garante frente a la desorganización social producida en los barrios vulnerables, y ha permitido, a través de sus erróneas medidas, el desarrollo del narcotráfico en estas comunidades.

---

<sup>95</sup> *Íbid.*, nota 91. Pág. 56.

<sup>96</sup> *Íbid.*, nota 91. Pág. 79.

<sup>97</sup> *Íbid.*, nota 91. Pág. 80.

<sup>98</sup> *Íbid.*, nota 91. Pág. 80.

## CONCLUSIONES

El análisis histórico y criminológico en torno al desarrollo de nuestros barrios nos lleva a conclusiones con un peso específico muy claro: el actual rol del Estado es de desregulación frente a variadas situaciones de la realidad social comunitaria, y especialmente, y en lo que se ha abocado nuestra investigación, respecto a la gestión urbana. Así, actualmente su actuar es erróneo e ineficaz, por una parte, al otorgar al capital privado un papel central como promotor del desarrollo urbano<sup>99</sup>, y por el otro, al optar por medidas punitivas más que preventivas frente al desorden social producido en estas comunidades<sup>100</sup>. En esos mismos términos y como consecuencia a tal desarrollo histórico y económico, esta intervención desencadenó profundas rupturas en las comunidades, complejos procesos de reestructuración, marginalidad y concentración espacial de la pobreza, que generaron nuevas problemáticas en aquellos sectores menos favorecidos.<sup>101</sup>

Hoy, muchos de los barrios que fueron creados de forma explosiva entre la década del '80 y los 2000, son barrios críticos cuya problemática relacionada al narcotráfico parece no ser tomada en cuenta como pensamos, se debe hacer. Por una parte, no cambiar la base del fundamento de la política habitacional en torno al ahorro, y por otro lado, otorgar viviendas alejadas del acceso a servicios indispensables y de paupérrima calidad y diseño espacial, forjaron una entramada de poblaciones en las cuales la deuda, la desesperanza y la angustia son pan de cada día.

No obstante, a lo largo de la historia de nuestro país, varias iniciativas de nuestro país han podido sembrar semillas de esperanza para la población chilena: el gobierno de Frei y sus políticas integradoras son claro ejemplo de aquello. En la actualidad, el programa “Quiero mi Barrio”, ha entendido claramente la pobre preocupación del Estado para con los barrios

---

<sup>99</sup> ORTEGA, Tamara. *Criminalización y concentración de la pobreza urbana en barrios segregados. Síntomas de la guetización en La Pintana, Santiago de Chile*. Revista EURE. 40 (120): 241-263. Mayo de 2014. p.2.

<sup>100</sup> *Ibid.*, nota 91. Pag. 79.

<sup>101</sup> *Ibid.*, nota 97.

durante décadas, que terminaron por mermar gran parte de la calidad de vida de los chilenos, al no otorgar condiciones mínimas para el desarrollo en comunidad pleno. Sin embargo, los alcances de este programa y otras medidas siguen siendo insuficientes, parciales y a la vez no tan valorados, dado el gran costo que significa reparar de forma íntegra los barrios que fueron creados durante décadas

El gran problema parece ser la escasa e insuficiente cantidad de recursos que se le entrega al apartado de la política habitacional para lograr un tratamiento más íntegro del narcotráfico: hay que comprender que una de las mejores inversiones que Chile puede realizar a largo plazo es la recuperación de nuestros barrios populares, y con ello, comenzar a eliminar la pobreza y el narcotráfico de las personas más vulnerables de nuestro país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

DUFF, Antony. (2014). *La ley, el lenguaje y la comunidad: Algunas Pre-Condiciones de la Responsabilidad Penal*. \*Revista de Filosofía: Derecho y Política, \*Volumen 15. Recuperado de <https://revistajuridica.utdt.edu/ojs/index.php/ratj/article/view/94>

SOZZO, Máximo. (2000). *Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, (10). Documento presentado en la Jornada sobre Detenciones, Facultades y Prácticas Policiales en la Ciudad de Buenos Aires – Análisis y Propuestas, organizadas por el Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina.

SALINERO, Sebastián (2015). *El crimen organizado en Chile. Una aproximación criminológica al perfil del delincuente a través de un estudio a una muestra no representativa de condenados por delitos de tráfico de estupefacientes*. [en línea] Política Criminal, Vol. 10, N°19 (Julio 2015) <[http://www.politicacriminal.cl/Vol\\_10/n\\_19/Vol10N19A2.pdf](http://www.politicacriminal.cl/Vol_10/n_19/Vol10N19A2.pdf)> [Consulta: 14 de agosto de 2019].

ALBERT, Catalina y ARELLANO, Alberto (2018). *La arremetida sin control del narcotráfico en Chile*. [en línea] CIPER Chile en Internet. 18 de Agosto de 2018. <<https://ciperchile.cl/2018/08/16/la-arremetida-sin-control-del-narcotrafico-en-chile/>> [Consulta: 12 de Octubre de 2018].

GEISSE G. y VALDIVIA M. *Urbanización e Industrialización en Chile*. Santiago de Chile. Revista EURE. 5(15). 1978.

DONOSO, Carlos. *El Ocaso de La Dependencia Salitrera*. Santiago de Chile. Revista Diálogo Andino. (45): 97-118, 2014.

MÉNDEZ, M. Elena. *La Vivienda Social. Una historia de segregación* [en línea] <<https://iberoamericasocial.com/la-vivienda-social-una-historia-de-segregacion/>> [consulta: 27 de diciembre 2019].

SEPÚLVEDA, Daniela. *De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante la década del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile*. Santiago de Chile. Revista INVI, 13(35): 103-115.

CHAPARRO, Mónica. *La propiedad de la Vivienda y los sectores populares Santiago de*

*Chile 1900-1943*. Santiago: Documento de Trabajo n°6, Serie Azul, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica, 1994.

MILLAN, Pablo. *Aplicación e impacto de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906: el caso de Valparaíso (Chile)*. Revista EURE. 44(125): 173-292. Enero 2016.

OLAVARRIA GAMBI, M., TOCORNAL MONTT, X., MANZANO CHAVEZ, L., & FRUHLING ERLICH, H. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. Revista INVI, 23(64), 19-59.

DE RAMÓN, Armando. *LA POBLACIÓN INFORMAL. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970*. Santiago de Chile. Revista EURE, 17(50): 5-17. 1990.

HIDALGO, Rodrigo. *El Papel de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera y la Caja de la Habitación en la Política de la Vivienda Social en Chile 1931-1952*. Revista INVI. 15(39): 92 a 120. Mayo 2000.

RAPOSO, Alfonso. *La vivienda social de la CORVI. Un otro patrimonio*. Santiago de Chile. Revista INVI, 14(37).

RIVERA, Álvaro. *Historia de la política habitacional en el área metropolitana de Santiago*. Santiago de Chile. Revista CIS. 16 (16). Diciembre de 2012.

VALDÉS, Teresa. “*El problema de la vivienda. Políticas estatales y movilización popular*”. Documento de trabajo. N° 195. FLACSO. 1983.

CASGRAIN, Antoine. “*La Apuesta del Endeudamiento en la Política Habitacional Chilena*”. Revista INVI. 25(68): 155 a 182.

PINOCHET, Augusto [1968] (1974). *Geopolítica*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 2ª edición.

LEYTON, César (2015). *Geopolítica y Ciudad gueto: Erradicaciones eugenésicas en la dictadura militar. Santiago de Chile 1973-1990*. Editorial OchoLibros.

Morales, E.; Rojas, S (1986). *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular*. 1979-1985. Documento de trabajo n° 280. Santiago, FLACSO.

MOLINA, Irene. “*El programa de erradicación de campamentos en la Región*

*Metropolitana (1979-1984).*

*Implicancias socioeconómicas y espaciales*". Tesis (memoria para optar al grado de Licenciada en Geografía) . PUC. 1985.

ROZAS, Germán (2002), *Efectos psicosociales, ciudad y calidad de vida*. Revista Intervención Psicosocial, 11 (2): 229-243.

SAN MARTIN, G.; SORENSEN, C. "*El Narcotráfico en Chile. Actualidad y Perspectivas*". Memoria (para optar al grado de Licenciado en Ciencias Sociales). Universidad Gabriela Mistral, Carrera de Periodismo. 1999.

SALAZAR, Manuel (1996). *Traficantes & Lavadores*. Editorial Grijalbo, Santiago.

FERREIRA, Juan. *El Narcotraficante un nuevo actor territorial en las poblaciones, percepción de los dirigentes tradicionales*. Tesis para optar al grado de Licenciado en Trabajo Social. Santiago, Chile. Universidad Academia de Humanismo Cristiano, 2011.

OSSES, J. y HENRÍQUEZ, P. "*Poblaciones Marginales y Pasta Base de Cocaína: La Irrupción de las drogas en los sectores populares urbanos de Santiago 1983-1993*" Licenciado en Historia y Ciencias Sociales. Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Humanidades, Departamento de Historia. Marzo de 2005. p.163. LAHIACAR, Roberto y otros. "*Juventud, drogas y neoprén: Análisis clínico y social*". Ed. LEO. 1983.

Revista "APSI". Chile, (353). 1990.

Revista "*Mensaje*". Chile, (471). Agosto. 1998.

Revista "*ERIAL*". Año II (4). Primavera 1999.

Corporación Programa "Caleta Sur". "*Trabajo comunitario en sectores populares. Experiencia de Caleta Sur en la comuna de La Pintana (1981-1998)*". Stgo. Julio. 2000. "Índice de Desarrollo Humano en Chile 1990 - 1998", Capítulo I, elaborado y publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

SCHMIDT-HEBBEL, Klaus. "*EL Crecimiento Económico de Chile*". Documento de trabajo Banco Central n°365. Junio 2006.

FERNÁNDEZ, Juan. "*POBREZA URBANA Y POLÍTICAS HABITACIONALES EN*

CHILE (1990-2005). *¿De la exclusión social a la integración?*. En: Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social : Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. Bogotá, Editorial siglo del hombre, 2008. pp. 99-122.

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

MEGA. *“Misión Encubierta: Estas son las cifras del consumo de drogas en Chile”* [en línea] <<https://www.mega.cl/programas/misionencubierta/exclusivo/78294-mision-encubierta-estas-son-las-cifras-del-consumo-de-drogas-en-chile.html> [consulta: 5 de julio 2020].

SALAZAR, Manuel. *“La guerra de los carteles”*, Serie del Crimen Organizado, Capítulo XV, La Nación Domingo, 08 de agosto de 2007.

ANDREAS, Peter. *“Crimen transnacional y globalización económica”*, publicado en “Crimen transnacional organizado y seguridad internacional”, trabajo compilatorio de Mats Berdal y Mónica Serrano, Fondo de Cultura Económica, México, 2005. pp. 62 y ss.

TOVAR, Hermes. *El Fin de la Guerra Fría y la Guerra Contra Las Drogas*. Revista Española de Estudios Norteamericanos. (15-16): 199. 1998.

RAVINET, Jaime. 2004. *La política habitacional chilena: Alternativas de acceso a la vivienda para las familias más pobres*. Revista INVI. 19(50): 132-147.

MONSALVE, Soledad (2010). *Identificación de barrios vulnerables. Hacia una metodología para la medición de vulnerabilidad territorial*. Tesis para optar al Grado Académico de Magíster en Desarrollo Urbano. Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos.

HERRERA M., LARENAS J. y FUENSALIDA C. (2010). *Minuta Ejecutiva. Evaluación de Programas Gubernamentales. Programa Recuperación de Barrios (Quiero Mi Barrio)*.

CAMPOS, Fernando & LARENAS, Jorge, (2008). *“Regeneración de tejido social y urbano: ¿Son todos los proyectos de intervención de barrios, proyectos de recuperación de barrios?”*.

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2021). Informe Anual: *Situación de los*

*Derechos Humanos en Chile 2021*. Recuperado de <https://bibliotecadigital.indh.cl/server/api/core/bitstreams/8e5c4530-3dd4-4cc5-ab49-26e326028b7e/content>

MARTIN, Rex. (2005). *Obligación política: algunos problemas y un intento de solución*. En J. Aguiló Regla (Trad.), *Doxa : Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (núm. 25, pp. 247-260). Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado de <https://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc3n2g4>

CEA, Macarena, RUIZ, Paulina., & Matus, Jean Pierre. (2006). *Determinantes de la Criminalidad*. *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas en Materias Penales*, Número 2, 34 páginas. ISSN-e 0718-3399.

MAÑALICH, Juan Pablo. (2012). *Reglas primarias de obligación Las “reglas del derecho penal” en el concepto de derecho de H.L.A. Hart*. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/126648>.

BEADE, Gustavo. y LORCA, Rocío. (2017). *¿Quién tiene la culpa y quién puede culpar a quién? Un diálogo sobre la legitimidad del castigo en contextos de exclusión social*. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/182884>

