



LA POSIBILIDAD DE PROYECTOS HABITACIONALES PÚBLICOS AD HOC EN UN MARCO INSTITUCIONAL NEOLIBERAL: CASO UKAMAU.

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAGÍSTER EN GOBIERNO Y
GERENCIA PÚBLICA.

Estudiante: Francisca Belén Mancilla Salas.

Profesora Guía: Paulina Vergara.

Profesor Co-guía: Antoine Maillet.

Santiago de Chile, 21 de enero 2020

Mis agradecimientos a COES (Centro de Estudios de Conflictos y Cohesión Social, CONICYT/FONDAP/n°15130009) por el patrocinio otorgado para el desarrollo de la presente investigación.

A la primera chiquilla que saltó el torniquete, gracias.

Porque cumplo mi palabra, a Esteban Efraín Paredes Quintanilla, por 216 alegrías.

A mi familia: a mi mamá, a mi papá, a mis tías, a mi tío, a la Vale y a mi primo. A mis amigas y amigos. Sin ustedes, nada de esto habría sido posible.

*Muchas gracias a las y los académicos generosos que encontré en el camino:
Nicolás Angelcos, Xenia Fuster, Sofía Donoso, Miguel Pérez, Voltaire Alvarado,
Ricardo Tapia, Rodrigo Hidalgo.*

A Ukamau.

A mis profesores guías, por su compromiso y entusiasmo.

A mi gata.

Contenido

Resumen del trabajo	4
Abstract.....	4
Introducción	5
La vivienda social en Chile: un bien de mercado.....	5
Marco Teórico.....	8
Movimientos sociales y el desarrollo de políticas públicas: una relación bidireccional.....	8
Vivienda social – Vivienda adecuada.....	11
El Estado y la vivienda social	11
Vivienda adecuada	14
Movimiento de pobladores: identidad política y capacidad técnica.....	16
Poblador/a como sujeto e identidad	16
El rol de las y los pobladores en la trayectoria de las políticas habitacionales	19
Tipo de investigación y metodología.....	22
Pregunta de investigación	22
Objetivos de la investigación	22
Objetivos específicos.....	22
Contexto	26
Neoliberalismo y Políticas de Vivienda	26
Dictadura: liberalización del suelo y subsidiariedad	28
Concertación: administración del modelo	29
2006 en adelante, cambios significativos bajo el mismo modelo	32
Movimiento de Pobladores Ukamau: Proyecto habitacional San Eugenio – Maestranza	36
Historia del movimiento Ukamau.....	37
El camino de Ukamau	41
Los factores que posibilitaron el proyecto habitacional Ukamau.....	48
Composición política del movimiento	48
Interacción con la Institucionalidad	50
Asistencia técnica externa.....	51
Capacidades técnicas internas	52
Conclusiones	53
Movimiento de pobladores Ukamau y el ciclo de vida de las políticas públicas	53
Ukamau y la excepcionalidad.....	58
Bibliografía.....	60

Resumen del trabajo

Las soluciones habitacionales de la Concertación, si bien fueron exitosas en términos de cantidad, no lo fueron en términos de calidad: viviendas ubicadas en las periferias, sin acceso a servicios, sin aislación, estandarizadas, entre otros diversos problemas que enfrentaron y enfrentan hasta hoy sus habitantes. En este contexto, se articulan movimientos de pobladores que demandan respuestas a la institucionalidad, desarrollando capacidades políticas y técnicas, que muchas veces desbordan las propuestas gubernamentales. En este contexto surge el Movimiento de Pobladores Ukamau, quienes se organizan para exigir una solución habitacional de calidad en su comuna y que responda a sus necesidades: excepcionalmente lo consiguen. El presente trabajo abordará, mediante un *process tracing* deductivo, el camino para concretar la construcción de este proyecto, investigando la relevancia de cuatro factores: la composición política del movimiento, la interacción con la institucionalidad, la asistencia técnica externa y la desarrollada al interior de Ukamau.

Palabras clave: vivienda social, Ukamau, políticas públicas, composición política.

Abstract

Even though the housing solutions provided by the Concertacion coalition were successful in terms of quantity, the quality was one of the variety of problems that their inhabitants had to face and still do nowadays; standard houses without insulation located in peripheral areas with no access to basic services. In this context, a group of residents group together as a movement is articulated in order to demand solutions to the institutions, by developing a political capacity and techniques that, in some cases, exceed the governmental proposals. This is a springboard for the birth of Ukamau, a settler's movement whose objective is to call for a housing solution of quality in the commune that responds to their necessities, which is achieved exceptionally. Through a deductive process tracing, this work will tackle the process involved to carry out the elaboration of this project taking into consideration four factors: the political composition of the movement, the relation

with the institution, the external technical assistance and the technical assistance developed inside Ukamau.

Introducción.

La vivienda social en Chile: un bien de mercado.

En Chile, el déficit habitacional es un problema transversal a los distintos períodos histórico-políticos que ha atravesado el país, para la década del '50 el déficit superaba las 150.000 viviendas, en los años '60 esta situación creció de manera exponencial, llegando a las casi 450.000, mientras que, en 1970, la escasez rodeaba las 600.000. Las personas que enfrentan esta carencia se comienzan a organizar, forjándose un movimiento de pobladores, vinculado, en sus inicios, a organizaciones proletarias nacionales. Estos se asentaron en poblaciones que pasaron a llamarse campamentos – hasta el día de hoy – lo anterior aludiendo a la fragilidad de las viviendas y a un carácter paramilitar (Hidalgo, 1999). Sin embargo, hasta 1973 las herramientas para acceder a una vivienda por parte del Estado fueron desbordadas por la migración campo-ciudad, por lo cual la demanda aumentaba no solo en su cantidad sino también en su complejidad.

Debido a lo anterior, durante el gobierno del presidente Salvador Allende se desarrollaron planes anuales de vivienda, los cuales partían de la concepción de la vivienda como un derecho de todo habitante, así su otorgamiento no podría estar regido por su condición u origen socioeconómico (Hidalgo, 1999).

Lo anterior se ve truncado con el Golpe de Estado Militar y la instalación de la dictadura desde el año 1973 hasta marzo de 1990, el giro que sufre el país afecta, por su puesto, a todos sus ámbitos.

Durante el régimen militar, se liberalizan aspectos fundamentales en torno a la vivienda, se destaca principalmente la publicación del D.S N° 420 en 1979, decreto que señala que el suelo donde se construyen viviendas no es un bien escaso y por ende, se abandona cualquier tipo de regulación por parte del Estado (Imilán, 2016). El cambio señalado es radical, ya que abre la puerta a la transacción del suelo como un bien de mercado, lo cual se traduce en que la vivienda es un bien de consumo

por lo que el Estado se ausenta de aspectos trascendentales, como la planificación. La fundamentación de lo anterior, se basó “[...] en dos premisas centrales: primero, que el suelo urbano no es un recurso escaso, segundo, que el mercado, sin la intervención arbitraria de los planificadores, es el mecanismo que debe regir para lograr una asignación eficiente de los recursos en el territorio de las ciudades” (Trivelli, 2009, pág. 208), es decir, el mercado encuentra su equilibrio en la desregulación¹.

En 1978 se instaura el Subsidio Habitacional como la principal política estatal para el acceso a la vivienda, mecanismo que, a pesar de 29 años del retorno a la democracia, aún se mantiene. Cabe señalar que el subsidio en materia habitacional no nace con la dictadura cívico-militar de Augusto Pinochet, ya en 1931, bajo la Ley de la Habitación Obrera, existía la figura del subsidio para subvencionar la localización de las viviendas (Alvarado, 2019), sin embargo, en el período de la dictadura la figura se perfecciona.

Este modelo de subsidiaridad entregó el proceso de construcción de viviendas al sector privado. Es necesario tener en cuenta que los actores privados buscarán maximizar sus propios beneficios, antes que fomentar el bien común (Pliscoff, 2017). Esto ha producido la construcción de viviendas precarizadas, en tanto su calidad material y social, generalmente ubicadas en la periferia de las grandes ciudades, desprovistas de acceso a servicios, con escasa infraestructura aledaña y precaria conexión vial (Rodríguez & Sugranyes, 2005).

Sin embargo, en este contexto existen experiencias excepcionales que han logrado obtener soluciones habitacionales en coherencia con sus demandas y necesidades. Este es el caso del Movimiento de Pobladores Ukamau, quienes han puesto en el centro de su lucha por la vivienda la organización social, el fortalecimiento de la vida comunitaria, y la recuperación de la ciudad y la autogestión, tensionando y utilizando a su favor el marco normativo con fuertes bases neoliberales que rige el acceso a viviendas sociales.

¹ Haciendo alusión del concepto “mano invisible” de Adam Smith.

A raíz de su proyecto homónimo, ubicado en la comuna de Estación Central, se intentará responder la siguiente pregunta: ¿cuáles fueron los factores que posibilitaron el desarrollo del proyecto habitacional Ukamau?, se analizará el impacto de su componente político, la relación con la institucionalidad, la capacidad técnica recibida y la capacidad técnica desarrollada al interior del movimiento, identificándose su factor político como el determinante para alcanzar los objetivos que se plantearon como organización.

A continuación, se presenta el marco teórico que acompaña el análisis del caso, luego se presenta el diseño metodológico con el cual se abordará la investigación. Seguido, se analizará la historia y composición del Movimiento de Pobladores Ukamau, además de su interacción con la institucionalidad. Luego se revisará la incidencia de los factores que hicieron posible este proyecto, para finalmente presentar las conclusiones del trabajo.

Marco Teórico

Movimientos sociales y el desarrollo de políticas públicas: una relación bidireccional

El análisis de este trabajo parte de la base que los movimientos sociales tienen, efectivamente, algún grado de interacción con la institucionalidad, lo cual determina cierto tipo de políticas públicas. Estas interacciones, en ocasiones, generan excepciones dentro del sistema, como desarrolla Fuster (2019) en su reciente trabajo, “estas lógicas excepcionales de la política consolidan su carácter individualizado y diferenciado, características basales de las lógicas de intervención empresariales” (pág. 22), es decir, las políticas neoliberales dejan espacio a excepciones, las cuales se atienden de esa forma para no poner el riesgo el modelo.

Así es como, los movimientos sociales articulan sus demandas, considerando el contexto político al que se enfrentan y que, en cierto sentido, determinan las acciones que emprenden como colectividad. Estas acciones son tomadas por una agrupación para articular y enmarcar el mensaje que quieren entregar, no solo por el contenido de su demanda en particular sino también por la identificación que se logra, tanto dentro del movimiento, como hacia afuera. En este sentido, la identificación juega un rol trascendental, generar el sentido de que el movimiento o la agrupación está aglutinada y de acuerdo, que la demanda es digna y que va en directa relación con mejorar la calidad de vida del grupo y que existe una legalidad detrás que los sustenta (Tilly, 1995) potencia la identidad de colectividad, le da fuerza al movimiento y legitima sus demandas frente a la sociedad.

Tilly (1995) plantea que existen cuatro factores que le dan fuerza al movimiento, y que multiplicados entre ellos consolidan y potencian el mensaje y/o la demanda que persigue la colectividad. Estos son: magnitud, determinación, unidad y mérito, “la magnitud por el número de participantes en las manifestaciones o de firmantes de los pliegos petitorios; la determinación por la disposición de los partidarios a

sacrificarse o a luchar por la causa; la unidad por compartir símbolos y consignas; y el mérito por el decoro y por las historias de sufrimiento” (Tilly, 1995, pág. 22). En el caso del presente estudio, se pueden identificar estos factores en sus acciones, así como en la construcción de su identidad, todo esto potenciado por la atención mediática que ha logrado suscitar el movimiento, mediante intervenciones como cortes de calles, tomas de instituciones y campañas electorales, todas las cuales suman acciones interesantes de analizar para caracterizar a Ukamau como un movimiento social.

Es así como este tipo de acciones de movilización configuran una parte importante del mensaje de este tipo de agrupaciones, son acciones “siempre mediatizadas por complejos símbolos y herramientas, que son tanto obligaciones como recursos, marcos como matrices, que relanzan a través de procesos de invención colectiva” (Cefaï, 2011, pág. 149). Es en este proceso que los movimientos sociales tienen directo impacto en la democracia, si bien no es necesariamente una relación causal (Tilly, 1995), existe una injerencia que no es posible obviar.

Así, los movimientos sociales acompañan e interactúan con el proceso de creación de las políticas públicas, según el análisis que realiza Parsons (2007) sobre el ciclo de vida de estas podemos observar que el ciclo se inicia con un problema, luego es necesario definirlo, en este sentido, los movimientos sociales transmiten un mensaje concreto acerca del problema que los aqueja.

En tercera instancia, se debe identificar las posibles respuestas y soluciones alternativas, si bien las instituciones podrían tener un rol clave en esta etapa – y por supuesto que la tienen - muchas veces son las mismas organizaciones involucradas las que identifican salidas eficientes a sus problemas.

Como cuarta instancia, Parsons plantea que es necesario evaluar las opciones, si bien esto a priori podría sonar como una etapa a cargo exclusivamente de la institucionalidad, y en línea con la etapa anterior, las organizaciones sociales – que muchas veces cuentan con un alto *expertise* del tema que los convoca – han evaluado y revisado las mejores alternativas para solucionar el problema. En ocasiones, logran poder incidir en el debate técnico para encontrar alguna respuesta

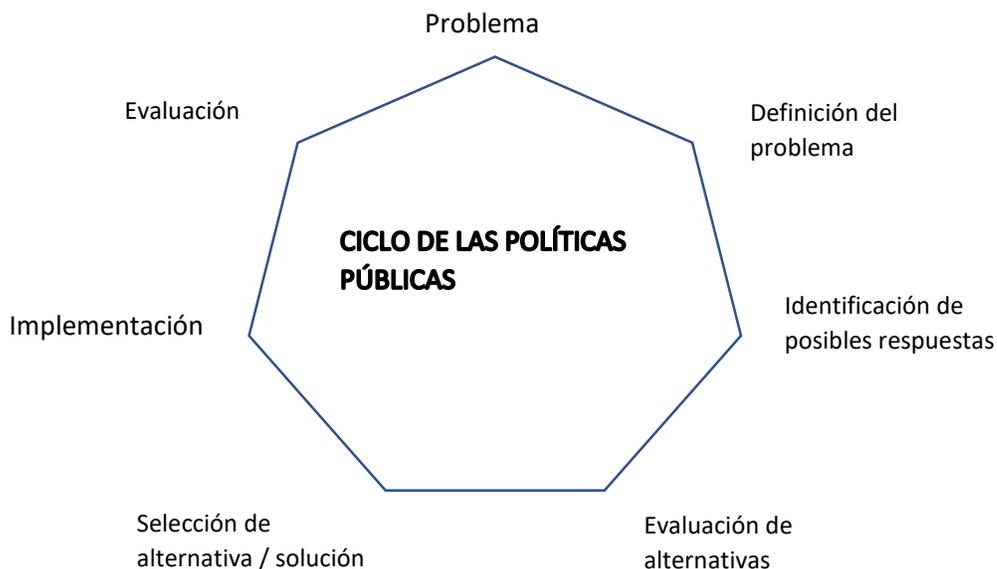
a sus demandas, ya sea en mesas de negociación, en discusiones parlamentarias, asesorando a las mismas instituciones o a congresistas, entre otros mecanismos.

Luego, debe tomarse la decisión de la opción de políticas públicas a implementar, como se señaló al principio de este apartado, y en coherencia con el trabajo de Fuster (2019), en muchas ocasiones resultan políticas públicas o soluciones ad hoc con casos particulares, por lo que los resultados esperados puede variar respecto del movimiento social que se involucra.

La sexta etapa es la de implementación propiamente tal, es decir, cuando se pone en acción la solución encontrada, y en ocasiones, acordada. En esta instancia los movimientos sociales pueden ser parte de la solución, ser beneficiarios de esta e incluso estar en contra de esta, en cualquier caso, tendrán acción y parte de esta etapa.

Finalmente, la última etapa hace referencia a la evaluación, siendo parte activa o beneficiarios, es el movimiento social la primera voz que evaluará la solución y su efectividad. Si bien también existirán mecanismos formales por parte de la institucionalidad, incluir a quienes son parte activa por parte de la ciudadanía se vuelve crucial para elaborar políticas públicas – y por ende sus resultados – más inclusivas y eficientes.

FIGURA I. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS²



Para poder entender cómo funciona esta interacción en temas de vivienda social, se revisarán – en coherencia con el presente trabajo – dos temáticas fundamentales: por un lado, como ha entendido y entiende el Estado Chileno el acceso a la vivienda, los enfoques en ciertos períodos políticos y lo que se debiese considerar como una vivienda adecuada. Por otro, se ahondará en la identidad política y la capacidad técnica de los movimientos de pobladores, su identidad y el rol que han tenido en el desarrollo de las políticas habitacionales.

Vivienda social – Vivienda adecuada

El Estado y la vivienda social

Hoy en Chile, como ya se mencionó, existe una mercantilización de derechos, regidos bajo la lógica del mercado. La salud, la vivienda, la educación, las pensiones, entre otros, funcionan, en términos generales, bajo la lógica de oferta y demanda.

Lo anterior ha provocado que la perspectiva social del derecho quede fuera del marco normativo, así hoy, comprender determinados “servicios” como derechos pareciera una lógica alejada de la realidad. Cabe mencionar que la vivienda no es

² Elaboración propia a partir de Parsons (2007)

considerada un derecho en la actual Constitución, la cual sólo garantiza el derecho a la propiedad privada y a la inviolabilidad de esta.

Hoy en Chile el acceso a la vivienda para las personas por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) está sujeta a la subsidiariedad, en general, sólo hay acceso a los beneficios que ofrece el Ministerio, si se cumplen ciertos requisitos, generalmente asociados con determinada cantidad de ingresos, dinero ahorrado, índice de vulnerabilidad social, capacidad de pago sujeta a evaluación de la banca privada, entre otros.

El Estado Chileno sólo ha reconocido la vivienda como un derecho a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual menciona que: “Los Estados partes en el presente Pacto³ reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

Aun suscritos a este acuerdo internacional, el Estado chileno mantiene la lógica subsidiaria, sin entregar las garantías para que las personas puedan acceder a la vivienda como derecho social, sino que mantiene sujetos a condiciones específicas, la entrega de ayuda focalizada.

No obstante, el déficit de viviendas, en cuanto a cantidad se vio reducido de manera importante durante el período 1990-2002, en estos años se construyeron alrededor de un millón doscientas mil viviendas (Hidalgo, 2007) a lo largo del país, lo cual no deja dudas respecto del éxito material y cuantitativo de las políticas de vivienda social dentro del período de la Concertación, “este éxito se basa en el desarrollo de un muy eficiente sistema de financiamiento de la vivienda, el que ha permitido que

³ Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

el sector privado se interese e involucre directamente en la producción de vivienda social [...]” (Ducci, 2007).

Sin embargo, esta explosión de construcción trajo consigo “una serie de dificultades que repercuten tanto en la administración de los programas como en la población beneficiaria. Al respecto, cabe resaltar la pérdida del “sentido del lugar” de un gran sector de la población beneficiada, la generación de guetos urbanos periféricos estandarizados que caracterizan hoy en día el espacio urbano de la periferia pobre de Santiago: un espacio normalizado, carente de vitalidad con bajos niveles de interacción social” (Hidalgo, 2007, págs. 57-58). Varios autores ((Ducci, 1997); (Rodríguez & Sugranyes, 2005); entre otros) coinciden en este análisis en torno a los efectos que ha tenido la política de vivienda chilena sobre las viviendas sociales que son recibidas por la población.

Por otro lado, el presupuesto estatal asociado a vivienda se mantiene relativamente constante en el tiempo e inalterable – en general- a los vaivenes de la economía. Por otro lado, es una cartera que conserva autonomía en sus funciones, pues las necesidades en materia habitacional son constantes (el déficit disminuye, pero no lo suficiente para dejar de construir), y en escasos momentos responden a coyunturas nacionales. Así lo comenta el académico Voltaire Alvarado, “[...] Después, con la creación del MINVU en 1965, se vuelve una cuestión un poco más de Estado, pero vivían las corporaciones, y cuando murieron las corporaciones emergió el Serviu. Siempre estuvo afuera, por lo tanto, siempre ha tenido autonomía, y al tener la autonomía también tiene una billetera distinta. Tú puedes ver el país desmoronarse, pero nunca se van a dejar de entregar subsidios para la vivienda, siempre van a haber 3.000 millones de dólares asegurados para ese ítem por año, que no es menor” (Alvarado, 2019).

El académico Ricardo Tapia, indica que, si bien existe un presupuesto constante para vivienda, este es bajo, por lo que proyectos como el de Ukamau no podrían ser la normalidad de las políticas habitacionales, “[...] El presupuesto en vivienda siempre se mantiene bajo, porque también el caso de Chile, de tarde en tarde, [...] se hacen medidas excepcionales para controlar el déficit, que se produce también

por los terremotos, entonces si hiciera caso a las excepciones se escapa el presupuesto, no se puede controlar, eso lo saben muy bien los operadores políticos, sea de cualquier [color político], claro. Entonces les sale más económico [al gobierno], como te digo, canalizar el conflicto, resolverlo por sus canales de excepcionalidad y dejarlo ahí, porque si todos los sin casa tuvieran las mismas viviendas que va a obtener Ukamau el presupuesto se te multiplica por diez y no hay presupuesto, tendrías que restringir otro saldo para invertir en este otro” (Tapia, 2019)

Es así como muchas de las debilidades que distintos académicos han visualizado en los resultados de las políticas habitacionales en Chile, se han mantenido, principalmente debido a que la lógica de articulación entre el gobierno y privados – inmobiliarias, banca y las EGIS (Empresas de Gestión Inmobiliaria Social) posteriormente – ha sido perpetuada, e incluso, perfeccionada. Esta relación se analiza con profundidad más adelante.

Así, viviendas precarizadas en términos de calidad, ubicación, estandarización y desprovistas, en muchos casos, de servicios básicos, fueron la realidad en Chile por muchos años, viviendas de estas características fueron otorgadas a pobladores que soñaban con su casa propia, pero ¿cuáles eran los anhelos de estas personas en cuanto a su vivienda?, ¿cuál habría sido el ideal?

Vivienda adecuada

Es así, como el concepto de vivienda adecuada nos podría ayudar a responder cuáles serían las características que debiesen tener las viviendas sociales.

Ha quedado claro que las viviendas “involucran tanto déficits cuantitativos (viviendas que se necesitan construir para quienes carecen de alojamiento), como cualitativos (aquellas unidades existentes que presentan diversas carencias: servicios, materialidad precaria o inseguridad en la tenencia, entre otras)” (Espejo, 2010, pág. 103).

En este sentido, la vivienda que sea entregada por el Estado, o subsidiada en este caso, no podrá ser cualquier vivienda, entenderemos que el inmueble deberá tener

condiciones mínimas, necesarias, pero no suficientes, para considerarse una vivienda adecuada.

A continuación, se enlista las características que debe contener, considerando no sólo el aspecto cuantitativo y material, sino también las condiciones sociales que debe rodear a esta, para que permita un desarrollo integral de quiénes las habitan:

1. Seguridad jurídica de la tenencia, es decir que, frente a cualquier tipo de tenencia, la persona debe gozar de alguna garantía que la proteja contra el desahucio, desalojo, entre otras amenazas.
2. Disponibilidad de servicios materiales, facilidades e infraestructura. En este sentido, la vivienda no puede estar desconectada de servicios de salud, escolaridad para los niños y niñas, conexión, etc.
3. Gastos soportables. El mantenimiento de la vivienda no debe implicar el empobrecimiento del hogar, es decir, no debe impedir el cumplimiento de otras necesidades básicas, como la alimentación y el acceso a servicios.
4. Habitabilidad, debe “poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad” (Espejo, 2010)
5. Asequibilidad, la vivienda debiese garantizarse para aquellos grupos desfavorecidos, considerando las condiciones especiales, tanto en el ámbito jurídico como social, de estos grupos.
6. Lugar: la vivienda adecuada debe estar emplazada en lugares alejados de la contaminación, ni tampoco debiese construirse en lugares contaminados. Asimismo, debe tener conectividad.
7. Por último, Espejo (2010) destaca la adecuación cultural de la vivienda. Es decir, “la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan, deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda” (Espejo, 2010).

La consideración de estos aspectos ha sido fundamental en la lucha de las y los pobladores, puesto que han logrado poner en discusión no solo el aspecto material de las viviendas, la infraestructura, sino también aspectos inmateriales, como la localización, la pertenencia con el territorio, entre otros, y que tienen un alto impacto en la calidad de vida de quienes las habitan.

A continuación, se analizará cómo se ha forjado la identidad de las y los pobladores al alero de la lucha por la vivienda, y como esta demanda ha evolucionado para exigir no solo el inmueble, sino mejor calidad de vida.

Movimiento de pobladores: identidad política y capacidad técnica

En Chile el acceso a la vivienda está determinada por la tríada (Castillo M. J., 2014) entre el gobierno, la banca privada y los beneficiarios. Sin embargo, esto dista de la realidad a lo largo de la historia, ya que, si bien las políticas habitacionales han insistido, a través de sus reformas y cambios, en considerar a los pobladores como beneficiarios, estos han desarrollado mecanismos para proponer, ser parte, participar y presionar por sus viviendas. Esto, a través de la organización colectiva principalmente, pero también utilizando los mecanismos que los distintos gobiernos han abierto (y con los que han enfocado) el desarrollo de las políticas públicas en materia habitacional.

Poblador/a como sujeto e identidad

Las y los pobladores, como sujetos, han sido considerados como actores político-sociales a lo largo de la historia de Chile. Entre la década del '50 y el '70, los partidos tradicionales de izquierda, como el Partido Comunista y el Partido Socialista cumplieron un rol clave en la organización y articulación de los pobladores, concebidos estos como actores fundamentales en la lucha de clases, más allá de la necesidad concreta de acceso a la vivienda (Angelcos, 2016).

Sin embargo, a partir de la década del '70 y hasta el término de la dictadura, el paradigma social cambia y a estos actores político-sociales pasan a ser considerados beneficiarios de políticas sociales, despojándolos del carácter político

que los constituía. En este sentido, quedan a merced de lo que el Estado pueda otorgarles para mejorar las condiciones de vida en las que se encuentran.

Aun cuando, como señala Angelcos, “a partir de las jornadas de protesta, convocadas desde 1983, la resistencia contra la dictadura se trasladó a las poblaciones” (Angelcos, 2016, pág. 329), estas se convertirían en los espacios donde se vuelve a construir comunidad, relaciones con los vecinos y tejido social. Es ahí donde se instalan, y encuentran su hogar, distintas organizaciones de izquierda que son perseguidas y reprimidas, como por ejemplo el Frente Patriótico Manuel Rodríguez; y también comunidades organizadas en torno a la resistencia y la defensa de los derechos humanos, con un fuerte rol de la Iglesia Católica, como sucedió en la población La Victoria.

Las poblaciones se despliegan en torno a la recuperación de la democracia, lo cual da pie, una vez finalizada la dictadura, a que las distintas organizaciones conformadas puedan articularse en función y en relación a distintas luchas sociales.

Lo anterior, principalmente debido a que “los partidos van a ir abandonando su trabajo político en las poblaciones, enfocándose cada vez más en la gobernabilidad y administración del modelo económico neoliberal heredado de la dictadura, más que en la representación del movimiento popular que sirvió como base social de la recuperación democrática” (Angelcos, 2016, pág. 331), por lo cual, comienzan a quedar fuera de la nueva estructura política. El desarraigo con los partidos tradicionales trae consigo un alejamiento del mundo político, lo cual se traduce en nuevas articulaciones de los pobladores con su entorno.

Esta separación se traduce también en un aislamiento geográfico, con el mantenimiento de las condiciones (e incluso, el perfeccionamiento de estas) para obtener una vivienda durante la Concertación, los pobladores son erradicados hacia la periferia de la ciudad donde son construidas las viviendas sociales, quebrando toda relación con su entorno político-social. Por eso, en la actualidad, “los pobladores ya no exigen solamente la entrega de viviendas, sino que también reivindican su localización, es decir, su emplazamiento en la ciudad y el acceso a

servicios que eso conlleva” (Angelcos, 2016, pág. 333), lo que hoy podríamos denominar también como derecho a la ciudad (Pérez, 2019).

Entrada la década de los '90 el movimiento de pobladores comienza a diversificar los motivos de su lucha, si bien la casa propia sigue siendo un anhelo, se incluye la demanda por quedarse en las comunas donde han residido la mayor parte de su vida, “las movilizaciones contemporáneas de familias sin casa se han estructurado en torno a la reivindicación del derecho a permanecer en las comunas donde se han socializado” (Angelcos & Pérez, 2017, pág. 95), pero también crece una demanda por la calidad de las viviendas entregadas, un ejemplo de lo que desata – en parte – esta demanda son las renombradas casas Copeva, así es como durante el período de la Concertación, si bien se reduce en un importante porcentaje el déficit de vivienda que acarreó la dictadura, la calidad y contextos bajo los cuales son entregadas, vuelven a fertilizar el movimiento de pobladores (Rodríguez & Sugranyes, 2005).

Sumado a esto, la vida digna/buena, concebida como una vida que se relaciona con el Estado en función del cumplimiento y garantía de sus derechos: educación, salud, pensiones, entre otros, que posibilitaría el desarrollo del poblador/a como ciudadano íntegro, es el marco que engloba a su lucha por la vivienda en particular, solidarizando con las otras causas con el mismo ímpetu.

Es así como, Angelcos y Pérez (2017) plantean que, al reconocerse como poblador, cada persona que forma parte de las organizaciones en torno a la lucha por la vivienda, se reconocen también como sujetos políticos, lo cual les permite relacionarse con el Estado y el gobierno de turno en torno a un lenguaje que les permite exigir la vivienda (y otros temas) como un derecho que se les debe garantizar: “En este sentido, los pobladores, a través de la lucha por la vivienda, mediante la organización y la protesta, buscan reivindicar su condición de sujetos políticos y no simplemente en ser beneficiarios de políticas sociales” (Angelcos, 2016, pág. 339).

Sin embargo, cabe señalar que las y los pobladores no siempre constituyen un movimiento social para acceder a las viviendas, en términos concretos la figura que

exige Minvu para poder postular a los distintos programas que ofrece es la de conformar un Comité de Vivienda con personalidad jurídica, que integre a las familias que serán beneficiadas, por ejemplo, puede conformarse más de un comité para el mismo proyecto. Asimismo, existen programas a los cuales se puede postular de manera individual, no necesariamente de manera colectiva.

Los comités pueden no abrazar otras causas sociales y solo enfocarse en su solución habitacional, sin perder importancia frente a la institucionalidad. Lo que se verá más adelante, es que es el factor político que constituye al movimiento – en este caso particular, a Ukamau – es determinante al momento de poder avanzar en los objetivos particulares de este grupo, tal como lo fue en su momento, para el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL).

El rol de las y los pobladores en la trayectoria de las políticas habitacionales

Desde la década del '50 hasta 1973, los pobladores se construyen a sí mismos en torno a las tomas de terreno y la autoconstrucción, Castillo nombra este período “de pobres a pobladores” (Castillo M. J., 2014, pág. 84). En este período la relación con el gobierno es de cooperación mutua, a la vez que los pobladores desarrollan capacidades, tanto técnicas (de construcción), como habilidades políticas y de organización.

Como se ha dicho antes, a partir del 11 de septiembre de 1973 el escenario cambia y el acceso a la vivienda se deja de reconocer como un derecho. Se focaliza la acción individual, tanto en la autoconstrucción, como en la gestión para acceder a subsidios.

En cuanto a la autoconstrucción, esta queda desprovista de asistencia técnica y financiamiento público, “mientras los pobladores construyen viviendas más grandes y mejor adaptadas a sus necesidades, el Estado disminuye la superficie y la calidad constructiva de la vivienda social” (Castillo M. J., 2014, pág. 87), por lo que son los pobladores los que desarrollan mecanismos de apoyo y subsistencia.

A partir de 1990, con la llegada de la democracia, la Concertación se limitó a administrar la lógica tripartita instalada en dictadura. En este sentido, no modificó la

triangulación con la banca privada, ni tampoco la perspectiva de que los pobladores son beneficiarios de los distintos programas.

En esta década, los pobladores presionan por intervenir en la política pública, “alternando la negociación y la presión” (Castillo M. J., 2014, pág. 89) es en este período que los pobladores se organizan para postular a programas y comienzan a manejar los mecanismos legales que las políticas públicas les permiten para acceder a las viviendas. Es así como los pobladores “estudian los programas habitacionales y sus respectivos procedimientos de implementación, discuten con las autoridades, cuestionan el diseño estandarizado de la vivienda y los barrios característico de los programas públicos y proponen ajustes que les permitan intervenir en el proyecto” (Castillo M. J., 2014, pág. 90).

Los pobladores y allegados durante la primera década de los dos mil, comienzan a buscar e implementar mecanismos para agilizar el proceso de obtención de vivienda, por ejemplo, buscando los terrenos donde se instalarán los proyectos, organizando a sus vecinos, contactando a profesionales para que los asesoren, ocupando las dependencias de municipios, cortando grandes avenidas de Santiago , entre otros, mecanismos que en alguna medida surtían efecto para, en algunos casos, acelerar los procesos que retrasaban trámites burocráticos, con el fin de avanzar en la realización de los proyectos.

Lo anterior, preparó el camino para que los pobladores/as y dirigentes se transformen en “gestores vecinales”, concepto propuesto por Castillo para referirse a dirigentes locales de organizaciones funcionales que desempeñan un papel crucial en la implementación de los programas de vivienda (Castillo M. J., 2014), en donde asumen funciones que la figura de las EGIS, o el mismo Serviu en su momento, no realizan debido a que no recibe pago o subvención del gobierno por realizarlas, o simplemente queda fuera de sus funciones.

En este sentido, los y las pobladoras se han transformado en figuras que autogestionan sus viviendas, en dos sentidos según plantea Castillo (2014): la primera, en donde los pobladores gestionan los programas de política pública que otorga el gobierno, estudiándolos y manejándolos de tal forma que logran adaptar y

flexibilizar lo que estos proponen para obtener, efectivamente, lo que los pobladores y sus familias necesitan. En este sentido, se hacen parte de la gestión que el gobierno les ofrece y se mantiene la lógica tripartita señalada anteriormente.

En segundo lugar, los pobladores que se enfocan en la autogestión “buscan [...] transformar el modo de implementación de la política habitacional, exigir que los pobladores tengan acceso a los fondos estatales y puedan administrarlos” (Castillo M. J., 2014, págs. 93-94), en este escenario los pobladores intentan impulsar sus propios proyectos, de acuerdo a sus necesidades desde el principio, en tanto locación y diseño, así como también articulando sus propias EGIS, pero también empresas constructoras que les permiten ser actores activos en todo el proceso de construcción del proyecto habitacional.

Sistemáticamente el Estado ha marginado de la formulación de políticas públicas a los pobladores, considerándolos dentro del proceso como beneficiarios, pero no como activos participantes, a pesar de la adaptación de estos a las distintas etapas de los procesos que han implementado distintos gobiernos.

Tipo de investigación y metodología

Esta investigación se estructurará como un estudio de caso, con el objetivo de analizar las particularidades del Movimiento de Pobladores Ukamau, en palabras de Venneson (2013), “Un estudio de caso es una estrategia de investigación basada en la investigación empírica profunda de uno o de unos pocos fenómenos con el fin de analizar la configuración de cada caso, y de aclarar las características de una clase mayor de fenómenos (similares), mediante el desarrollo y la evaluación de explicaciones teóricas” (Venneson, 2013, pág. 241). Este enfoque posibilitará identificar y analizar prácticas, mecanismos de relación con el Estado y conformación social, que permitieron desarrollar el proyecto San Eugenio – Maestranza en la comuna de Estación Central.

Pregunta de investigación

¿Cuáles fueron los factores que posibilitaron el desarrollo del proyecto habitacional Ukamau?

Objetivos de la investigación

Objetivo general: Analizar los factores internos y externos que permitieron a Ukamau lograr su proyecto habitacional.

Objetivos específicos

1. Analizar la influencia de la composición política de Ukamau.

2. Identificar y analizar la relación que tuvo Ukamau con la institucionalidad (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo / Servicio de Vivienda y Urbanismo).
3. Analizar el rol y determinar la influencia que tuvieron las asesorías técnicas externas que recibió Ukamau.
4. Identificar las competencias internas de Ukamau para el desarrollo de su proyecto.

En concreto, la metodología que se utilizará para el desarrollo de esta investigación, que busca ser de carácter explicativa, será el *process tracing*, siguiendo lo planteado por Bril-Mascarenhas, Maillet & Mayaux (2017) quienes plantean que este tipo de análisis no son, necesariamente, puramente inductivos o deductivos, sino a lo largo de la investigación existen momentos de análisis de estas características, lo que producen “narrativas causales complejas” (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017, pág. 661).

De este modo, el caso se abordará desde una perspectiva deductiva, pues se tienen supuestos sobre los factores que posibilitarían la construcción del proyecto habitacional.

Lo anterior, será contrastado recabando información sobre aquellos aspectos que a priori explicarían el resultado del proyecto habitacional Ukamau, es decir, su composición política, el tipo de interacción que tuvo el movimiento con la institucionalidad gubernamental y la asistencia técnica recibida, así como la desarrollada al interior del propio movimiento.

Lo anterior responde a un relato inicial de carácter descriptivo, que fue posible elaborar gracias a las aproximaciones al caso a través de la literatura, lo que permitió identificar estas cuatro posibles causas que permitieron la concreción del proyecto habitacional Ukamau, por lo tanto, estos cuatro factores se volvieron centrales en el desarrollo de esta investigación.

La fortaleza de esta metodología, es que “utiliza evidencia de un mismo caso para lograr el objetivo mayor de hacer inferencias sobre las explicaciones causales de

dicho caso” (Bennett & Checkel, 2015), citado en (Bril-Mascarenhas, Maillet, & Mayaux, 2017, pág. 671).

Este análisis permitirá identificar las excepcionalidades del caso de estudio, pero también aquellas que pudieran replicarse o encontrarse en otras agrupaciones. Cabe señalar que no se forzarán generalizaciones, pues cada caso tiene sus particularidades.

Como señala Stake (1999) “buscamos el detalle de la interacción con sus contextos. El estudio de casos es el estudio de la particularidad de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (pág. 11). En este sentido, no se busca desarrollar una receta única para obtener un proyecto de vivienda como la de Ukamau, sino que el análisis realizado servirá para nutrir el proceso que lidera el Minvu, así “las características del estudio de caso se extienden a otros casos por la fortaleza del razonamiento explicativo” (Yacuzzi, 2005, pág. 9).

Se comenzará el trabajo a través de la revisión de bibliografía primaria y secundaria, es decir, aquella que “se limita al análisis de datos recabados por otros investigadores, con anterioridad al momento de la investigación” (Cea D’Accona, 1996), es decir trabajos de investigación y libros de investigadores que han desarrollado indagaciones atinentes al tema abordado en el presente trabajo.

Con esto se buscará robustecer las definiciones conceptuales propuestas, así como también realizar una revisión del estado del arte en cuanto a la discusión en torno a las políticas habitacionales en Chile, con el objetivo de ser eficiente en términos de recursos humanos, ya que el análisis a partir de fuentes primarias tomaría mucho más tiempo.

Lo anterior, se complementará con entrevistas a informantes calificados, “Estas personas cumplen un rol fundamental en una investigación como concedores expertos del tema que se pretende investigar. Se encuentran en un lugar privilegiado y poseen información que puede ser de utilidad para contextualizar el

fenómeno a estudiar y nos pueden acercar al ámbito en el que se producen los hechos” (Batthyány & Cabrera, 2011).

Para esto se desarrollarán entrevistas semi estructuradas, es decir “el investigador dispone de una serie de temas que debe trabajar a lo largo de la entrevista, pero puede decidir libremente sobre el orden de presentación de los diversos temas y el modo de formular la pregunta” (Batthyány & Cabrera, 2011).

Es de interés recabar información sobre el análisis de estas personas acerca del proceso que han vivido para ser parte del proyecto habitacional de Ukamau, así como el relato que entregan sus dirigentes sobre la interacción con las instituciones de gobierno, su experiencia política y acciones de presión desarrolladas en la ciudad.

Estas entrevistas fueron planificadas para realizárselas a dos dirigencias de Ukamau, una vocería y un coordinador.

También se realizó una entrevista a las encargadas del proyecto en el Servicio de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana, tanto a la arquitecta encargada de la entidad patrocinante del proyecto, como la encargada del Plan de Acompañamiento Social. Estas funcionarias son las encargadas de supervisar el desarrollo del proyecto y han acompañado al movimiento durante la concreción de sus viviendas.

Por último, se entrevistó a dos académicos. Con ellos se abordaron los siguientes temas: los cambios en la institucionalidad de la política habitacional, cómo han afectado estas modificaciones al caso en particular y analizar el cambio de paradigma desde lo individual a lo colectivo en el acceso a vivienda social. Se consideran estos dos académicos debido a su trayectoria y su trabajo en los temas señalados.

Esta investigación buscará “caracterizar y especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (Batthyány & Cabrera, 2011, pág. 33), puesto que apuntará a caracterizar

el proceso que ha atravesado el Movimiento de pobladores Ukamau, para alcanzar su proyecto habitacional, acercándolo a un diseño de vivienda adecuada.

Contexto

Neoliberalismo y Políticas de Vivienda

Hoy en Chile se vive, como la mayoría del mundo occidentalizado, bajo el modelo neoliberal de desarrollo, que más allá del mercado, ha permeado todos los ámbitos de la vida social. Esto ha traído consigo la mercantilización de los derechos y la focalización de la asistencia gubernamental, en el sentido de que “en estos Estados es el mercado el que está en la base de la estructura de producción de bienestar y el Estado tiene sólo un papel asistencial menor [...] la asistencia pública está focalizada en grupos concretos que han fracasado en el objetivo de asegurarse su propio bienestar” (Ramió, 2001, pág. 10). Lo anterior, se ha traducido en que las personas son concebidas, desde el Estado y el gobierno, como usuarios/beneficiarios, despojándolos de su subjetividad, de su carácter político y de la concepción que son sujetos con derechos que deben ser protegidos y garantizados.

Sin embargo, a partir del año 2011 se comienza a formar en Chile un movimiento de confrontación (Ramírez, 2017) al modelo, donde una parte de la sociedad

comienza a cuestionarse la legitimidad de cómo se concibe hoy en día derechos que se han mercantilizado con el objetivo de maximizar recursos, apuntando a la eficiencia, externalizando funciones, privatizando el acceso y el desarrollo de estos: es el caso de la educación, la salud, la vivienda y las pensiones, fundamentalmente. En este sentido, como señala Ramírez (2017) en su texto, durante el año 2011 convergen las demandas de distintos movimientos sociales en la lógica de los derechos sociales, enfoque antagónico al modelo neoliberal, por enmarcarse en la lógica de una lucha común.

Chile, durante la dictadura, fue un experimento para poner en marcha distintas reformas que llevarían a consolidar un Estado Neoliberal, considerando que el neoliberalismo, en su conceptualización más básica, “es un tipo de organización de la producción de bienes o servicios basado en el mecanismo de la competencia de mercado” (Maillet, 2015, pág. 111), en el país se dio paso a una predominancia del mercado por sobre, por ejemplo, los derechos.

En particular, para el ámbito de la vivienda en Chile, se le otorga protagonismo al sector privado para proveer la oferta, es decir, considerando que el “mercado competitivo es el mecanismo de coordinación más eficiente para la provisión de bienes y servicios [...]” (Maillet, 2015, págs. 113-114) el Estado quedará reducido a una acción subsidiaria, “es decir, entrar a participar en las áreas que el mercado no opera ya sea porque agentes privados encuentran insuficientes estímulos para la inversión o para el caso que una población por sí misma no cuente con los recursos para acceder a los bienes ofertados en el mercado” (Imilán, 2016, pág. 5), en este sentido, las acciones que implemente el Estado serán dirigidas a un sector de la población, de manera focalizada, con el objetivo de proveer servicios en ocasiones donde el mercado falla o queda fuera del alcance de la población.

Si bien esto ha sido modificado parcialmente a través de los años, lo que Atria (2013) denomina el neoliberalismo con rostro humano, la esencia de un Estado subsidiario permanece hasta el día de hoy. Como se verá a continuación, a casi treinta años del término de la dictadura, los pilares del neoliberalismo parecen intactos.

Dictadura: liberalización del suelo y subsidiariedad

Para entender el efecto del neoliberalismo en las políticas de vivienda hasta el día de hoy, existen dos hechos, que tal como plantea Imilán (2016), sirven para comprender la profundidad del cambio de paradigma.

El primero, es la liberalización del suelo, como se dijo anteriormente, en 1979 con el decreto D.S N°420 se determina que el suelo no es un bien escaso, por lo tanto, es el mercado – en su aspecto más eficiente- el que regulará su precio. Lo anterior, marca un precedente muy relevante, pues al no existir regulación sobre el suelo el mercado queda libre para comenzar a especular sobre él. Esto fue lo que efectivamente sucedió, los precios no se regularon por sí solos, sino que se produjo una especulación sobre estos, aumentando los precios reales, sobre todo de aquellos sectores mejor ubicados en las zonas centrales de las grandes ciudades del país, específicamente Santiago. Debido a la crisis que enfrenta la dictadura militar en 1980, la vigencia de este decreto es breve, pero determina la visión que tendrá el régimen sobre esta temática.

El segundo hecho, es que en 1978 se instaura el subsidio habitacional como herramienta de solución para acceder a la vivienda en Chile: “El «principio de subsidiariedad» adoptado por el gobierno militar, se concretizará en dos orientaciones y principios básicos: i) la focalización del gasto social dirigido a los sectores y personas más desfavorecidas, inaugurando la discusión (permanente hasta nuestros días) entre políticas sociales de carácter universal v/s focalizadas; y, ii) la privatización de ciertas áreas de la política social, desligándose el Estado de ellas y traspasándolas a la empresa privada y al mercado su asignación, como fueron la educación, salud, previsión, vivienda” (Dávila, 1998, págs. 3-4).

Si bien los subsidios no nacen con la dictadura, el modelo se perfecciona y se extiende a todos – o la mayoría – de los servicios entregados por el Estado. Para la Constitución de 1980, y su principal ideólogo Jaime Guzmán, es el “individualismo exagerado [el que] permite a Guzmán reorientar el principio de subsidiariedad hacia la minimización de la acción del Estado y sostener una interpretación individualista

del derecho de propiedad” (Cristi, 2000, pág. 75). En este sentido, implementar políticas públicas desde el principio de la subsidiariedad implica reducir la acción del estado a lo más mínimo: ser una caja pagadora para el sector privado, pues con este enfoque se obtendrían mejores resultados pues la inversión sería focalizada y basada en la competencia.

Dicho lo anterior, durante el período 1973 – 1989 se llevaron a cabo distintas políticas para subsanar el déficit de viviendas que enfrentaba el país. En particular, durante los años 1979 y 1986, se llevaron a cabo procesos de radicación en sectores periféricos de Santiago, “se desplazaron de modo obligatorio cerca de 28.500 familias, las cuales obtuvieron una vivienda social en municipios de la periferia urbana de la ciudad. La mayoría de los municipios de destino, por su carácter periférico y sus escasos niveles de inversión pública, no contaban con infraestructura y equipamiento para recibir adecuadamente a nuevos contingentes de población” (Hidalgo, Paulsen, & Santana, 2016, pág. 69). Lo anterior se tradujo en segregación social y espacial de un sector de la población que ya se encontraba vulnerable.

Asimismo, la dictadura impulsa con fuerza la relación del ciudadano con la vivienda en términos de propiedad privada, con los programas se busca que el pobre sea dueño de su propiedad independiente de la calidad de esta. Es por lo anterior, que se “continuó con programas de autoconstrucción con especial foco en las áreas donde se habían erradicado a las poblaciones más vulnerables” (Imilán, 2016, pág. 7), depositando en las y los pobladores la función de mejorar sus viviendas.

Concertación: administración del modelo

Durante el período de los gobiernos de la Concertación el modelo para acceder a las viviendas varió en la forma (cantidad y tipos de subsidios), pero no hubo cambios de fondo, los subsidios son (y siguen siendo) la principal manera para acceder a una vivienda, “el sostenido proceso de perfeccionamiento en la distribución de los subsidios para la vivienda social, supone la activa presencia del Estado como agente esencial en la producción de espacio residencial e inmobiliario. Si bien es

cierto no ejerce un rol como constructor, sí dinamiza activamente el mercado y las transacciones entre agentes privados y sociales para garantizar el acceso, por la vía de aportes hacia la demanda” (Hidalgo, Alvarado, & Santana, 2017, pág. 517).

No obstante, esta inamovilidad tuvo fundamentos también políticos, “Bueno, la cosa es que entonces en la dictadura militar se demoró 5 años en montar este sistema y para que todos los actores, todos los operadores actuarán en este sistema. Entonces lo que planteaba el gobierno de la Concertación en la persona de Joan MacDonald [la primera subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, pos dictadura] es que en 4 años, cuando estaban ellos, no podían darse el gusto de desmontar y armar otro sistema cuando habían urgencias y una de las muchas urgencias en vivienda era que había mucha demanda por vivienda, habían 1.200.000 viviendas faltantes, entonces el gobierno de la Concertación tenía miedo de que aparecieran nuevamente las tomas de terreno, hubiera nuevamente efervescencia social y volvieran los militares. Entonces le sugirieron a la gente que se organizara en comités, ahí aparece el Programa de Vivienda Progresiva, menos para más. Entonces el modelo siguió montado con la estructura que traía y después los posteriores gobiernos de la Concertación parece que les fue muy cómodo -porque tenían otro gran desafío- de que no les molestaba que el sistema se desmontara, entonces ampliaron el abanico de opciones de programas habitacionales, mejoraron los sistemas de focalización y continuaron con el modelo” (Tapia, 2019)

Pero, además se suman problemáticas, “se consolida una conformación espacial caracterizada por la segregación espacial masiva de población vulnerable en las periferias, en conjuntos de vivienda caracterizados no tan sólo por su uniformidad, monotonía y baja calidad, sino también por la concentración de vulnerabilidades y estigmatización territorial” (Imilán, 2016, pág. 7). Sumado a esto, durante la década de los '90 se profundiza la privatización del proceso, como se mencionó anteriormente, la triangulación entre el gobierno, la banca privada y los beneficiarios, pero además incluyendo en esta relación a las inmobiliarias, termina de asentar las bases de la lógica neoliberal. Es decir, considerar a las personas como usuarios que acceden a un producto (Imilán, 2016) y posiciona al Estado

como un intermediador, pero que incluso en algunos casos, ni siquiera es un facilitador.

En palabras de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (2009), que debido a la claridad con la que configuran la mercantilización del proceso, es pertinente citarlos *in extenso*:

“Uno de los mayores obstáculos que impide innovar y proponer alternativas es que el modelo de producción de viviendas sociales en Chile está aprisionado en un mercado cautivo con actores plenamente satisfechos. Las bases de entendimiento entre el Estado que financia y unas pocas empresas que producen sin riesgo, son perfectas: el MINVU otorga subsidios y asigna las viviendas a quienes han postulado; las empresas construyen y, al final del año, el Estado les devuelve el 65 por ciento del impuesto al valor agregado (IVA) de los costos de construcción. Pero el Estado no solo protege a las empresas, sino también al mercado financiero, que ha aceptado financiar los créditos a los postulantes al subsidio. A los bancos que otorgan el crédito, el MINVU les financia los gastos de operación de cada préstamo, los seguros sobre los préstamos, y asume la responsabilidad por el remate del bien inmueble en caso de insolvencia del deudor” (Rodríguez & Sugranyes, 2009, pág. 305)

Las debilidades del modelo se comienzan vislumbrar tempranamente, Ducci en el año 1997 en su artículo “Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa” (Ducci, 1997), identifica cuatro factores que serán determinantes en el análisis de los efectos que tendría la política habitacional y la profundización del modelo neoliberal, temática que luego es abordada por Rodríguez y Sugranyes (2005), en su libro “Los con techo”.

A saber, en primer lugar, la localización de las viviendas sociales durante la década de los '90 se focalizó principalmente en la periferia de la ciudad. En particular, para el caso de Santiago, para el período 1978-2002 el 80,74%⁴ (Hidalgo, 2007, pág. 68)

⁴ Puente Alto (15,58%), La Pintana (11,54%), San Bernardo (9,11%), La Florida (8,07%), Maipú (6,89%), Pudahuel (6,11%), Renca (5,83%), El Bosque (5,40%), Peñalolén (4,60%), Quilicura (4,02%) y La Granja (3,59%). Fuente: (Hidalgo, 2007)

de las viviendas sociales construidas se ubicó en comunas periféricas de la ciudad, así “las soluciones de vivienda social se han acumulado progresivamente en contados lugares de la ciudad, juntando con ello a población de similar estatus socioeconómico en áreas puntuales, muchas veces conectadas funcionalmente a la ciudad pero aisladas socialmente y desprovistas de los equipamientos e infraestructuras mínimas que otorgan los rasgos urbanos a un territorio” (Hidalgo, 2007, pág. 68).

Lo anterior nos lleva al siguiente factor, el desarraigo producido por el traslado hacia la periferia, como señala Pérez (2019) en su texto, hoy en día las y los pobladores reclaman como suyo el derecho a quedarse en la comuna que residen, puesto que los efectos del traslado hacia la periferia de la ciudad ha traído consigo el aislamiento de sus habitantes, ruptura de lazos familiares por las largas distancias, pérdida del sentido de comunidad (pues son personas que, generalmente, postulan individualmente a estas soluciones habitacionales), estigmatización, vulnerabilidad, “en estos conjuntos habitacionales reinaría una situación de desintegración social y una subcultura de la desesperanza” (Hidalgo, 2007, pág. 71).

Asimismo, como últimos factores, se identifica el diseño de la vivienda y su calidad. Durante los '90, y en pos de reducir el déficit habitacional, se privilegió cantidad por sobre calidad, esto se tradujo en reducidos tamaños de vivienda construidas con materiales de baja calidad, lo cual se traduce – actualmente – en la inexistencia de un mercado de viviendas sociales, es decir no existe plusvalía de estas viviendas y se transan muy debajo de su valor comercial (Imilán, 2016).

2006 en adelante, cambios significativos bajo el mismo modelo

Desde el primer gobierno de Michelle Bachelet, se comienza a observar el colapso del sistema implementado hasta el momento, especialmente por los efectos descritos anteriormente.

El evidente éxito cuantitativo de las políticas habitacionales de la Concertación impidió, de cierta manera, una evaluación del paradigma que sustenta los programas para acceder a la vivienda social, por lo que no es sino hasta que se

identifican los efectos descritos en el apartado anterior que se abre la puerta a la posibilidad de analizar las necesidades y contextos de las personas que acceden a su vivienda a través de mecanismos gubernamentales.

Es así como se comienzan a tomar en cuenta conceptos como el derecho a la ciudad, considerándolo como “la producción de entorno habitacional, disgregando sus áreas de acción sobre el espacio público, los bienes y servicios presentes en las ciudades chilenas” (Hidalgo, Alvarado, 2017, 522). Sin embargo, aunque se producen cambios significativos – que se revisarán a continuación – cabe señalar que estos no cambian el paradigma neoliberal, sino todo lo contrario, en algunos casos lo profundizan.

- a) Fondo Solidario de Vivienda (FVS): es un programa que se desarrolla el año 2006 y que propone la creación de Empresas de Gestión Inmobiliaria Social para asesorar a grupos y/o personas individuales a gestionar el acceso a una vivienda, ya sea a través de construcción desde cero, adquisición de viviendas o mejoramiento.

Existirán dos tipos de Fondo:

- a.1. Programa Fondo Solidario de Vivienda I o FSV I: “el programa que regula el Capítulo Primero, destinado a prestar atención habitacional a familias que viven en condiciones de pobreza o indigencia de acuerdo al Instrumento de Caracterización Socioeconómica, en el cual el Ministerio de Vivienda y Urbanismo participará otorgando subsidios habitacionales para su financiamiento y en el caso de proyectos de construcción efectuando la Inspección Técnica de Obras o contratándola por su cuenta y cargo” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2006)

- a.2. Programa Fondo Solidario de Vivienda II o FSV II: “el programa que regula el Capítulo Segundo del presente reglamento, destinado preferentemente a la atención habitacional de familias comprendidas dentro del 40% de los hogares con mayor vulnerabilidad” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2006)

- b) Empresa de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS): con la creación de esta figura es importante recalcar que la triangulación entre Estado – sector privado (banca) – beneficiario se refuerza. Las EGIS tendrán podrán tener un carácter privado y lucrativo, sin embargo, también se abre la posibilidad a que estas sean administradas sin este afán, como se verá más adelante, las mismas agrupaciones de pobladores terminan por conformarse como EGIS para apoyar sus propios proyectos. Sin que fuera un objetivo del programa, esta oportunidad abrió una ventana para el desarrollo de capacidades técnicas a la interna de la agrupación que caracterizaría un período de “autogestión” dentro de la institucionalidad.

No obstante, las funciones de las EGIS serán “manejar las distintas etapas del Proceso Habitacional, desde la prospección de necesidades habitacionales, la organización de la demanda, la planificación del ahorro, el estudio de factibilidad y provisión de los terrenos, el diseño de los proyectos técnicos de urbanización, el diseño del conjunto y arquitectura de las viviendas, el diseño e implementación de un autodiagnóstico comunitario, el diseño y aplicación de un Plan de Habilitación Social, el estudio de propuestas constructivas y la contratación de las obras, el diseño y aplicación de una metodología de asistencia técnica para el proceso posterior a la obtención de los subsidios y finalmente la inspección técnica de las obras y la tramitación de las recepciones finales concluyendo con las escrituraciones e inscripciones correspondientes” (Toro, 2006), de esto se desprende que en efecto se crea un mercado de asesoría y gestión inmobiliaria para asistir a grupos en condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad.

- c) Decreto Supremo N°49: Fondo Solidario de Elección de vivienda. Este fondo “tiene por objeto promover el acceso de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad a una solución habitacional a través de un subsidio otorgado por el Estado. [...] Tratándose de postulaciones colectivas, el grupo organizado podrá incluir como máximo un 30% de familias calificadas sobre el 40% y hasta el 90% más vulnerable de la población

nacional, siempre que se encuentren en las condiciones de carencia habitacional u otras situaciones de vulnerabilidad socioeconómica que se establezcan por resolución fundada del Ministro de Vivienda y Urbanismo. [...] El postulante individual a la tipología de Construcción en Sitio Propio podrá pertenecer hasta el 50% más vulnerable de la población nacional” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2012). Este Decreto ha sido reemplazado por diferentes gobiernos, pero en un primer momento (primer gobierno de Piñera) este fue el marco normativo con el que trabajó Ukamau y donde tuvieron la posibilidad de desarrollar su proyecto, pues incluía un artículo referido a la autogestión.

Estos cambios supusieron una transformación importante, sobre todo por la focalización de estos programas. El tránsito de los gobiernos de la Concertación en materia de vivienda, se podría resumir de la siguiente forma: “Si en Aylwin el tema de la vivienda había sido el acceso, con Frei Ruiz-Tagle había sido la consolidación del acceso y la crisis de la calidad, con Lagos y con Bachelet es la repartición de los mínimos sociales, de ahí el CAE, de ahí los subsidios, de ahí el auge y otras políticas” (Alvarado, 2019). Sin embargo, debido a los programas que el gobierno de Ricardo Lagos impulsa (Chile Solidario), el primer gobierno de Bachelet logra “acceder por una vez a una base de datos que no tenía. Y ese cambio le permite a Bachelet entre 2009 y 2011, que son decretos que ya firma Piñera [en su primer gobierno], generar una estructura de subsidios impresionante” (Alvarado, 2019) y con esto lo que sucede es que la triangulación se perfecciona y profundiza: “El neoliberalismo de Estado se consuma [...] porque al final el neoliberalismo de Estado es una alternativa del desarrollo económico de Chile, y esa cuestión en vivienda es tremendamente evidente, porque tú tienes un mercado de la vivienda, un sector habitacional inmobiliario, que no solamente construye casas, sino que construye otras cosas que van asociadas a las viviendas: construye los jardines infantiles, construye las casas, las autopistas, construye los supermercados, construye las escuelas, es todo un sistema” (Alvarado, 2019).

La triangulación en la que se basa el modelo para acceder a las viviendas sociales en Chile, no ha sido alterada desde su consolidación en dictadura, si bien se han integrado programas con mayor focalización, el acceso sigue fuertemente ligado a la evaluación y construcción por parte del mundo privado.

A continuación, se revisará la historia del Movimiento de Pobladores Ukamau y con esto se dará paso a la revisión de los factores que posibilitaron el proyecto habitacional, a decir, su composición política, la interacción con la institucionalidad, la asistencia técnica externa y las capacidades técnicas desarrolladas al interior del movimiento.

Movimiento de Pobladores Ukamau: Proyecto habitacional San Eugenio – Maestranza

Se investigará el caso de Ukamau y su proyecto habitacional Maestranza San Eugenio, lo anterior debido a que este proyecto habitacional se ha forjado al alero

de la participación y organización social. Así como el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), retoman el rol “de los pobladores como sujeto político; un poder que había sido crucial durante los 50’, 60’ y comienzos de los 70’, y que se había perdido con la dictadura militar” (Ruiz-Tagle, Imilán, & Lukas, 2017, pág. 3).

Historia del movimiento Ukamau

El movimiento Ukamau nace en la población Santiago, al sur de la comuna de Estación Central. Es una población que se forjó en la resistencia a la dictadura y que recibió asistencia de organizaciones sociales durante este período, como pasó en muchas otras poblaciones del país – por ejemplo la población la Victoria – sin embargo, hacia el final de este período y debido a los acuerdos de los sectores políticos para avanzar hacia una transición, las organizaciones que trabajaban en el territorio se comienzan a retirar, no obstante “una de esas ONG le plantea a estos jóvenes que se organizaban ahí que qué querían que les dejaran cuando se fueran y ellos les pidieron un lugar, y el lugar fue una casa, se compró una casa, y esa es la casa de Ukamau. En esa casa se realizaban – hasta el día de hoy - una serie de talleres, sobre todo formativos, productivos también, pero mucho énfasis en el tema formativo: recuperación de estudios, preuniversitarios” (Dirigente2, 2019).

Lo anterior dio paso a que varios jóvenes pudieran acceder a educación universitaria – profesional, por lo que nace una camada de profesionales venidos desde la misma población. Sin embargo, durante la década de los ’90 la organización se diluye y sus dirigencias tienen el privilegio de conocer experiencias en América Latina, principalmente los Piqueteros en Argentina y el proceso bolivariano de Venezuela.

Ya en la primera década de los años ’00, con la casa como herramienta, deciden organizar a la población: “la mayoría de los que estaban ahí eran estudiantes de Ciencias Sociales, entonces nos pusimos a hacer unos focus [group] a ver qué era por lo que la gente estaba disponible para luchar, para organizarse. Entonces al final llegamos a cuatro preguntas que eran salud, educación, trabajo y vivienda. [...] por vivienda los viejos, las viejas están dispuestas a pelear porque ellos están dispuestos a salir de noche y a trabajar en las mañanas, y volver de noche a sus

hogares, tener doble jornada laboral, aguantar que los pasen a llevar en sus trabajos, perder derechos cuando entran a trabajar, pero no quieren que sus hijos, sus hijas sufran lo que a ellos les tocó sufrir. Hay una máxima ideológica que se la dijeron a mi abuelito, y a él su padre, que decía "todo lo que hago, lo hago por ti, todo mi sacrificio es por ti, no quiero que tú pases lo que yo pasé" (Dirigente2, 2019)

Así, el Comité de Vivienda – con personalidad jurídica- nace el año 2011 con el objetivo de lograr una solución habitacional para las familias que se agruparon en torno a esta problemática común, la mayoría de ellos en situación de allegados en casas de familiares.

Para entender mejor este concepto, tal como rescatan Angelcos y Pérez (2017) en su trabajo, Necochea en 1987 definía la categoría de allegados como sigue: "(1) en tanto hogares económicamente dependientes compartiendo una vivienda con otra familia, (2) como una familia económicamente independiente residiendo en la casa de otra familia, (3) como un hogar que, habiendo recibido una porción de suelo en una propiedad residencial, construye una vivienda dentro de ella y (4) como arrendatarios de una pieza o vivienda dentro de una propiedad residencial" (Angelcos & Pérez, 2017, pág. 98). En este sentido, la necesidad de agruparse de las y los pobladores nace a raíz de obtener un lugar propio donde vivir.

Sin embargo, esta necesidad también es una reacción al sistema establecido por el Minvu para obtenerlas y el rechazo que genera (sobre todo durante el 2011) el lucro de empresas privadas sobre los derechos de las personas. Así Ukamau declara en su blog: "La vivienda y la ciudad son pensadas para el lucro de las grandes constructoras e inmobiliarias que encarecen los suelos marginando a los pobres a las periferias de la ciudad para asegurarle a las clases altas y a los sectores con capacidad de endeudamiento un lugar agradable donde vivir. Mientras los pobres somos marginados y hacinados en los bordes de la ciudad, lejos de nuestros familiares, lejos de nuestros empleos, lejos de los barrios que hemos construido" (Movimiento de pobladores Ukamau, 2011).

A partir de esta declaración, se pueden extraer distintas concepciones que rigen al movimiento, por ejemplo, el derecho a la ciudad, una posición contraria al lucro,

inconformidad respecto de los proyectos habitacionales que se construyen, en tanto que son construidos en las periferias de las grandes ciudades, debido al costo del suelo, y en tanto a su calidad material y metros cuadrados construidos; el quiebre de redes familiares y de contención, debido a tener que moverse a otros lados de la ciudad para acceder a una vivienda, entre otros (Pérez, 2019).

Es importante señalar que la agrupación Ukamau ha hecho suya la demanda a permanecer en su territorio de origen, tal como lo plantearon en la década de los '90 el Movimiento Pobladores en Lucha de Peñalolén, este requerimiento reivindicativo tiene directa relación con la comunidad y la 'vida de barrio' en la que se desenvuelve su comunidad.

Dentro de sus propuestas se encuentran (Movimiento de pobladores Ukamau, 2011):

- I. Una vivienda digna y de calidad para el pueblo chileno: en este punto señalan, principalmente, a la mejora del estándar bajo el cual se construyen las viviendas.
- II. La vivienda como un derecho: plantean que el Estado debiese garantizar el acceso y la entrega de viviendas sociales sin un intermediario que lucre con el proceso ni los ciudadanos. Proponen la creación de dos instituciones: Empresa Nacional de la Construcción y Empresa Estatal de producción de materiales de construcción.
- III. Soluciones habitacionales para la juventud: aquí apuntan principalmente a la situación que viven las familias en las que los hijos, aún con familias formadas, no pueden acceder a una vivienda propia, a causa de los trabajos precarizados (en términos de horarios, sueldos, derechos laborales).
- IV. Derecho a la ciudad.
- V. Una ciudad construida participativamente.
- VI. Una ciudad saludable para la vida comunitaria: luchar por un transporte público, descentralización de servicios, reestructuración de la periferia, en el sentido de en esta se construyan servicios, colegios, hospitales, que

permitan un desarrollo local y no una dependencia con el centro o el pericentro de la ciudad. Por último, devolverle los espacios públicos a la comunidad.

- VII. Barrio organizado: como mecanismo fundamental para poder conocer, representar e intentar solucionar las necesidades de la comunidad.
- VIII. Derecho a una vida digna: esto pasa a ser fundamental, puesto que esta organización va más allá de la vivienda. Se plantean la lucha por los derechos fundamentales, como la educación, la salud, las pensiones, entre otros, como una bandera que alzan y por la cual también se organizan. De hecho, Ukamau participa activamente de las marchas por la educación, por los derechos de la mujer, No+AFP, y posteriormente al 18 de octubre del 2019, se ha hecho parte de las demandas transversales de la ciudadanía siendo parte de la mesa Unidad Social.

Estas propuestas se articulan principalmente bajo un factor político, es decir, desarrollar estas demandas les otorga una subjetivación política, que les permite proyectar valores y objetivos más allá de la solución habitacional particular por la que luchan. Sin embargo, intentan no responder a jerarquías y reconocen los Comités de Vivienda como un instrumento de su lucha, es decir, no necesariamente las presidencias establecidas por las personalidades jurídicas de estos son dirigencias del movimiento.

Pero esta esencia política, en principio se creó una barrera a la entrada para muchas pobladoras mujeres (principal componente del movimiento), “la casa Ukamau, tiene esa connotación política de organizar la protesta, es más político, entonces en un inicio muchas de nuestras compañeras tenían que ir incluso a escondidas a las asambleas, porque en sus casas sus familias, sobretodo sus parejas, no les parecía que ellas participaran de esta organización. Y poco a poco la entrega de información y de conocimiento respecto de, primero de la política de vivienda en Chile, [... y segundo de] la historia del movimiento de pobladores, [...ellas, quienes] en un inicio llegaron buscando su solución habitacional, su vivienda, así como una lucha

individual, fueron poco a poco colectivizando además las experiencias, esta identidad que se fue creando al interior de UKAMAU” (Dirigente1, 2019).

Esta esencia política se materializa en una herramienta política llamada Pueblo Libre, pertenecer a esta organización implica ser militante, sin embargo, para las personas que conforman Ukamau, como movimiento de pobladores, no es exigencia formar parte de esta instancia, asimismo los profesionales que militan y/o son parte del movimiento cuentan con una fundación en donde tienen la oportunidad de desarrollar trabajo de investigación: Fundación FEMAN⁵.

Esta herramienta nace, ya que Ukamau no se agota en un proyecto para una población en particular, como se puede observar en sus propuestas más arriba, el movimiento apunta a un cambio en el modelo, un cambio estructural que permita una vida más digna de quienes habitan las distintas ciudades del país. Es por esto que creen necesario disputar espacios de decisión política (concejalías, alcaldías, diputaciones) y es Pueblo Libre la herramienta que les permite insertarse en coaliciones (Frente Amplio) para llevar adelante campañas de elección popular.

Posterior al estallido social del 18 de octubre de 2019, Ukamau, como movimiento de pobladores, se ha insertado en la mesa de Unidad Social⁶, en donde han participado activamente en las diversas intervenciones y acciones que se han llevado a cabo. Sin embargo, la herramienta Pueblo Libre no ha sido visibilizada en el actual contexto.

El camino de Ukamau

En primer lugar, las dirigencias del movimiento y las y los pobladores atravesaron un proceso de autoformación que les permitió manejar herramientas administrativas para enfrentar diversos trámites que debían realizar en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en el servicio regional de este. Este proceso partió el 2011, luego de la definición la vivienda como tema principal para el movimiento, no obstante, este

⁵ Significa “lo haré” en mapuzungún.

⁶ Agrupación de organizaciones sociales articulados por la defensa y recuperación de las libertades y derechos fundamentales, según su manifiesto, revisado en <https://unidadsocial.cl/manifiesto-unidad-social-2/>

proceso no solo incluyó herramientas administrativas, sino también políticas: “O sea, fue necesario pa' nosotros desatar el año 2011 un proceso de politización, de formación, intenso que le permitiera a nuestra gente asumir claramente las tareas, o sea lo que nosotros logramos no se hubiera logrado sin ese proceso.” (Dirigente2, 2019)

Este proceso de formación permitió que las y los miembros de la agrupación pudieran enfrentar a las autoridades de una forma – más – horizontal, pues además fueron capaces de transmitir sus experiencias, “O sea ella [una pobladora] sí le puede decir lo que significa vivir en una pieza cuatro personas, entonces pa' nosotros fue vital eso, fue vital que la gente participe” (Dirigente2, 2019). Lo cual permitió, también, que el mismo movimiento, más allá de las individualidades, se configurara frente a la institucionalidad como un ente activo, que propone y no solamente recibe.

Es durante el primer gobierno de Sebastián Piñera que “logramos instalar el artículo 68 en el Decreto, que hablaba de la autogestión, que nosotros decimos que la autogestión siempre ha existido a través de las ocupaciones las tomas de terreno, la autoconstrucción, y en general el proceso histórico que ha tenido el movimiento de pobladores, y en este caso se reconocía en la legalidad, en la legislación. ¿Y qué decía el artículo?, simplemente que no íbamos a tener que tener un intermediario, que en este caso era la entidad patrocinante, la EGIS, y que como el Estado en este caso se iba a ahorrar esa plata de pagarle a una entidad patrocinante podíamos construir más metros cuadrados, en particular 7m² [más], lo que nos llevó a proyectar departamentos de 62m² en su interior. Y esa fue la legalidad que nos permitió existir en algún momento” (Dirigente1, 2019). Con esta figura, el movimiento logra permear el diseño del instrumento que normará su proyecto, queda en evidencia que, a través de la negociación, Ukamau logra ser parte del proceso que evaluación de alternativas que harán posible el desarrollo de proyecto, en este caso en particular, del marco normativo que permitirá no mediar con una EGIS privada, sino que el mismo Serviu actúe como una y con eso, ganar metros construidos.

En este sentido, el año “2012, Ukamau fue parte del proceso de mesas de trabajo con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y otras organizaciones de pobladores, con el fin de desarrollar un nuevo decreto que regulara la vivienda social en Chile. Ahí se puso en el tapete el concepto de la autogestión.” (Qué Pasa, 2017). Lo anterior, permitió que se incorporara en el Decreto Supremo N°49, el cual “Aprueba reglamento del Programa fondo solidario de elección de vivienda” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2012), un artículo referido a la autogestión de proyectos habitacionales, lo que permitió que pudieran desarrollar el diseño de sus viviendas, como se mencionó anteriormente.

Así, sin entidad patrocinante como intermediaria, varias de las gestiones que implicaba el desarrollo del proyecto se llevaron adelante directamente desde el movimiento. Por ejemplo, el terreno donde se emplazaría el proyecto, perteneciente a la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) se logró tramitar debido a la autogestión de Ukamau, en particular se envió una carta a la Empresa haciéndose pasar por una constructora haciendo una oferta para comprar el terreno, pues como movimiento de pobladores no habían obtenido respuesta alguna; cabe señalar que esta “técnica” no es *per se* exitosa, sin embargo, lo fue para el caso analizado. Así, con la respuesta, comienza el proceso de expropiación por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para desarrollar el proyecto habitacional Maestranza San Eugenio que contemplaba el traspaso de dos hectáreas y medias de este paño ubicado en la comuna de Estación Central, “En un terreno de casi tres hectáreas donde estaba ubicada la Maestranza San Eugenio (en las calles Exposición y Ramón Subercaseaux) y que el Serviu expropió a la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), se pretende emplazar el proyecto que contempla 425 viviendas, además de otras instalaciones como un parque, un edificio comunitario y un anfiteatro.” (Emol, 2017).

Así como la gestión del terreno, el diseño de del proyecto también fue gestionado por Ukamau, son ellos quienes toman contacto con la oficina del arquitecto Fernando Castillo Velasco, a través de estudiantes de arquitectura de la Universidad de Chile, “O sea yo creo que su participación en esto fue absolutamente relevante,

y la continuidad que le han dado [las y los arquitectos], que son los arquitectos que se dieron el trabajo de ir 3 años seguidos a trabajar con las asambleas, de preguntar qué es lo que querían, cómo soñaban, pero también llevar esos sueños a una realidad concreta que tenía que ver con recursos, con el suelo, entonces eso cualquier arquitecto no lo hace. En general los arquitectos lo primero que ponen en la mesa es el costo de... entonces acá los chiquillos no po” (Dirigente1, 2019)

Lo anterior implicó que el diseño del proyecto fuera participativo, creado en conjunto con la comunidad y no fueran sujetos, únicamente, de aprobación o desaprobación de aspectos relacionados a la arquitectura, es decir, tuvieron la oportunidad de expresar cuales eran sus aspiraciones y sueños de las casas donde querían vivir, es así como el diseño contempla diversas particularidades, como por ejemplo: “priorizamos los pasillos colectivos más que la terraza individual, se proyecta de esa manera y además estos pasillos conectan todo el conjunto, tienen pasarelas aéreas que conectan un block con otro, cosa que la relación no sólo sea vertical, que es lo que ocurre siempre en los edificios, sino que la relación también sea horizontal y la circulación sea horizontal para la gente” (Dirigente1, 2019).

En concreto, es un proyecto que no solo destaca por las particularidades de su gestión, sino que “se trata de un proyecto de histórica importancia, dado que es el último que involucró al arquitecto y ex intendente metropolitano, Fernando Castillo Velasco, responsable de las Torres de Tajamar y el casino de Arica, antes de que muriera en 2013.” (Emol, 2017).

No obstante, estas auto-gestiones fueron posibles, en parte, debido a que a Ukamau le ha tocado trabajar con tres decretos supremos distintos – los cuales han sido textos refundidos, no son del todo nuevos - lo anterior debido a que como se ha dicho anteriormente, los instrumentos que norman los asuntos relacionados con la vivienda están sujetos a la visión cada gobierno, a través de instructivos, decretos, entre otros.

Sin embargo, esto no ha sido impedimento para el desarrollo del proyecto habitacional, principalmente debido a que Ukamau se ha articulado para ejercer presión pública en momentos en que el proyecto se ha visto retrasado, diversas

intervenciones públicas, utilizadas como estrategias para presionar a las autoridades en distintos momentos del proceso.

Estas estrategias – corte de avenidas, tomas de instituciones, concentraciones, marchas, entre otras – responden, también, al poder de incidencia que tiene el y la pobladora de recuperar espacios públicos. La dualidad que mantiene el movimiento, de estar en la calle, pero a la vez tener las herramientas para negociar con la autoridad, le ha permitido destrabar procesos que pudieron haber retrasado y/o anulado el proyecto, como fue, por ejemplo, la anulación del artículo que les permitía la autogestión: “Con Piñera 1 logramos instalar el artículo 68, ya existía, se publicó de hecho [...] Pero en el segundo gobierno de Michelle Bachelet eso se eliminó absolutamente y eso pa' nosotros fue lo peor que podía pasar, de hecho cuando nos enteramos de eso y tuvimos acceso a este nuevo Decreto que estaba en la Contraloría, nos amanecimos leyendo...[...] Nos movilizamos una semana completa, salimos todos los días de la semana y fueron 4 días sucesivos cortando la calle. Cortamos General Velásquez, salimos en Portugal, en Plaza Italia, en la calle Brasil, salimos en diferentes puntos, pero el último día fue en General Velásquez [...] Bueno y después de esa movilización, porque teníamos la movilización, por un lado, pero por otro también ocupábamos las plataformas mediáticas, en este caso Twitter [...] después de toda esta semana de movilización logramos un acuerdo con él [Director del SERVIU], nos envió un correo electrónico, después de toda esta revuelta que tuvimos que hacer, donde nos decía que bueno, no hablaba jamás del artículo 68, pero decía "Bueno, vamos a respetar las condiciones en las que ustedes han trabajado su proyecto", y eso pa' nosotros fue como la luz al final del túnel porque de lo contrario, si no había un acuerdo con la autoridad imposible que pudiéramos lograr el proyecto. Entonces después de esa semana de movilización se logró un acuerdo, un acuerdo político” (Dirigente1, 2019)

Lo mismo sucedió cuando el proyecto enfrentó retrasos en su construcción, en la mesa mensual que Ukamau tiene con SERVIU para ir revisando los avances del proyecto, se visualizaron retrasos reiterados de la constructora que ganó la licitación, de hecho, el proyecto debió haber sido entregado en junio del 2019, sin

embargo, se les extendió el plazo hasta octubre. No obstante, las dirigencias del movimiento habían alertado sobre este hecho, solicitando un cambio de constructora a lo que la institucionalidad respondió que esto no era posible, pues no se había realizado jamás: “y de un momento a otro, cuando supuestamente llegaban a las fechas y todo, envían una carta a SERVIU que dice que no llegan y que ellos proyectan que pueden terminar en marzo del 2020” (Dirigente1, 2019). Lo anterior supuso un descontento generalizado en el movimiento, pues aumentaba la sensación de que el proyecto no se concretaba, “Y fue en ese momento en que se produce la toma del Serviu, una toma del Serviu que en realidad nos trajo muchas consecuencias, digo internas y externas, porque primero tuvimos casi 300 detenidos” (Dirigente1, 2019), estas consecuencias perjudicaron al movimiento, debido a que, por un lado fueron fuertemente reprimidos, pero por otro, las consecuencias también fueron políticas puesto que al ingresar al SERVIU muchos papeles fueron lanzados por las ventanas de la institución, lo que significó que el Director declarara que se querellaría contra quienes resultasen responsables de esas acciones, “Claro, y cuando se tiran los papeles, eran los papeles de las cajas de reciclaje, y el director de Serviu sale a decir que se va a querellar contra quienes resulten responsables y que yo creo que incluso esperando que muchos de nosotros estuviéramos adentro y no afuera, buscar criminalizar también a algunos de los dirigentes” (Dirigente1, 2019), en este sentido, la querrela nunca fue impuesta y el resultado de esa movilización, fue el cambio de constructora. Además de la renuncia del contrato por parte de la constructora, lo que permitió que este término no se pudiese llevar a la Contraloría, por ejemplo, por incumplimiento. Con esto no se alargaron aún más los plazos y se pudo realizar el cambio de forma más expedita.

Esto, sin duda, sienta un precedente para Minvu y para futuros proyectos habitacionales. Puesto que lo que no se ha hecho ya no es sinónimo de imposible, sobre todo considerando que para Serviu, el proyecto Maestranza no es una excepcionalidad. Es un proyecto que, si bien tiene particularidades, está en el marco institucional, lo que implicaría que proyectos como este son posibles y replicables a lo largo de Chile: “Existía el Reglamento en el [decreto] 49 antiguamente un artículo, que si no me equivoco era el 68, que permitía la autogestión. Ellos empezaron a

trabajar en base a ese artículo años atrás, cuando hubo una modificación al Reglamento y el Reglamento eliminó ese artículo donde ya no se podía hacer autogestión, [...]. En ese contexto ellos empezaron a trabajar un proyecto que no es que no cumplía, pero en el fondo con poco análisis realmente técnico de cómo se debía presentar [...] la figura era que Serviu actuara como entidad patrocinante, porque tiene que haber una entidad patrocinante, así lo dice la normativa, y nosotros contratamos los servicios profesionales de ellos de acuerdo a nuestra solicitud y requerimientos técnicos, ¿ya? [...] nosotros no vemos el diseño sino que en el fondo enmarcamos el proyecto para que pudiera ser aprobado, porque este proyecto no tuvo ninguna excepcionalidad, es un proyecto normal, hubo que cumplir con toda la normativa vigente y nosotros como SERVIU éramos los representantes” (Funcionarias, 2019). En este sentido, es importante destacar que Serviu no considera el proyecto como excepcional, en el entendido que todo está de acuerdo a la normativa, por consiguiente, cumple con la legalidad vigente.

Sin embargo, la diferencia radica en que las especificidades técnicas, se contratan a personas que están vinculadas al proyecto, tanto técnicas como los productos asociados al Plan de acompañamiento social: “el Plan de Acompañamiento, que es el área social o el proyecto social que va asociado al desarrollo del proyecto constructivo, tiene tres ejes el Plan de Acompañamiento y lo que se hizo fue acceder a la solicitud de ellos que fue que dos lineamientos, dos de estos ejes fueron externalizados y los realiza [un miembro del movimiento] como profesional responsable, a través de una licitación que se hizo se adjudicó ese servicio; y el tercer eje, que tiene que ver con todo lo que es seguimiento de obras, lo mantiene la entidad patrocinante SERVIU y lo ejecutamos directamente nosotros en coordinación con ellos” (Funcionarias, 2019)

Sin embargo, y a pesar de que el proyecto cumple con todas las normativas, existen ciertas particularidades que (aparentemente) no se repiten en otros, como lo es la adecuación, por parte del SERVIU, del proyecto arquitectónico desarrollado por Ukamau, a la normativa vigente. Cabe señalar que el proyecto es presentado a Serviu, por Serviu como entidad patrocinante, firmado por las y los arquitectos que

trabajaron con Ukamau. Sumado a esto, las funcionaras entrevistadas destacan también el trabajo social que ha realizado el movimiento, “lo interesante del Ukamau es que es una agrupación que es súper potente socialmente, tiene una organización que igual es súper importante, que se juntan, hacen sus congresos, hemos participado en congresos, hemos sido invitados y se nota que hay un trabajo social súper importante que hay que reconocer” (Funcionarias, 2019), aludiendo a que este trabajo comunitario permeó el diseño y la forma de proyectar las viviendas, sin embargo, no la misma política pública.

Los factores que posibilitaron el proyecto habitacional Ukamau

Composición política del movimiento

Por composición política se entenderá, principalmente, el proceso de subjetivación política de las y los pobladores, en particular, el camino recorrido entre las experiencias (necesidades) individuales hacia un sentido de comunidad, con un objetivo político común. En este sentido, Ukamau sería un mecanismo, que permitió “nombrar el conjunto de necesidades y malestares [falta de solución habitacional para un grupo determinado] de los individuos convirtiéndolos en demandas susceptibles de ser dirigidas hacia un adversario social, reconstruyendo una fuerza política que incida en las relaciones de poder que dan forma a nuestra sociedad” (Angelcos, 2012, pág. 13).

Las dirigencias entrevistadas coinciden en que, sin un proceso de formación política, habría sido muy difícil concretar el proyecto, principalmente debido a que esto forjó una identidad. Esto se ha concretado, en una activa participación política, este proceso de politización se grafica muy bien en las acciones/intervenciones públicas que tiene el movimiento, como se dijo anteriormente, la recuperación/toma de los espacios públicos significa también consolidar cierto poder: “[se les consulta a las y los pobladores] “¿Ustedes se imaginaron alguna vez que se iban a juntar un día en la noche en esta casa e iban a decir “mañana nosotros vamos a cortar la Alameda

y vamos a salir en todos los noticiarios?” Y eso pasa, es poder, eso es poder. Y darse cuenta de que tienen ese poder es muy importante, porque somos los que toda la vida fuimos ninguneados po', los que no tenemos la razón, los que nuestras opiniones no son importantes, los que tenemos que obedecer instructivos, los que hacemos la cola larga, los que nos persiguen en el supermercado. Entonces de un día pa' otro somos miembros de una organización que marca agenda [...]” (Dirigente2, 2019)

Así, lo que comenzó como una búsqueda de una solución individual – la casa propia – se transforma en “compromisos morales donde la identidad de los individuos se ve totalmente implicada” (Angelcos, 2012, pág. 6), debido a que se adquiere una responsabilidad con el colectivo, que moviliza en torno a necesidades comunes.

No obstante, un factor importante dentro de este proceso es el discurso con el que se aproxima a las personas que son parte del movimiento, “el discurso político de las organizaciones debe apuntar a articular sus demandas específicas con los objetivos del proyecto político, un discurso que contribuya a la sinérgica entre diferentes actores en torno a objetivos compartidos además de construir una nueva hegemonía, un bloque histórico y una mística” (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2014, pág. 28). Ukamau plantea la *vida digna*, como la conceptualización de su lucha, una vida que hace referencia no sólo a la temática de vivienda, sino a un marco general de mejoramiento plasmado concretamente en las propuestas enunciadas anteriormente. Sin embargo, este concepto permite a las y los pobladores identificarse con los aspectos que ellos creen que engloba una vida digna, es suficientemente amplio para hacerlo propio y generar una identidad a partir de este, es decir, “permite interpelar la subjetividad individual de los vecinos integrándolos a un proyecto de subjetivación política colectiva, de cuya consolidación depende gran parte del éxito del comité” (Angelcos, 2012, pág. 9).

Por otro lado, la construcción de una organización que respondiese a las necesidades de las personas que la conformaban, “la formación política debe incluir el aspecto organizativo, el funcionamiento interno, de las organizaciones sociales. Del mismo modo, es necesario responder a la pregunta de qué tipo de

organizaciones y de líderes se requieren para promover el proceso de politización y su inclusión en el sistema político” (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2014, pág. 27) , debido que para muchos de sus integrantes esta es la primera instancia comunitaria que conforman, era importante desarrollar formas ad hoc, “[...] las capacidades políticas, estratégicas, y que tienen que ver además con la movilización en general son las que han permitido, pero también el tipo de dirigencia, más que llamarlo liderazgo, sino que el tipo de dirigencia que hemos llevado en Ukamau. Hay a quienes nos toca ser la cara visible de la organización, pero las decisiones las tomamos de manera colectiva, no hay ningún tipo de información que sea así como compartimentada por el espacio de dirigentes, sino que si tenemos buenas o malas noticias se transparenta, se informa y de esa manera podemos tomar decisiones en conjunto. Entonces esta relación que hemos mantenido con las autoridades, con la institucionalidad, son el reflejo del colectivo, de las decisiones colectivas que hemos llevado adelante” (Dirigente1, 2019).

Todo lo anterior le ha permitido al movimiento generar una identidad que ha logrado movilizar intereses individuales creando una lucha colectiva. Asimismo, esta formación les ha incidido no solo en su proyecto, sino también en la visión de país que se ha concretizado a través de, por ejemplo, candidaturas de elección popular, pero también con la formación de una herramienta política – como es Pueblo Libre – y, posterior al 18 de octubre de 2019, formando parte de Unidad Social. En este sentido, Ukamau es un colectivo activo políticamente, que proyecta su trabajo más allá de la temática que consolidó el movimiento.

Interacción con la Institucionalidad

Relacionado con lo anterior, la interacción que mantiene Ukamau con Minvu y Serviu se debe, en parte, a su formación/composición política. Si bien el proyecto habitacional de Ukamau no supone una excepcionalidad normativa según Serviu, existen particularidades concedidas por la institucionalidad para llevar adelante sus viviendas. Si bien se han mencionado algunas anteriormente, creo que es importante rescatar al menos dos: la primera es la concesión de trabajar con un

artículo derogado, respetando las condiciones de elaboración de su proyecto aun cuando el marco normativo cambiase. Y segundo, el cambio de constructora otorgado este año, frente a los atrasos que presentó la que ganó originalmente la licitación.

Estos dos hechos reflejan que la composición y articulación que logra Ukamau, entre la radicalidad y la capacidad política de negociar, fue fundamental para desarrollar su proyecto.

Otra visión, de porque Ukamau pudo lograr todo esto radica en que la institucionalidad sabe leer estos casos y prefiere explorar una salida ad hoc a las necesidades de un grupo particular, pues proyectos como estos no pueden – por temas de presupuesto – se replicados en todo el país, “Yo creo que [es una hipótesis], porque los ministros de vivienda han sido gente muy astuta, [...], y que ha sabido abordar esto a través de la negociación. O sea, vieron que les convenía mejor negociar con ellos que oponerse, entonces que el mal menor era negociar. Y creo que lo han logrado, porque no han aparecido más Ukamau(s)” (Tapia, 2019).

Si bien esta interacción es determinante, no hubiese sido tal sin el primer factor. Sin un componente político, Ukamau no habría sido capaz de generar los espacios que generó para que su proyecto habitacional se concretara.

Asistencia técnica externa

Es curioso que tanto la institucionalidad, como las dirigencias del movimiento, coinciden en que la asistencia técnica en el desarrollo del proyecto arquitectónico fue determinante, en particular para el desarrollo del proyecto arquitectónico. Las funcionarias de Minvu señalan que su principal asistencia técnica tuvo que ver con la adaptación del proyecto a la normativa vigente para que este no fuese rechazado, así como la supervisión del avance de obra y el desarrollo del Plan de Acompañamiento Social, pero que incluso, como se mencionó anteriormente, los productos externalizados han sido llevado a cabo por miembros del mismo movimiento.

En resumen, la asistencia arquitectónica y la asistencia técnica de Serviú como entidad patrocinante, fueron fundamentales para el desarrollo del proyecto. No obstante, la asistencia arquitectónica no se habría facilitado de no ser por el fuerte componente político de la oficina de Castillo Velasco, “entonces para la oficina de los hijos de Fernando Castillo Velasco, en su currículum, también es bueno informar que ellos diseñaron el proyecto de UKAMAU, un movimiento de izquierda muy vanguardista y por lo tanto la arquitectura también se conecta con eso y eso le sirve también para presentar ciertos sellos de arquitectura vanguardista” (Tapia, 2019). Por otro lado, la asistencia entregada por Serviú es la que por normativa debiesen facilitar, por ende, no responde a una excepcionalidad, sino a lo que por ley les correspondería hacer.

Capacidades técnicas internas

Muy relacionado con el factor político, las capacidades técnicas desarrolladas al interior del movimiento tienen que ver principalmente con dos fenómenos: en primer lugar, la autoformación y, en segundo, la camada de profesionales que emerge desde la misma población.

Ambos aspectos se detallaron en el apartado referido a la historia del movimiento, sin embargo, cabe destacar que el desarrollo de estas capacidades técnicas internas es, en parte, la razón por la cual, el movimiento de pobladores Ukamau, es un claro ejemplo de que los movimientos sociales son capaces de insertarse en el ciclo de vida de las políticas públicas, “fue un proceso propio, porque no tuvimos que traer gente de afuera, fuimos nosotros mismos, que es lo que tú dices, la mayoría de nosotros somos la primera generación que logra entrar a la academia, a la educación superior y volvimos con este conocimiento a nuestra comunidad y dijimos "Bueno". En particular yo crecí en la casa UKAMAU, desde que tengo uso de razón yo fui parte de los procesos primero de los espacios de niñez que se hacían en el UKAMAU, después del taller de folklor, luego del preuniversitario y así ha sido

parte de mi proceso histórico, político y de mi desarrollo, entonces cuando accedí a la academia no era simplemente para buscar o escalar socialmente, sino que adquirir conocimientos y volver a nuestras comunidades a compartirlos. Entonces ahí fue un proceso de educación que lo elaboramos nosotros mismos y fuimos aprendiendo además de la política de vivienda, porque cuando partimos no cachábamos mucho” (Dirigente1, 2019)

Entender el funcionamiento de la institucionalidad, pero al mismo tiempo desarrollar una visión propia sobre que se espera de las políticas públicas, proyectando distintas luchas, “Y no quedarnos solamente en lo social, sino que... cómo fuimos aprendiendo y cómo dimos el paso a la lucha por la ciudad, a la lucha por el hábitat, que eso ha sido un poco el proceso. Y eso a partir del espacio de las asambleas, que es ahí donde centramos toda la información, donde entregamos los conocimientos, las herramientas” (Dirigente1, 2019), lo anterior les permite poder configurarse como una alternativa política.

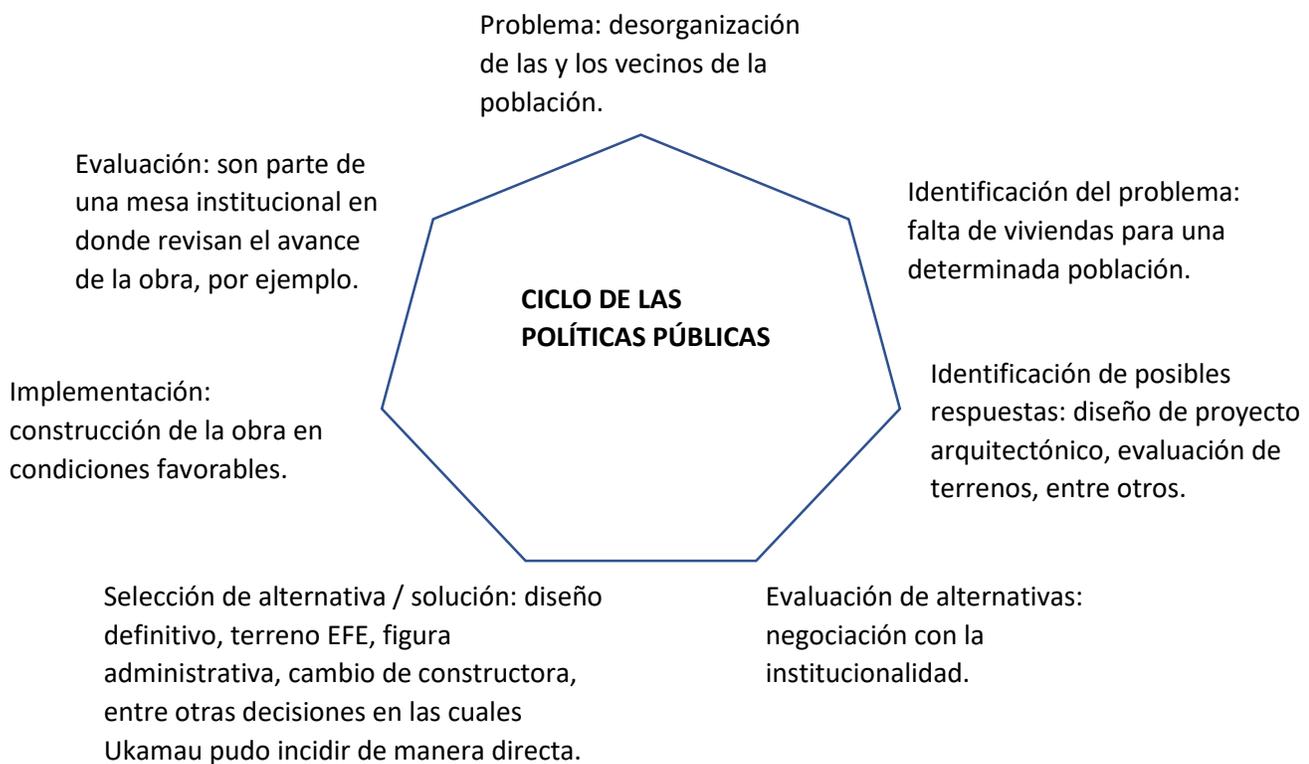
Conclusiones

Movimiento de pobladores Ukamau y el ciclo de vida de las políticas públicas

Hoy el país enfrenta una oportunidad única de re configurar el escenario político y social, posterior al 18 de octubre de 2019, se abrieron espacios institucionales para pensar un país diferente, un modelo socioeconómico distinto que garantice derechos sociales.

En este nuevo contexto, Ukamau se erige como una alternativa que es necesario observar, principalmente porque el componente político del movimiento les ha permitido relacionarse con la institucionalidad de tal forma, que han logrado incidir en la adecuación de su proyecto habitacional, y aunque no ha modificado la política pública en sí misma, es posible decir que Ukamau ha sido parte del ciclo de vida de esta que, como se graficó anteriormente, es un ciclo constante que permite mejorarlas y retroalimentarlas si se consideran a – los mal entendidos – beneficiarios.

FIGURA II. UKAMAU Y EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



En detalle, con la revisión hecha en el presente trabajo, es pertinente afirmar que – al menos – para el caso de Ukamau, es posible que los movimientos sociales tengan injerencia en la elaboración de políticas públicas que se adapten a sus necesidades, sin embargo, para este caso en particular el movimiento logra incidir en el desarrollo de un proyecto particular y no modifica, de manera sustancial, ni el modelo bajo el cual se accede a la vivienda social en Chile, ni las políticas públicas que norman este acceso. No obstante, para el movimiento es un anhelo que su proyecto sienta un paradigma que permita cambiar las políticas públicas que existen para acceder a una vivienda social.

De acuerdo a lo señalado por Parsons (2007) y como ya se explicó, la primera etapa del ciclo refiere al problema en sí, en este caso, el problema que querían resolver era la desorganización de la población, pues veían que de forma desarticulada enfrentaban dificultades que de manera individual eran complejas de solucionar. Sin embargo, no había claridad sobre qué podría aglutinarlos, lo anterior, nos lleva a la segunda etapa: identificación del problema.

Como ya se señaló, profesionales que pertenecían a la población Santiago, decidieron realizar *focus group* para identificar las necesidades de las y los vecinos, en estas instancias se identificó el déficit de vivienda, pues muchos de ellos vivían como allegados en casas de familiares, amigos o subarrendaban alguna pieza dentro de la población. En este sentido, lo interesante es que cuando Ukamau presenta su proyecto a la institución pertinente, ya traían organizada la demanda con los perfiles sociales de las y los pobladores prácticamente hechos, “ellos señalaron que ellos ya habían desarrollado una parte de lo que corresponde a la organización de la demanda, que es la primera etapa, y ellos nos entregaron un producto que después nosotros le tuvimos que aplicar la normativa, porque es como también lo que pasó en la parte técnica, ellos nos ingresaron un producto, que es lo que ellos habían preparado, pero que no necesariamente cumplía con la normativa de Serviu” (Funcionarias, 2019). Por lo tanto, en la primera etapa, Ukamau fue activo en relevar su problemática e identificar las necesidades concretas de estos

pobladores en particular, pero con el tiempo fueron capaces de desarrollar también un proyecto político que les permitiría proponer cambios concretos en la sociedad.

La tercera etapa hace referencia a la identificación de posibles soluciones, nuevamente Ukamau fue activo en proponer salidas en distintos ámbitos de su proyecto. En primer lugar, el diseño arquitectónico de su proyecto habitacional, que fue gestionado por ellos a través de la oficina del arquitecto Fernando Castillo Velasco, que, si bien pasó por un proceso de adaptación normativa, fue elaborado en conjunto con la comunidad, quienes se hicieron parte de este proceso. En segundo lugar, la gestión normativa del proyecto, si bien en un momento el marco normativo dejó fuera la posibilidad de la autogestión – es decir trabajar sin una entidad patrocinante de intermediaria⁷, lo que permitiría 7m² más de edificación en cada vivienda construida – debido a las propias gestiones e intervenciones públicas del movimiento, Ukamau pudo llevar a cabo su proyecto bajo las condiciones en las que había trabajado su proyecto. En tercer lugar, Ukamau identificó y realizó las gestiones para que el terreno donde se emplaza el proyecto fuese expropiado por Serviu. Estos son algunos ejemplos que demuestran que los movimientos sociales, no solo Ukamau, son ávidos para identificar las posibles soluciones que permite la institucionalidad – y muchas veces las que no – para solucionar sus problemáticas y satisfacer sus necesidades. No obstante, no hay que desconocer que el hecho de gestionar el terreno, por ejemplo, asegure que el proyecto se desarrolle ahí, como se analizó en el apartado anterior, hay un fuerte componente político que respalda diversas acciones que han determinado este proyecto.

La cuarta etapa relacionada con la evaluación de alternativas, muy relacionada con la etapa anterior, Ukamau pudo ser parte e incidir en distintos niveles. A nivel institucional, fue y es parte – junto con otras organizaciones de pobladores – de mesas institucionales que les permiten participar de la discusión de la política de vivienda y desarrollo urbano ⁸, así como de una mesa que monitorea los avances

⁷ Actualmente Serviu funciona como entidad patrocinante, tal como lo indica la normativa. Es preciso señalar que no es el único caso que funciona de esta forma.

⁸ Fundación Feman – parte de la estructura Ukamau – es parte de diálogos con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, revisar <https://cndu.gob.cl/cndu-inicia-sesiones-extraordinarias-y-reuniones-con-organizaciones-sociales-para-el-desarrollo-de-una-agenda-corta-social-urbana/>

de su proyecto habitacional. Esto les ha facilitado la evaluación de las distintas etapas del proceso, pero en particular, les permitió instalar la autogestión como una vía para su proyecto habitacional. Asimismo, han desarrollado productos asociados al Plan de Acompañamiento Social, lo que les permite incluir su visión y necesidades en distintas etapas del proceso.

La selección de la alternativa definitiva, que sería la quinta etapa del ciclo, podría graficarse claramente con dos ejemplos, en primer lugar, la alternativa en el marco normativo que ellos visualizaban como posible para realizar el proyecto, se les respetó a pesar de que, como artículo, propiamente tal, había sido derogado, en este sentido podría decirse que, en la selección de alternativas, se impuso la que Ukamau consideraba más factible y eficiente para sus viviendas. En segundo lugar, frente al constante retraso de la constructora que en un primer momento había ganado la licitación, ellos solicitan un cambio, sin embargo, la institucionalidad se les niega argumentando que esto nunca se había hecho, por lo tanto, era muy complejo avanzar en esa línea. No obstante, lo consiguen.

En general, la alternativa definitiva responde a las necesidades de Ukamau, como se ha revisado, la concreción del proyecto ha ido en línea con los requerimientos que han planteado, desde el proyecto arquitectónico, pasando por el terreno, hasta los cambios necesarios para avanzar en la obra.

La implementación de la alternativa está en marcha, sin embargo, ya se han revisado ejemplos en los que queda claro que Ukamau está involucrado en el monitoreo de la construcción de la obra, principalmente, siendo parte de una mesa mensual en conjunto con Serviu para revisar avances. Asimismo, siguen realizando actividades en la Casa Ukamau, que se encuentra al costado de la construcción, lo que les permite apropiarse – simbólica y también concretamente – del espacio.

Por último, respecto de la evaluación, si bien es una etapa que propiamente tal no se ha implementado respecto del proyecto habitacional en sí, ha ido operando a lo largo del proceso en distintas etapas y en distintos niveles.

Es importante señalar que esta capacidad de incidir en este ciclo, se debe en parte importante a las intervenciones / acciones públicas que realiza Ukamau, así como también a su componente y redes políticas, como se ha mencionado a lo largo de este trabajo, la capacidad de articularse en torno a cortes de calles, toma de instituciones, marchas, manifestaciones, entre otras, les ha permitido tener una visibilidad que les ha posibilitado posicionarse como un grupo relevante, que presiona y obtiene resultados y respuestas desde la institucionalidad.

Cabe mencionar que el análisis de las políticas públicas por etapas, como se plantea acá, es criticado por ser bastante vertical (Parsons, 2007), sin considerar el dinamismo en donde se inserta la elaboración de las políticas, es necesario indicar que estas críticas se arguyen cuando se analiza la creación de políticas desde la institucionalidad, sin la interacción con el medio ni con los actores con los que la institucionalidad interactúa. En este caso, se pretende dar un giro a este análisis considerando la directa injerencia de Ukamau en la concreción de su proyecto, considerando además que el ciclo no se termina con el corte de cinta de las viviendas, sino que Ukamau proyecta ser una fuerza que posibilite esta manera de erigir proyectos a lo largo del país, que les permitan a las y los pobladores – y en general a todas y todos – aspirar a una vida digna.

Ukamau y la excepcionalidad

Ukamau ha sido excepcional en muchas etapas de su proceso, que lo diferencia de otros, principalmente en su defensa por la posibilidad de autogestión que les abría el marco normativo con el que comenzaron a trabajar.

Asimismo, su componente político les ha permitido articularse en torno a demandas más allá de su propio proyecto habitacional, configurando una alternativa – al menos discursiva – de lo que podría ser una respuesta al modelo económico neoliberal.

Si bien el proyecto Ukamau podría ser replicable, pues cumple con la legalidad vigente, se requiere de la creación y forjamiento de una identidad que aglutine en torno a un objetivo común, para poder enfrentar el proceso que implicó un proyecto como el de Maestranza. Como se ha desarrollado a lo largo del presente trabajo, es

su componente político el cual facilitó muchas de las etapas que enfrentó la organización, y que permitió destrabar procesos que, probablemente, en otros escenarios habrían truncado el proyecto.

En este sentido, la institucionalidad – autoridades – fueron lo suficientemente hábiles en contener y acompañar en el proceso a Ukamau, no obstante, no existen certezas respecto de poder establecer proyectos como este como la regularidad con la que Minvu enfrenta la necesidad de viviendas sociales hoy en el país, ya que presenta altos costos monetarios y logísticos.

Aun cuando hoy se ha avanzado en la línea de incorporar a las y los pobladores en los proyectos que habitarán, por ejemplo, con los Planes Maestros Habitacionales, los subsidios y la triangulación con los privados sigue siendo la constante en la Política Habitacional chilena. Es decir, por más que las y los pobladores desarrollen capacidades técnicas que les permitan incidir en los procesos para el desarrollo de sus proyectos, todo se mantiene bajo la lógica subsidiaria.

Finalmente, el Movimiento de pobladores Ukamau logra adaptar el marco normativo a sus necesidades, ahí radica su excepcionalidad, pero no toca la lógica del modelo, ni la forma y fondo de las políticas públicas en temas de vivienda.

Bibliografía

- Ahumada, P. (2015). Recensión de "Renato Cristi y Pablo Ruiz-Tagle (2014). El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente". *Revista de Ciencia Política Vol. 35 N°3*. Obtenido de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2015000300013
- Alvarado, V. (19 de agosto de 2019). Entrevista a Voltaire Alvarado - académico Academia Humanismo Cristiano y Pontificia Universidad Católica. (F. M. Salas, Entrevistador)
- Angelcos, N. (2011). El distanciamiento de los "pobladores" de la política institucional chilena. *Anuario Americanista Europeo N°9*, 3-17.
- Angelcos, N. (2012). Lucha por la vivienda y politización de las trayectorias individuales. *Revista Polis*, 1-18.
- Angelcos, N. (2016). Movimiento de pobladores. Lucha social y política en Chile contemporáneo. *Educación en Perspectiva*, 324-345.
- Angelcos, N., & Pérez, M. (2017). De la "desaparición" a la reemergencia: continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, 94-109.
- Atria, F. (2013). *Veinte años después. Neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Catalonia.
- Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM Ediciones.
- Batthyány, K., & Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales, apuntes para un curso inicial*. Montevideo: Universidad de la República.
- Bennett, A., & Checkel, J. (2015). *Process Tracing: from metaphor to analytic tool*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process Tracing: inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 659-684.
- Castillo, M. J. (2014). Competencias de los pobladores en vivienda y barrio: trayectoria y experiencias recientes en Chile. *América Latina Hoy*, 17-37.
- Castillo, M. J. (Agosto de 2014). Competencias de los pobladores: potencial de innovación para la política habitacional chilena. *Revista invi, N° 29*, 79-112.
- Cea D'Accona, M. (1996). *Metodología cuantitativa. Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Cefaï, D. (2011). Diez propuestas para el estudio de las movilizaciones colectivas. De la experiencia al compromiso. *Revista de Sociología*, 137-166.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (16 de Diciembre de 1966). *Naciones Unidas Derechos Humanos, Oficina de Alto Comisionado*. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. (2014). *Movimientos sociales y formación política. Desde la experiencia de CEAAL en los países andinos*. Lima: Consejo de Educación Popular de América Latina y el Caribe. Obtenido de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Costa_Rica/ceaal/20160506023439/experiencias_andinas.pdf
- Cristi, R. (2000). *El pensamiento político de Jaime Guzmán, una biografía intelectual*. Santiago: LOM Ediciones.
- Dávila, Ó. (1998). Estado y Políticas Sociales, del Estado Protector al Estado Subsidiario. *Última Década N°9*, 1.
- DiGirolamo, G. (7 de Octubre de 2015). *Revolucionarios de la vivienda social: La historia de lucha de Ukamau*. Obtenido de El Desconcierto: <http://www.eldesconcierto.cl/2015/10/07/revolucionarios-de-la-vivienda-social/>
- Dirigente1. (8 de octubre de 2019). Entrevista a vocería del movimiento Ukamau. (F. M. Salas, Entrevistador)
- Dirigente2. (9 de septiembre de 2019). Entrevista a Dirigente - coordinador. (F. M. Salas, Entrevistador)
- Ducci, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE*, 99-115.
- Ducci, M. E. (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En M. J. Hidalgo, *1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile* (págs. 107-123). Santiago: Ediciones UNAB - Serie Geolibros.
- Emol. (2 de Junio de 2017). *Ukamau: ¿Quiénes son y qué buscan los manifestantes que cortan el tránsito en la Alameda?* Obtenido de <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/06/02/860989/Ukamau-Quienes-son-y-que-quieren-los-pobladores-que-cortan-el-transito-en-la-Alameda.html>
- Espejo, N. (2010). El derecho a una vivienda adecuada. En X. Erazo, L. Pautassi, & A. Santos, *Exigibilidad y realización de Derecho Sociales. Impacto en la política pública Vol. III* (págs. 101-128). Santiago: LOM Ediciones.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (s.f.). *Fondo de Población de las Naciones Unidas*. Obtenido de <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina . *Revista de la CEPAL*.
- Funcionarias. (9 de octubre de 2019). Entrevista equipo SERVIU. (F. M. Salas, Entrevistador)

- Fuster, X. (2019). Las políticas de vivienda social en un contexto de neoliberalismo híbrido. *EURE*, 5-26.
- Hidalgo, R. (1999). LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE: LA ACCION DEL ESTADO EN UN SIGLO DE PLANES Y PROGRAMAS. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Obtenido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-1.htm>
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 57-75.
- Hidalgo, R. (2007). Cien años de política de vivienda social, cien años de expulsión de los pobres a la periferia de la ciudad de Santiago. En M. J. Hidalgo, *1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile* (págs. 51-63). Santiago: Ediciones UNAB - Serie GeoLibros.
- Hidalgo, R., Alvarado, V., & Santana, D. (2017). La espacialidad neoliberal de la producción de vivienda social en las áreas metropolitanas de Valparaíso y Santiago (1990 - 2014): ¿hacia la construcción ideológica de un rostro humano? *Cad. Metrop.*, 513-535.
- Hidalgo, R., Paulsen, A., & Santana, L. (2016). El neoliberalismo subsidiario y la búsqueda de justicia e igualdad en el acceso a la vivienda social: el caso de Santiago de Chile (1970-2015). *Andamios*, 57-81.
- Hoffner, J. (1974). *Manual de doctrina social cristiana*. Madrid: Ediciones Rialp. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649737.pdf>
- Imilán, W. (Mayo de 2016). *Políticas y lucas por la vivienda en Chile: el camino Neoliberal*. Obtenido de Repositorio Universidad de Chile: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/141198>
- Iturra, L., & Morales, C. (2017). Lo que se debe, lo que se quiere y lo que se puede. Diseño de vivienda social en Chile. En W. Imilán, J. Larenas, G. Carrasco, & S. Rivera, *¿Hacia dónde va la vivienda en Chile? Nuevos desafíos en el hábitat residencial* (págs. 117-131). Santiago: ADREDE Editora.
- Korol, C. (2007). La formación política de los movimientos populares latinoamericanos. *OSAL*.
- Leon, P. (29 de Enero de 2019). *Radio Universidad de Chile*. Obtenido de Pobladores de Ukamau denuncian retrasos y exigen soluciones: <https://radio.uchile.cl/2019/01/29/pobladores-de-ukamau-denuncian-retrasos-y-exigen-soluciones/>
- Maillet, A. (2015). Variedades de Neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados. *Rvista de Estudios Políticos (nueva época)*, 109-136.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (9 de Febrero de 2006). *Ley Chile*. Obtenido de Reglamenta programa Fondo Solidario de Vivienda: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=247299>

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (26 de abril de 2012). *Ley Chile*. Obtenido de
 Aprueba reglamento del programa Fondo Solidario de elección de vivienda:
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1039424>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, M. (26 de Abril de 2012). *Biblioteca del Congreso Nacional*. Obtenido de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1039424>
- Minvu, M. d. (2004). *Subsidio General Título I*. Obtenido de
http://www.minvu.cl/opensite_20070223102827.aspx
- Minvu, M. d. (2004). *Subsidio Habitacional D.S N° 40*. Obtenido de Minvu:
[http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20090514201121&hdd_nom_archivo=DS40-1\(b\).pdf](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20090514201121&hdd_nom_archivo=DS40-1(b).pdf)
- Minvu, M. d. (2018). *Programas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo*. Obtenido de
<http://beneficios.minvu.gob.cl/>
- Movimiento de pobladores Ukamau. (4 de Julio de 2011). *Ukamau*. Obtenido de <http://mp-ukamau.blogspot.com/>
- Ortuzar, P. (Marzo de 2015). *Instituto de Estudios de la Sociedad*. Obtenido de
<http://www.ieschile.cl/2016/03/subsidiaridad-2/>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- Pérez, M. (2019). "Uno tiene que tener casa donde nació" Ciudadanía y derecho a la ciudad en Santiago. *EURE*, 71-90.
- Pliscoff, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso Chileno. *Convergencia*, 151.
- Qué Pasa, R. (11 de Agosto de 2017). *Las últimas viviendas autogestionadas*. Obtenido de <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2017/08/las-ultimas-viviendas-autogestionadas.shtml/>
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 21, 8.
- Ramírez, S. (2017). Los derechos sociales como crítica del modelo neoliberal: antagonismos emergentes en el Chile actual. *Revista Academia y Crítica*, N° 1, 1.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rodríguez, A., & Sugranyes, A. (2009). El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile. En A. R. Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (págs. 301-325). Quito: OLACCHI.
- Ruiz-Tagle, J., Imilán, W., & Lukas, M. (Mayo de 2017). *Santiago de Chile en disputa: de la avalancha neoliberal a las alternativas de resistencia y auto-gestión*. Obtenido

de Repositorio Universidad de Chile:
<http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144581>

- Salazar, S. (2013). Fundamentación y estructura de los derechos sociales. *Revista de Derecho*.
- San Francisco, A. (1992). Jaime Guzmán y el principio de subsidiaridad educacional en la Constitución del '80. *Revista Chilena de Derecho*, Vo. 19 N° 3, 527-548. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2649737.pdf>
- Somuano, F. (2007). Movimientos sociales y partidos políticos en América Latina: una relación cambiante y compleja. *Política y Cultura*, 31-53.
- Stake, R. (1999). *Investigación con Estudios de Caso*. Madrid: Ediciones Morata.
- Tapia, R. (23 de agosto de 2019). Entrevista a académico Ricardo Tapia, académico de la Universidad de Chile. (F. M. Salas, Entrevistador)
- Tilly, C. (1995). Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas. *Sociológica*, 13-36.
- Toro, A. (21 de Julio de 2006). *Blog del Instituto de la Vivienda de la Universidad de Chile*. Obtenido de Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social EGIS y su rol en la Nueva Política Habitacional Chilena: <https://invi.uchilefau.cl/las-entidades-de-gestion-inmobiliaria-social-egis-y-su-rol-en-la-nueva-politica-habitacional-chilena/>
- Trivelli, P. (2009). Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el período 1979 - 2008. En A. Rodríguez, & P. Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (págs. 207- 227). Quito: OLACCHI.
- Venneson, P. (2013). Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas. En D. D. Porta, & M. Keating, *Enfoquez y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista* (págs. 237-254).
- Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación. *CEMA Working Papers: Serie de Documentos de Trabajo*.