



INSTITUTO DE HISTORIA Y CIENCIAS SOCIALES

POLÍTICAS HABITACIONALES Y ESTADO SUBSIDIARIO (1980 – 2015). LA  
REALIDAD DEL HÁBITAT POPULAR EN UNA CIUDAD SEGREGADA: CASO  
“VILLA LIBERTAD” FRUTILLAR, REGIÓN DE LOS LAGOS

FRANCISCO CASTILLO ANCAMIL

ENERO 2016

PROFESOR GUIA: CLAUDIO PEREZ  
PROFESOR INFORMANTE: JAVIER FIGUEROA

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>1. CAPITULO:</b>	
<b>MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL</b>	<b>10</b>
HISTORIA URBANA E HISTORIA CULTURAL	10
HABITAT POPULAR	14
ESTADO SUBSIDIARIO	16
SEGREGACIÓN URBANA Y RESIDENCIAL	21
<b>2. CAPITULO:</b>	
<b>ESTADO Y POLITICAS HABITACIONALES EN CHILE</b>	<b>27</b>
ANTECEDENTES	28
LA CREACIÓN DEL MINVU	34
LA UNIDAD POPULAR Y EL CONCEPTO DE VIVIENDA	39
LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DICTADURA MILITAR	44
LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE 1979	48
LA CONCERTACIÓN Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	55
CONCLUSIONES	67
<b>3. CAPITULO:</b>	
<b>FRUTILLAR: CARACTERIZACIÓN Y CRECIMIENTO URBANO</b>	<b>72</b>
CARACTERIZACION GEOGRAFICA Y SOCIAL	73
LOCALIZACIÓN	73
PROCESO DE DESARROLLO URBANO DE FRUTILLAR	77
COLONIZACIÓN DEL LLANQUIHUE	77
FRUTILLAR ALTO	78
SECTOR PANTANOSA	82
<b>4. CAPITULO:</b>	
<b>LA ORGANIZACION COMUNITARIA EN UN ESPACIO SEGREGADO</b>	
<b>CASO VILLA LIBERTAD</b>	<b>95</b>
COMITÉ DE ALLEGADOS LIBERTAD	96
VILLA LIBERTAD	113
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>135</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>142</b>

## INTRODUCCIÓN

La realidad habitacional chilena es preocupante. Esto debido a las falencias en cobertura que aun presenta<sup>1</sup> y a las múltiples deficiencias que existen en cada una de las dimensiones que componen el hábitat popular, como por ejemplo aquellas de carácter físico-material dentro de las que encontramos la insuficiente dimensión espacial de las viviendas sociales para la satisfacción de las necesidades de una familia promedio, como también aquellas de carácter socio – cultural que tienen que ver con la carencia de espacios de esparcimiento, equipamiento social e instancias de asociatividad y participación de los habitantes de una comunidad.

Esta situación se arrastra desde la implantación del modelo neoliberal y su concepción de Estado Subsidiario durante la década de los 80, y en particular desde el año 1979 con el DL 420, “decreto mediante el cual se suprimen los límites urbanos y el desarrollo de la ciudad es regulado por el mercado”<sup>2</sup> que trajo una nueva política habitacional caracterizada

---

<sup>1</sup> El Déficit Habitacional a nivel Nacional corresponde a la cifra de 459.347 unidades, según los datos extraídos de la encuesta CASEN del año 2013.

<sup>2</sup> MANSILLA, Pablo “*Los instrumentos del desorden: Estado y actores subnacionales*”. Revista Persona y Sociedad, Vol XXVII, N°2, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2013. P 58

por la entrega a manos de empresas inmobiliarias la generación de soluciones habitacionales, la producción de vivienda y en definitiva la construcción de ciudad.

La entrega de soluciones habitacionales en manos del mercado, particularmente desde el año 1985 con el inicio de las erradicaciones y saneamiento de poblaciones a lo largo del país, contribuyó a agudizar el proceso de segregación urbana, problema que afecta a los estratos socioeconómicos más bajos de la sociedad.

Durante los gobiernos de la Concertación la situación en cuanto a política habitacional se refiere no es fue muy distinta. El mandato de Patricio Aylwin (1990 – 1994) procuró ampliar la cobertura de viviendas sociales mediante una profundización del modelo de mercado heredado en la dictadura, cuestión que Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994 – 2000) mantuvo hasta el año 1997 cuando surge la iniciativa intersectorial Chile Barrio que pretende dar solución integral y focalizada a campamentos. Este programa es la primera muestra de voluntad política de parte del ejecutivo por hacerse cargo de las problemáticas que presenta el hábitat popular desde un punto de vista integral, es decir la superación del entendimiento de que el problema habitacional se reduce solo a la carencia de vivienda, como espacio físico, sino también a hacerse cargo de la necesaria habilitación social de esta población.

Luego con el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2006) la solución a los problemas de asociatividad y el impulso a la participación de los pobladores dentro de los proyectos habitacionales se vuelve prioridad con el Fondo Solidario de Vivienda, incluyendo los programas piloto que dieron vida a este último, que se propuso hacer del poblador un agente activo dentro del proceso de gestión y producción de viviendas sociales poniendo a la habilitación social como objetivo prioritario, transformándose así en la antesala del programa Quiero Mi Barrio (2006) que se encuentra en ejecución en la actualidad.

A pesar de las iniciativas recién expuestas la efectividad de los programas habitacionales es objeto de debate, en particular su ejecución en conjuntos habitacionales en contexto de segregación urbana.

Esta última entendida como “organización del espacio en zonas residenciales de fuerte homogeneidad interna y una disparidad social entre ellas”<sup>3</sup>, la segregación urbana es un problema en proceso de agudización en la comuna de Frutillar, Región de Los Lagos, lugar en que la división existente entre “Frutillar Alto”, que concentra las soluciones habitacionales para los más pobres, y “Frutillar Bajo”, donde se encuentran la mayor cantidad de servicios, espacios de administración local y oferta turística se transforma en un paradigma de segregación en nuestro país.

Es así como dentro de este contexto los programas habitacionales con objetivos de habilitación social buscan cumplir un rol fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, que incluya el desarrollo de un sentido de pertenencia e identidad con el hábitat y fortalezca los espacios de participación e inclusión dentro de la ejecución de proyectos habitacionales.

Sin embargo, del papel a la realidad hay un largo trecho que examinar, siendo este trayecto una de las principales preocupaciones de la investigación a realizar.

Preocupación que se puede entender al observar el momento de alta complejidad a nivel político que nuestro país actualmente atraviesa. Existe en gran parte de la ciudadanía un rechazo a la actual institucionalidad heredada de la dictadura, reflejado en cifras como las siguientes:

- 25% de la población cree que un importante problema país es la corrupción
- 61% cataloga de muy mala la situación política del país
- 60% cree que esto no cambiará.<sup>4</sup>

Las cifras representan una falta de credibilidad en la política tradicional, entendida como el sistema de partidos y su acción dentro del legislativo, ejecutivo y el poder local que junto a los escándalos de corrupción y colusión de empresas agudizan la deslegitimación de la

---

<sup>3</sup> AYMERICH, Jaime “*Segregación Urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina*” Revista de Sociología, N° 18, (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2004), 118

<sup>4</sup> Encuesta CEP Agosto 2015

institucionalidad vigente, cuestión que soslayadamente arrastra una crítica a los síntomas de un modelo económico desigual como el rechazo al sistema privado de AFP, la mercantilización de la educación y también la exigencia de vivienda digna.

En este contexto la recomposición del tejido social se transforma en un aspecto fundamental para los desafíos de este nuevo Chile. La construcción de una ciudadanía empoderada, activa y organizada que sea capaz de dar vida a una institucionalidad legítima y participativa capaz de desatar los nudos heredados de la dictadura militar, que han demostrado a través de estas tres últimas décadas ser perpetuadores y profundizadores de las desigualdades que enfrenta nuestro país, son las responsabilidades principales de los ciudadanos y las organizaciones sociales que desde la academia y la acción social tienen mucho que aportar a este proceso.

Es en este sentido que el hábitat se ubica en el centro del debate y con la responsabilidad de ser el espacio físico y socio-cultural básico de interacción de la sociedad.

## **PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN**

¿En qué medida la liberalización del mercado del suelo en la comuna de Frutillar ha incidido en la conformación de conjuntos habitacionales segregados como la Villa Libertad?

### **1.4 OBJETIVO GENERAL**

Determinar en qué medida la liberalización del mercado de suelos ha incidido en la conformación de conjuntos habitacionales segregados como la Villa Libertad.

### **1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar el tránsito de la política habitacional chilena durante la segunda mitad del Siglo XX
- Realizar una revisión histórica del proceso de crecimiento urbano de Frutillar.
- Determinar las principales características sociales y urbanas de la Villa Libertad.

Esta investigación se propone analizar el impacto de las políticas habitacionales de mirada integral. Vale decir aquellas que buscan junto con la entrega de la vivienda también

fortalecer la participación en las comunidades, implementadas por los gobiernos de la Concertación, para así identificar aportes y falencias de estas políticas en conjuntos habitacionales segregados intentando que los resultados y diagnóstico sean un aporte para la reconstrucción del tejido social, necesario para avanzar en la superación de la pobreza y la desigualdad, de cara a los procesos sociales, políticos y culturales que nuestro país está atravesando.

Además, como resultado esperado, está la reconstrucción del proceso de habitación de la Villa Libertad, ubicada en Frutillar Alto, a través del trabajo directo con la comunidad con el objeto de generar un producto historiográfico que permita fortalecer la identidad y el sentido de pertenencia de la comunidad con su barrio identificando actores, momentos y sobre todo prácticas sociales cotidianas y colectivas valorándolas como expresiones socio-culturales autónomas de satisfacción de necesidades y resistencia a los avatares que el modelo económico chileno ejerce sobre los sectores populares.

Como hipótesis de investigación planteamos que los logros esperados acerca de los niveles de participación en los conjuntos habitacionales que se encuentran segregados de los centros urbanos, objetivo importante en los últimos gobiernos de la Concertación (2000 a la actualidad), han sido limitados debido a que la implementación de los programas se ha realizado bajo una política habitacional situada en el marco del modelo económico neoliberal. Como lo muestran los casos de los conjuntos habitacionales de Frutillar Alto, en particular el caso de estudio: Villa Libertad.

Para corroborar la afirmación se realizará un análisis que va desde la revisión del tránsito histórico de las políticas habitacionales en Chile hasta la identificación de prácticas comunitarias, formas culturales y problemáticas sociales que den cuenta de las implicancias que la política habitacional de nuestro país tiene en comunidades caracterizadas por su situación de segregación, en particular la Villa Libertad de Frutillar Alto que forma parte del objeto de estudio de la presente investigación.

Siendo el primer capítulo el marco teórico-conceptual de la investigación, en el segundo capítulo, a través de una revisión bibliográfica tanto de fuentes secundarias como de documentación y compendios oficiales del MINVU se analizarán las etapas de la política habitacional chilena poniendo especial énfasis en cómo se expresaron los cambios del modelo de Estado y desarrollo hasta llegar al Estado subsidiario. Este capítulo dará cuenta del contexto histórico en el que se implementan los cambios en políticas sociales, como se produce el cambio de paradigma de políticas sociales universales a las focalizadas. Las categorías de análisis a utilizar son por un lado la política habitacional oficial, vale decir legislación, planes y programas; las expresiones del hábitat popular y los niveles de participación de los habitantes de cada una de estas y la relación del modelo de Estado con la política habitacional.

En el tercer capítulo abordaremos la territorialización de la política habitacional en la comuna de Frutillar, es decir como los enfoques de desarrollo y cambios legislativos se materializaron en la construcción de la ciudad. Se pretende así responder a la pregunta de que tanto influyen en localidades intermedias las medidas adoptadas por la política habitacional comparándolas con las características que presenta el crecimiento urbano. En particular el análisis se situará desde la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979 por marcar el inicio de la liberalización del suelo. Para este capítulo se utilizaran como fuente planificaciones locales, planos reguladores urbanos, libros de obras, proyectos de viviendas sociales ejecutados, documentación sobre compra y venta de terrenos, etc. Además de apoyar el análisis con fuentes de carácter secundario

Y finalmente en el cuarto capítulo ahondaremos en la comunidad de Villa Libertad, a través de un proceso de indagación en la memoria histórica de los actores que la componen. El objetivo es poder reconocer la microhistoria de la comunidad e identificar prácticas sociales y comportamientos para analizar el impacto que tienen las políticas habitacionales y en particular sus objetivos relativos a la habilitación social y la participación comunitaria. Para esto se utilizaran entrevistas en profundidad, focus group y metodologías de trabajo colectivo

y participativo para así rescatar elementos que den cuenta de rasgos identitarios, de valoración del espacio y abordaje de problemáticas sociales desde el punto de vista colectivo.

## **CAPITULO I:**

### **MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL**

#### **1.1 HISTORIA URBANA E HISTORIA CULTURAL**

La ciudad comenzó a ser objeto de estudio específico para las ciencias sociales en los albores de la Revolución Industrial en Europa, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, principalmente por el explosivo crecimiento de las urbes germanas, de la mano de la proletarización de la sociedad. Un contexto crítico que obligó a la intelectualidad a problematizar sobre lo urbano atendiendo la creciente inclinación de la época a la negación del modelo de metrópolis contemporánea como expresión de civilización que apelaba incluso a la vuelta a la ruralidad como mecanismo para contrarrestar las problemáticas sociales generadas por el capitalismo. Es en este contexto en el que surge la Historia Urbana como expresión historiográfica sectorial.

Para efectos de esta investigación, amparada bajo el instrumental teórico de esta expresión, entenderemos Historia Urbana como forma de conocimiento caracterizada por la relación dialéctica que se produce entre fenómenos de carácter socioeconómico y las repercusiones espaciales que los expresan. Esto no quiere decir que la Historia Urbana conciba un hecho social y la expresión espacial de este como categorías desligadas la una de la otra, por el contrario considera que están intrínsecamente relacionadas, ya que “un hecho social concreto mantiene una relación con el espacio en la medida que contribuye a su producción como realidad física”<sup>5</sup>

La ciudad y su naturaleza contradictoria sujeta a los vaivenes de la cultura, el arte, la económica, la política, a procesos complejos, hechos excepcionales y acontecimientos inesperados ocupa un rol central dentro de la Historia Urbana. Para la disciplina la ciudad será concebida como una construcción social, es decir como un producto y productor de las relaciones y prácticas sociales de quienes componen la urbe. La concepción anteriormente descrita es trabajada por diversos autores como David Harvey<sup>6</sup>, Henri LeFebvre<sup>7</sup>, Manuel Castells<sup>8</sup>, Alfonso Alvarez<sup>9</sup>, Carlos Sambricio<sup>10</sup>, German Mejia<sup>11</sup>, Jose Luis Piñon<sup>12</sup>, Juan Lombardo, Gustavo Kohan y Marina Miraglia<sup>13</sup>, entre otros y nos lleva a entender la espacialidad en la historia como el núcleo productor y reproductor de las relaciones sociales, esto se traduce en la asignación de un papel activo a la ciudad dentro del proceso de producción de sociedad y no solo como un producto de ella.

---

<sup>5</sup> ALVAREZ, Alfonso “La necesaria componente espacial en la historia urbana” en SAMBRICIO, CARLOS ed. “La historia urbana”. (Marcial Pons, Madrid, 1996), 30.

<sup>6</sup> Véase “Urbanismo y desigualdad social”, SIGLO XXI de España Editores, Madrid, 1992.

<sup>7</sup> Véase “El derecho a la ciudad”, Ediciones Península, Barcelona, 1978.

<sup>8</sup> Véase “La cuestión urbana”. SIGLO XXI, México DF, 1988.

<sup>9</sup> Véase ALVAREZ, op cit.

<sup>10</sup> Véase “La historia urbana”. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1996.

<sup>11</sup> Véase “La pregunta por la existencia de la historia urbana” en Revista Historia Crítica N°18, Departamento de Historia, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, 1999

<sup>12</sup> Véase “Apreciaciones sobre los márgenes de la historia urbana” en SAMBRICIO, CARLOS ed. “La historia urbana”. Marcial Pons, Madrid, 1996.

<sup>13</sup> Véase “La construcción social de la ciudad: la ciudad justa” Revista Diseño y Sociedad N°27, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, 2010

La concepción de ciudad como construcción social dota de una visión globalizadora a la Historia Urbana como perspectiva historiográfica entendiendo entonces que

*“[esta visión] debe orientar los estudios sobre la ciudad y que contempla la ciudad y los fenómenos urbanos, no como un producto de un proceso exógeno, paralelo en el mejor de los casos, en el que todo se decide al margen de la ciudad, sino como un sujeto activo que se identifica y confunde con los procesos constructivos, evoluciona en sintonía con las relaciones de propiedad, determina las rentas del suelo, etc”<sup>14</sup>*

Es decir la contextualización espacial de las intervenciones urbanísticas versa sobre cuál es el tipo de factores político-sociales y económicos que las han producido, en este sentido podemos afirmar que la ciudad depende directa e indirectamente del modo de producción hegemónico del contexto en que esta ha sido construida. Por lo anterior el desarrollo de la Historia Urbana se ha caracterizado por el análisis de planos reguladores urbanos, pero también de los contextos económicos, políticos y jurídicos en los que se han realizado estos instrumentos de planificación (SAMBRICIO; 1999).

El anterior ejemplo sirve para ilustrar también cuestiones relativas a la historicidad del instrumental teórico y metodológico que usa la historia para explicar los procesos urbanos. En el caso del plano regulador si bien está inscrito en lógicas disciplinares tradicionalmente distintas a la historiografía, no por eso pierde su potencial explicativo y es una fuente fundamental en la medida en que “en el plano se dan cita las leyes reguladoras del proceso urbano y se encargan de garantizar la distribución homogénea de las rentas del suelo e inmobiliarias”<sup>15</sup>. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el estudio de este instrumento de planificación de manera abstracta sin una relación con el contexto económico, político y

---

<sup>14</sup> ALVAREZ, op cit. P 27

<sup>15</sup> PIÑON, op cit. P 16

social en el que fue creado y ejecutado lo haría perder su valor como fuente para la historia urbana.

El acercamiento a la realidad desde la perspectiva de la Historia Urbana es multidisciplinar debido a la diversidad de fuentes que están a disposición del análisis de la ciudad y los procesos urbanos. La selección de las fuentes a utilizar dependerá sin duda de la dimensión en la que el análisis sea puesto por la investigación. En este caso en particular por la naturaleza del objeto de estudio será la dimensión cultural la que supondrá mayores desafíos en términos metodológicos.

Centrar el análisis o parte de el en la dimensión cultural cuando hablamos de procesos urbanos, para Roberto Segre

*“Se trata de asumir la historia como un proceso de conceptualización, surgido de una realidad socio – económico- cultural concreta que define las soluciones implícitas en el sistema ambiental que la comunidad requiere para su desarrollo. Proceso que alcanza su evidencia en las formas y espacios, cada uno con su particularidad específica, pero integrados dentro de un sistema de signos unitarios”<sup>16</sup>*

La lectura de realidades locales, de manera minuciosa y empíricamente observable, permite al investigador revelar cuales son los códigos y procesos que actúan en las formas culturales. Para alcanzar este objetivo, el mapeo de prácticas materiales que permitan exponer la elaboración de la cultura como un proceso activo más que como una reflexión pasiva sobre este, es fundamental (STIEBER; 1999)<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> SEGRE, Roberto *“Historia de la arquitectura y del urbanismo: Países desarrollados, siglo XIX y XX”*. (Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1985), 13.

<sup>17</sup> STIEBER, Nancy *“Microhistory of the modern city; Urban space, it’s use and representation”* Journal of the Society of Architectural Historians, vol 58, N°3(Special Issue, Society of Architectural Historians, Chicago, 1999),U 383 traducción en ALMANDOZ, ARTURO *“Historiografía urbana en Latinoamérica: del positivismo al postmodernismo”* p.13. El artículo es un extracto de la tesis doctoral *“Sobre historiografía urbana en América Latina. Enfoque epistemológico e internacional, 1960-2000”*, Centro de Investigaciones Post-doctorales (CIPOST), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2003.

La indagación sobre la formación de la cultura urbana se apoya en fuentes discursivas diversas, en particular en la realidad Latinoamérica, surgiendo como testimonios la oralidad, las representaciones colectivas, los usos del espacio público, la representación pictórica, la cinematográfica, etc. Es por tal motivo que el estudio de la dimensión cultural de la perspectiva historiográfica urbana genera aproximaciones novedosas e integrales sobre la transformación del física del espacio y las nuevas formas de sociabilidad de los distintos grupos urbanos profundizando en la concepción de “lo urbano” “en tanto generador de imaginarios o como lugar de producción de significados”<sup>18</sup>

Además de esclarecer la perspectiva histórica desde la cual el presente estudio analizará los hechos, debemos definir los conceptos de hábitat popular, estado subsidiario, segregación urbana, habilitación social y empoderamiento los cuales estructuraran la investigación.

## 1.2 HABITAT POPULAR

El concepto de hábitat puede ser definido convencionalmente como el espacio o lugar que habita el ser humano compuesto por diversas dimensiones dentro de las cuales encontramos lo material, lo cultural y lo social. En este sentido acuñarle el término popular dará cuenta de la producción social de un espacio por parte de determinado grupo social. Como punto inicial para el trabajo del concepto tenemos a Connolly quien define el Hábitat Popular como “cualquier tipo de construcción donde vive “el pueblo” o las clases más pobres de la sociedad: proyectos públicos a bajo costo, vivienda campesina, etc”.<sup>19</sup> La autora sitúa al concepto en el marco de la estratificación socio-económica de la sociedad. Lo interesante de esta definición, que si bien se acota a la dimensión físico-material del hábitat, es que pretende englobar tipos de vivienda de carácter formal –proyectos públicos a bajo costo- y aquellas de carácter informal –viviendas campesinas-. Esta inclusión es significativa puesto que hay

---

<sup>18</sup> Ibid. página 17

<sup>19</sup> CONOLLY, Priscilla “*La ciudad y el hábitat popular: Paradigma Latinoamericano*” en [http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/12\\_CONNOLLY\\_VF.pdf](http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/12_CONNOLLY_VF.pdf)

autores que identifican el hábitat popular solo como aquel espacio construido de manera auto gestionada y fuera del marco institucional y las políticas habitacionales (Peyloubet, 2006<sup>20</sup>; Ferrero y Rebord, 2013<sup>21</sup>)

Otra interesante definición que rescata aspectos fundamentales para el abordaje de nuestro objeto de estudio es la que realiza Monterrubio caracterizando el hábitat popular como

*“Una unidad urbana que puede adquirir diferentes formas espaciales, la cual, como proceso social es un producto histórico, coyuntural, cuya espacialidad (espacio construido) no es únicamente el soporte material de los procesos sociales, es también un elemento que influye en la conformación misma de la realidad social; cuyo carácter popular se circunscribe en un contexto donde la pobreza, la informalidad, la precariedad material y la exclusión social son los primeros condicionantes de este espacio urbano, tanto cuantitativamente como cualitativamente hablando”<sup>22</sup>*

De esta definición hay dos elementos que es fundamental rescatar. El primero tiene que ver con la concepción del hábitat popular como un producto histórico, esto quiere decir que la conformación del hábitat responde a dinámicas sociales e históricas determinadas, dotando a la configuración del espacio urbano de historicidad. Así podemos encontrar distintas expresiones de hábitat popular como los conventillos, el inquilinato, la toma, la autoconstrucción, las viviendas sociales de “llave en mano”, etc. El segundo elemento es la conceptualización que realiza de “lo popular” refiriéndose a la condición de clase de los habitantes del hábitat. Definición que conlleva una particular producción social del espacio, situando a los actores que interactúan en él en la vereda de las reivindicaciones sociales.

---

<sup>20</sup> Véase “Hábitat popular, resistencia cultural materializada” Revista INVI N°57, Volumen 21, 2006 pp 62 - 73

<sup>21</sup> Véase “Aprendizajes desde el hábitat popular: una experiencia pedagógica en la Universidad Nacional de Córdoba FAUD: 1991 – 2011” Asociación de Vivienda Económica AVE, Córdoba, 2013

<sup>22</sup> MONTERRUBIO, Anavel “Hábitat Popular, renovación urbana y movimientos sociales en los barrios históricos de la Ciudad de México (1985 – 2006)”. (Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública, Documento de trabajo N° 152, Ciudad de México, 2013), 31

Si entendemos “el espacio como ejercicio de poder, de acuerdo a determinada planificación institucional, con la finalidad de imponer un orden espacial determinado por la clase a la cual (la institucionalidad) representa”<sup>23</sup> la configuración de este debe ser considerada una expresión de la lucha de clases. Asumiendo esta premisa es que podremos comprender de mejor manera la distribución espacial de las ciudades, las carencias que presentan el hábitat popular chileno y el rol del Estado en esta problemática.

### 1.3 ESTADO SUBSIDIARIO

Siguiendo con la tarea de definir los conceptos claves de esta investigación nos encontramos con el de Estado Subsidiario. La importancia de su definición radica en que nos entregará el marco general para la comprensión del sentido de las políticas sociales, entendiendo “política social” como una intervención institucionalizada del Estado de manera continuada y sistemática sobre la ciudadanía para la protección de los sectores sociales más vulnerables, y como estas influyen en distintas dimensiones de la esfera social. Este último aspecto resulta gravitante una de las consecuencias que a través de esta investigación pretendemos analizar es la que la política habitacional bajo el marco del Estado Subsidiario tiene sobre el tejido social chileno.

El modelo de Estado Subsidiario surge de una respuesta política a la crisis del capital y la deuda externa que impactó tanto a sociedades desarrolladas como aquellas en vías del desarrollo a comienzos de los años 80 y que afectó particularmente a América Latina. La crisis tuvo como consecuencia una insatisfacción generalizada con el desempeño de los gobiernos centrales, dando paso así al surgimiento de posiciones políticas y económicas de derecha que pondrán en el centro del debate como gran culpable de la crisis al tamaño y funcionamiento del Estado Benefactor en países desarrollados o Estado Redistribuidor o

---

<sup>23</sup> *Ibíd.* p 23

Interventor, como lo llamaran otros, en países menos desarrollados. Como factores concretos, comunes y transversales que desataron la crisis del Estado encontramos “un ambiente ideológico adverso a los gobiernos centrales, la reducción de los ingresos públicos, el sometimiento del capital productivo por el capital financiero internacional y, por tanto, el surgimiento de nuevas formas de valorización del capital”<sup>24</sup>

En el contexto regional la instalación del Estado Subsidiario viene de la mano con las experiencias económicas de las dictaduras militares de las décadas del setenta y ochenta, pero al finalizar esta última se extiende por el resto de la región incluyendo los gobiernos democráticos, quienes acogen las políticas de liberalización económica dictaminadas por los organismos financieros internacionales. Estas medidas oficiales son conocidas como el “Consenso de Washington” concepto acuñado por el economista John Williamson en el año 1989, descrito por Garretón de la siguiente manera:

*“Conjunto de medidas oficiales de algunos organismos internacionales y algunos gobiernos y sectores del mundo empresarial y académico internacionales, destinadas a implementar y evaluar en los países en desarrollo, a inicios de la década del noventa, políticas económicas que se ajustaran a la ortodoxia económica del capitalismo triunfante, es decir al predominio irrestricto del mercado”<sup>25</sup>*

La adopción de un modelo de desarrollo económico y político determina la relación entre Estado y políticas sociales. En este sentido, Jose Pablo Arellano<sup>26</sup> realiza una interesante descripción del tránsito histórico de esta relación. Para el autor la primera fase es la del Estado Protector de finales del siglo XIX hasta 1930, donde las elites de la época, por medio de la figura del Estado, se enfrentan a la “cuestión social”, mejorando las condiciones de vida de

---

<sup>24</sup> HUERTA, María Guadalupe “El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario” Revista Política y Cultura, N° 24, (Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005), 131

<sup>25</sup> GARRETON, Manuel “Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990 – 2010” (Editorial Arcis, Santiago, 2012), 29

<sup>26</sup> Véase “Políticas sociales y desarrollo 1924 – 1984” (CIEPLAN, Santiago, 1985), Capítulo 1 “Breve revisión histórica de las políticas sociales”, 19 - 52

la clase obrera y la relación de esta con la patronal, las remuneraciones, contratos y horarios de trabajo haciéndose cargo también del trabajo infantil y femenino. En este periodo surgen algunas prestaciones sociales vinculadas a la vivienda. Un segundo periodo que iría desde 1932 a 1955 es el denominado Estado Benefactor. Este se caracterizó por buscar beneficiar a las nacientes capas medias de la sociedad, al ser también sectores con capacidad de presión y movilización hacia el Estado. También es un periodo particularmente importante para los procesos de industrialización de la economía (creación de la CORFO en 1939), democratización de la política y urbanización. En cuanto a políticas sociales nos encontramos con iniciativas enfocadas a entregar soluciones habitacionales para trabajadores, medicina preventiva, asignación familiar y amplitud en la cobertura educacional en sus distintos niveles. El tercer periodo descrito por el autor es el del Estado Redistribuidor o de la incorporación de los sectores populares, que va desde el año 1964 al 1973, con los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende. El objetivo principal de las políticas económicas y sociales de este periodo es la redistribución del ingreso en favor de los sectores más vulnerables de la sociedad. A pesar de englobar ambos periodos presidenciales, si es necesario realizar una distinción importante en el que hacer de ambos proyectos políticos. El primero tuvo por objeto la redistribución de la riqueza en cuanto a bienes y servicios de la sociedad mientras que el gobierno de la Unidad Popular tenía un enfoque además en la redistribución del poder político.

Así llegamos a un cuarto periodo que significa un quiebre en la continuidad histórica de las políticas sociales en Chile, que tuvo como premisa fundamental la expansión y perfeccionamiento de las políticas sociales y una presencia estatal en aumento. Este periodo que le sigue es el denominado Estado Subsidiario. El término viene del “principio de subsidiaridad” que adoptó la dictadura militar concretándose:

*“en dos principios básicos: i) La focalización del gasto social dirigido a sectores y personas 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 lo fueron la educación la salud, previsión y vivienda”<sup>27</sup>*

El modelo económico neoliberal que sienta las bases del Estado Subsidiario, al ser una corriente que surge en un contexto de crisis y como crítica al rol del Estado que hasta ese entonces predominaba, pone su énfasis en el crecimiento económico reconfigurando la participación del Estado en la economía ya que para este modelo la libre competencia, además de servir para la expansión de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, sirve para la estimulación del progreso técnico, la innovación y el desarrollo económico. Desde este punto de vista “cualquier intervención que perturbe el ajuste automático del mercado – si los precios no se fijan libremente por las fuerzas del mercado – hace imposible la realización del cálculo empresarial y elimina la eficiencia económica de las sociedades”<sup>28</sup> Por tanto se considera que la intervención del Estado en la economía y en particular en el sistema de precios, deteriora los equilibrios y la estabilidad del “mercado”. La férrea oposición a que el Estado tenga un grado de participación en la economía afecta directamente a las políticas sociales, pues son estas las actividades económicas estatales principales.

Para los neoliberales desligar al Estado de la responsabilidad de garantizar políticas sociales de carácter universal no genera un problema ético puesto que considera la desigualdad como una cuestión natural. Como lo definirá Garretón:

*“las desigualdades sociales son inevitables, pues son la expresión de las diversas capacidades de adaptación de los individuos ante el mercado. Por ello, las ideas y acciones orientadas a buscar la igualdad social, económica, política, cultural y jurídica entre los hombres son catalogadas como “antinaturales y primitivas”<sup>29</sup>*

---

<sup>27</sup> DAVILA, Oscar *“Estado y políticas sociales, del Estado protector al Estado subsidiario”* Revista Ultima Decada, N°9, (CIDPA, Viña del Mar. 1998), 6

<sup>28</sup> HUERTA op cit p 134

<sup>29</sup> GARRETON op cit p 26

En cuanto a las influencias que tiene el Estado Subsidiario sobre el tejido social, el neoliberalismo tiene como expresión política el denominado neoconservadurismo, como lo llamará Huerta, que tiene como pilar fundamental la férrea crítica a los fenómenos colectivizantes, que identificaban como un ataque al derecho a la propiedad y al individuo fenómenos que iban en aumento con el surgimiento de la democracia en el Estado Benefactor. Para los neoconservadores:

*“el problema era que en la medida en que la democracia había favorecido el surgimiento de grupos de interés, que tenían una incidencia real en los asuntos y acciones públicas, se había cargado al Estado benefactor de crecientes demandas, a las que ya no era posible dar atención, y de una estructura de gestión pública tan compleja que hacía inoperante su propio funcionamiento”<sup>30</sup>*

Los efectos de estas posiciones en términos políticos se reducen, en primer lugar, a que la agenda dejó de estar enfocada en problemáticas que afectan directamente a la clase trabajadora como el desempleo y la distribución igualitaria de la riqueza, si no con énfasis en la mejora de los índices de crecimiento económico, dejando lo anterior supeditado a los mecanismos de regulación económica propios del mercado. En segundo lugar a que los intereses de cada grupo social solo se resolverán en el campo de la lucha política electoral y el sistema de partidos. Cualquier otro atisbo de organización de las clases populares en particular, deberá por ende ser anulado entendiendo que la diversidad de grupos de interés y presión es incompatible con el modelo económico y de Estado propuesto.

Es por lo anterior que en esta investigación se considera que la implantación del Estado Subsidiario en Chile y su posterior desarrollo tienen una vital influencia en el proceso de desarticulación del tejido social de manera intencionada y planificada, puesto que el Estado Subsidiario y “el neoliberalismo tiene un carácter erosionador de la democracia, no en el sentido de reemplazarla por otro régimen, sino de debilitar el papel del Estado, jerarquizar

---

<sup>30</sup> HUERTA op cit p 137

las relaciones sociales, subordinar lo social y político a la economía, desarticular los actores sociales representables”<sup>31</sup>.

Durante la investigación se verá como esta desarticulación afecta particularmente la implementación de políticas habitacionales progresistas emanadas durante los últimos gobiernos de la Concertación.

#### 1.4 SEGREGACIÓN URBANA Y RESIDENCIAL

Otro importante concepto a trabajar es el de segregación urbana. Como ya se ha mencionado un importante desafío para nuestro país es la superación de la pobreza, en este sentido el fenómeno de la segregación urbana, entendida convencionalmente como la “organización del espacio en zonas residenciales de fuerte homogeneidad interna y una disparidad social entre ellas”<sup>32</sup>, cobra real protagonismo al ser identificado como reproductor y profundizador de las desigualdades generando, para el caso de los sectores populares, diversas problemáticas tales como comportamientos de riesgo social, escasa conectividad, estigmatización, autoexclusión, etc. Es importante señalar que la segregación urbana, si bien en nuestra región es en base a criterios socio económicos o de clase, en otras latitudes presenta variables socio culturales distintas como lo ejemplifican Carman, Vieira y Segura:

*“La segregación predominante en la sociedad norteamericana está basada en criterios raciales, en donde se tiene el gueto como forma socio-espacial específica [...] Otro ejemplo de la variabilidad de las formas de segregación serían las favelas brasileñas, donde el criterio de clase se complejiza al relacionarse directamente con el criterio racial”<sup>33</sup>*

---

<sup>31</sup> GARRETON op cit p 38

<sup>32</sup> AYMERICH, Jaime “Segregación urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina” Revista de Sociología, N°18, (Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Chile, Santiago, 2004), 118

<sup>33</sup> CARMAN, María y otros “Segregación y diferencia en la ciudad” (FLACSO, Sede Ecuador : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Quito, 2013), 12

En Latinoamérica el fenómeno de la segregación urbana, que tiene como variable principal la socio económica, adquiere singular profundidad desde la implantación del modelo económico neoliberal durante la década de los ochenta.

Para esta investigación conceptualizar el fenómeno de la segregación urbana abre la puerta para la comprensión cabal de expresiones y prácticas sociales, desde la dimensión política a la cultural, que se dan en el marco de la relación intercomunidad, comunidad – estado; y comunidad – mercado y para determinar los alcances que este fenómeno, como reproductor de las desigualdades económico-sociales, tiene sobre el desarrollo del hábitat popular chileno.

El concepto comenzó a ser usado a finales de la década del sesenta y comienzos del setenta por sociólogos franceses quienes quisieron sistematizar el fenómeno para analizar los procesos de urbanización de las ciudades bajo el marco del sistema capitalista contemporáneo en el contexto de lo que Henri Lefebvre llamaría “revolución urbana” entendida como:

*“El conjunto de transformaciones que se producen en la sociedad contemporánea para marcar el paso desde el periodo en que predominan los problemas de crecimiento y de industrialización a aquel otro en que predominará ante todo la problemática urbana y donde la búsqueda de soluciones y modelos propios a la sociedad urbana pasará a un primer plano”<sup>34</sup>*

En la región la investigación sobre el fenómeno en cuestión comienza a desarrollarse durante la década de los 80 junto con los procesos de expansión de la pobreza urbana en las ciudades latinoamericana y la implantación y consolidación del modelo económico neoliberal.

El primer autor en utilizar el concepto fue el francés Henri Lefebvre. Su utilización hace referencia a la forma en la que se organiza el espacio en las sociedades capitalistas teniendo como principal premisa, y que se transformará en uno de sus más importantes aportes, que el espacio es socialmente producido en base a tres elementos. El primero es la concepción del

---

<sup>34</sup> LEFEBVRE, Henri *“La revolución urbana”* (Alianza Editorial, Madrid, 1972), 11 y 12

espacio como una mercancía, por lo tanto, regido por las leyes del mercado. En segundo lugar está el acceso socialmente diferenciado entre las clases sociales al espacio urbano, y por último la apropiación subjetiva del espacio que da pie a la construcción de determinado tipo de relaciones y prácticas sociales. Este último aspecto es fundamental para comprender la noción de “habitar” que considera como la acción de apropiarse de un espacio dado, en la relación dialéctica entre el sujeto y el espacio. Esta concepción nos lleva a una consideración de vital importancia en la conceptualización de Lefebvre: el espacio como elemento activo no solo como un escenario donde la realidad ocurre. En otras palabras:

*“El espacio no es solo el lugar en el que las prácticas sociales se llevan a cabo si no también, un elemento que interactúa en el proceso de configuración de esas prácticas sociales, y por lo tanto, en la construcción de los sujetos y de sus formas de representación simbólica de la ciudad”<sup>35</sup>*

Por lo tanto la relación entre el sujeto y el espacio, debido a que este último no es solo un escenario que el sujeto transforma y moldea, produce y estimula diversas formas de interacciones y prácticas sociales. Será por esta relación que Lefebvre considera que la producción social del espacio es un hecho político donde se expresan los conflictos de clase, es decir que el conflicto social cumple un rol fundamental en la configuración espacial.

Esta última consideración será rescatada años más tarde por Manuel Castells afirmando que la ciudad y lo urbano son un producto social resultante de valores e intereses en pugna. Este enfoque conflictual de Castells responde a la idea de la ciudad como un sistema en el que interactúan la sociedad y el espacio bajo las normativas establecidas por el Estado y es en “el seno de dicha interacción donde surge el conflicto urbano que no solo se hace patente mediante los movimientos de ciudadanos, sino también a través de la lucha de clases”<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> MORA, Minor y SOLANO, Franklin “Segregación urbana: un acercamiento conceptual” Revista de Ciencias Sociales, N°61, (Instituto Tecnológico de Costa Rica, 1993), 18

<sup>36</sup> GONZALEZ, Maria Jose “La cuestión urbana: algunas perspectivas críticas” Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 101, (Madrid, 1998), 316

La lucha social por la apropiación del espacio urbano es la que le da dinamismo a la configuración del mismo. Por esto el fenómeno de la segregación urbana no es estático y puede dar pie al surgimiento de expresiones cambiantes y variadas dependiendo de los elementos que compongan el espacio urbano segregado, incluso puede convertirse en un nuevo foco de producción de contradicciones y conflictividad social.

Castells además plantea que el concepto tiene tres alcances analíticos fundamentales. En primer lugar, la caracterización de la separación espacial de las clases sociales en la ciudad, segundo, la alusión al acceso desigual a los medios de consumo colectivo y en tercer lugar hacer referencia al rol del estado y de las políticas habitacionales en la acentuación del fenómeno de la segregación urbana.

Para el autor lo urbano más que un objeto teórico, es concebido como un objeto ideológico, porque entiende que tanto la organización del espacio urbano como el proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo se articulan en un sistema de ideas generadas en los procesos de urbanización. Por esto es que Castells considera a este proceso como la “difusión del sistema de valores, actitudes y comportamientos bajo la denominación de cultura urbana”<sup>37</sup>. Es importante rescatar el anterior elemento presente en Castells ya que da cuenta de cómo la interacción de los sujetos entre sí y con el espacio urbano genera una cultura urbana particular, compuesta por comportamientos y prácticas sociales determinadas y susceptibles para el análisis de la segregación urbana y de la investigación acá propuesta. Si bien el autor no profundiza en esta dimensión, sin duda fue un aporte fundamental para el desarrollo de la dimensión política en el análisis del fenómeno y la conceptualización de la segregación urbana, al otorgarle un rol protagónico a la conflictividad social latente en el espacio urbano y la relación de este con el Estado y sus consecuencias.

Acerca de las dimensiones que el concepto abarca, según la conceptualización de Mora y Solano, encontramos que son cuatro. La primera es la denominada dimensión residencial y

---

<sup>37</sup> CASTELLS op cit p 15

se refiere a las características de los barrios en cuanto a infraestructura, equipamiento comunitario, servicios públicos y el acceso a estos. Esta dimensión aborda también lo relativo a la ubicación territorial del conjunto habitacional. Además “el concepto está remitido a las condiciones de habitabilidad que caracterizan la reproducción material de la fuerza de trabajo en el capitalismo dependiente”<sup>38</sup>. Para el análisis de esta dimensión los autores identifican dos elementos básicos: las leyes de la organización de las sociedades capitalistas y la acción del Estado en el proceso de formación de la ciudad.

La segunda es la dimensión política, esta caracteriza la relación entre los habitantes de determinado espacio urbano entre sí y con el Estado entorno a la mejora de las condiciones de habitabilidad de los conjuntos habitacionales y al acceso a la ciudad. En esta dimensión la segregación es trabajada como un fenómeno sociopolítico en el que las iniciativas colectivas y resistencias son un factor que influye en la condición de segregado de un conjunto habitacional. En este sentido el abordaje al conflicto social es fundamental y como las políticas habitacionales influyen en el fenómeno en cuestión.

La tercera es la dimensión socio-cultural. Se enfoca en la configuración de los sujetos habitantes de los conjuntos habitacionales segregados, en las formas de interacción social que se producen y en cómo se apropian culturalmente del espacio urbano. Una diferenciación importante es, como plantean Mora y Solano que “los pobladores son estudiados desde su ubicación en la estructura urbana y no desde su forma de inserción en la estructura productiva”<sup>39</sup>

Sobre esta dimensión los autores Carman, Vieira y Segura aseveran que

*“Mientras los análisis habituales sobre segregación residencial suelen indicar los lugares donde las personas residen nada nos dicen, en cambio, de lo que las personas hacen: donde trabajan, como llegan hasta el trabajo, con quienes y*

---

<sup>38</sup> MORA Y SOLANO op cit p 22

<sup>39</sup> Ibid. p 23

*para que se relacionan, con quienes no; dinámicas en las cuales generalmente están presentes otros límites sociales y simbólicos en forma de estereotipos y estigmas territoriales, aunque la interacción ocurra a gran distancia del espacio residencial”<sup>40</sup>*

Ante una situación de segregación los sectores populares generan resistencias que incluyen un amplio repertorio de prácticas materiales y simbólicas que van desde la desmarcación de los estigmas que caen sobre estos hasta la reivindicación de un sentido de pertenencia a determinado espacio urbano o rechazando el mismo.

La cuarta y última dimensión que los autores postulan es la dimensión espacial. Esta apunta a la superación de una visión del espacio urbano como un ámbito exclusivamente relacionado a la localización territorial de los conjuntos habitacionales. El foco se encuentra en “la función de las relaciones existentes entre territorio y formas de organización social; territorialidad y formas de sociabilidad comunitaria”<sup>41</sup>. En definitiva es la dimensión que se preocupa de ver el espacio como un componente activo en la vida social y que influye en la acción social ya que este “condiciona lo que los sujetos pueden hacer en dicho espacio; el tipo de vida susceptible de haber o desarrollar en esas condiciones de alguna manera también, condiciona que se puede hacer en ese espacio mismo”<sup>42</sup>

El tener presente cada una de las dimensiones anteriormente expuestas durante el desarrollo de esta investigación nos permitirá acercarnos a la realidad de una manera más sistemática identificando los elementos que actúan durante los procesos urbanísticos y en particular los del fenómeno de la segregación urbana. Cada una de estas dimensiones no pueden ser vistas de manera aislada si no en constante interacción. Así es como tanto las prácticas como las acciones sociales susceptibles a analizar tienen una génesis multicausal, ergo multidimensional.

---

<sup>40</sup> CARMAN y otros op cit p 18

<sup>41</sup> MORA y SOLANO op cit p 23

<sup>42</sup> GALLARDO, Bernarda “Espacio urbano y mundo poblacional”, (FLACSO, Material de discusión N° 88, Chile 1985), 61.

## **CAPITULO II**

### **ESTADO Y POLÍTICAS HABITACIONALES EN CHILE**

En el segundo capítulo de esta investigación se realizara una revisión del tránsito de las políticas habitacionales en Chile, con especial énfasis desde la llamada “Política Habitacional de Chile” del año 1959 y la posterior creación del Ministerio de Vivienda hasta la actualidad. La elección de esta temporalidad se fundó en que la “Política habitacional de Chile” marcó el inicio de la centralización de las políticas vinculadas a la vivienda y la inclusión del sector privado con un rol más relevante que en años anteriores. Estos dos elementos fueron fortalecidos a través de la creación del Ministerio de Vivienda el año 1965 que al dotar de una institucionalidad centralizada a las políticas habitacionales permitió una mayor proyección de estas de acuerdo al modelo de Estado y sociedad hegemónicos del periodo.

Sin embargo y a pesar de esto, resulta necesario añadir un apartado con los antecedentes que dieron nacimiento al MINVU. Estos corresponden a los reglamentos, ordenanzas y legislaciones referentes a la vivienda durante la primera mitad del Siglo XX.

Los objetivos de esta revisión son identificar los distintos momentos de la política habitacional chilena, relacionándolos con los procesos políticos que vivía la región y con los modelos de Estado imperantes. Por otro lado es importante para efectos de esta investigación en particular dar cuenta del surgimiento de los programas habitacionales de mirada integral, vinculando su aplicación con el relato político de la época que le dio vida.

## 2.1 ANTECEDENTES

La primera expresión legislativa que aborda el tema habitacional en Chile fue la Ley de Habitaciones Obreras del año 1906. Previo a esto existieron ordenanzas para la regulación de los lugares donde habitaban los sectores populares, motivadas por la creciente preocupación de las autoridades por las condiciones de sanidad en las que estos sectores se encontraban. En este periodo la habitación tipo de los sectores populares era el “cuarto redondo”, vivienda que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta, y los ranchos, emulación de viviendas campesinas pero en condiciones muy deterioradas. Aunque esta última fue perdiendo presencia debido a las exigencias de uso intensivo del suelo que trajo consigo el crecimiento urbano, en particular en la ciudad de Santiago. La ordenanza del año 1847 promovió la creación de los conventillos, “un conjunto de cuartos redondos alineados a lo largo de una calle interior. Entre dos hileras de piezas había un patio angosto que servía de espacio común”<sup>43</sup>. Luego en el año 1892 con la Ley de Comuna Autónoma en

---

<sup>43</sup> TORRES, Isabel *“Los conventillos en Santiago 1900 – 1930”* Cuadernos de Historia N°6, (Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, 1986), 69.

Santiago se sentaron criterios higienistas para la construcción de conventillos desde el municipio.

Así llegamos al año 1906 con la Ley de Habitaciones Obreras. Esta ley influenciada por legislaciones europeas ligadas a la creciente corriente del higienismo, presentaba dos elementos principales. Por un lado creaba los Consejos de Habitaciones Obreras que tenían entre sus responsabilidades el impulso de proyectos habitacionales para ser arrendados o vendidos a sectores populares, evaluar las condiciones higiénicas de viviendas obreras y determinar si eran necesarias mejoras o la demolición de estas. Por otro lado esta ley ofrecía incentivos tributarios a privados que participaran de la construcción de proyectos habitacionales para sectores populares siendo el primer reconocimiento que existe hacia el sector privado por parte de la política habitacional en nuestro país.

Esta iniciativa aportó las primeras estadísticas sobre vivienda en Chile, permitiendo así proyectar las futuras políticas habitacionales. La aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras:

*“Durante los 20 años de su vigencia (1906 a 1920) el Estado no pudo levantar mas de dos poblaciones con un total de 394 casas. Por su parte la iniciativa privada, acogiéndose a los beneficios y garantías tributarios que dicha ley impuso, construyó otras 3246 viviendas durante el mismo periodo, en especial cites y pasajes en diversas poblaciones creadas en la ciudad [de Santiago]”<sup>44</sup>*

Estas cifras dan cuenta de que si bien existía una preocupación por parte del Estado sobre las condiciones de habitación de los sectores populares, este no fue capaz de hacerse cargo del problema de la vivienda, ya sea por escala de prioridades o por falta de recursos, dando paso así a la intervención del sector privado. Las principales habitaciones obreras quedaron en manos de sociedades constructoras quienes arrendaban los inmuebles fijando el valor de

---

<sup>44</sup> PINCHEIRA, Verónica *“Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile”* Revista de Derechos Fundamentales N°14, (Universidad de Viña del Mar, Viña del mar, 2014), 60

acuerdo a los vaivenes de la economía del periodo. Esta situación dio paso al nacimiento de la Liga de Arrendatarios como una organización que buscaba mejorar las condiciones de habitación y los precios de los arriendos a través de la negociación con los propietarios y el gobierno.

La crisis entre propietarios, arrendatarios y gobierno desencadenó la dictación del DL 261 el año 1925 conocido como la Ley de Vivienda que regulaba las relaciones de arrendamiento reduciendo a un 50% el alquiler de aquellas viviendas consideradas insalubres, estableciendo además la prohibición de desalojar a arrendatarios morosos antes de los 6 meses de deuda creando para estos efectos los Tribunales de Vivienda. La consecuencia directa de estas medidas fue que los propietarios al ver reducidos considerablemente sus ingresos, redujeron también las condiciones de habitabilidad de las propiedades, aumentando así la insalubridad en las habitaciones de los sectores populares.

Junto con la Ley de Vivienda, durante el mismo año se dictó el DL 308 que creó el Consejo Superior de Bienestar Social, institución que reemplazó al Consejo de Habitaciones Obreras creado con la Ley de 1906. Esta iniciativa, además de mantener las potestades de la figura anterior, impulsó la construcción de viviendas a través de cooperativas, que tendrían los mismos beneficios tributarios que la legislación anterior ofrecía. Tanto la Ley de Vivienda como el DL 308 marcaron “el inicio de una dinámica de realizaciones por parte del Estado que influirían en el conjunto de la política social que comenzaba a gestarse en esos años”<sup>45</sup>

Durante este periodo, caracterizado como Estado Protector, desde el punto de vista del rol del Estado y las políticas sociales, la “cuestión social” adquirió mayor protagonismo a la hora de planificar la política social. Si bien formaba parte del debate público desde la última década del Siglo XIX centrándose en las condiciones de trabajo, las organizaciones sindicales y su negociación, es durante este periodo que comienzan a ser incluidos “temas

---

<sup>45</sup> HIDALGO, Rodrigo *“La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas”* Revista Scripta Nova N°45, (Universidad de Barcelona, Agosto, 1999), 3

relativos a la vivienda, la salud y la previsión de los trabajadores”<sup>46</sup> transformándose así en “uno de los tópicos principales en la campaña para la elección presidencial de 1920”<sup>47</sup>. De esta manera el Estado fue adquiriendo un mayor compromiso con las problemáticas habitacionales regulando arriendos, normando la calidad de las construcciones, promoviendo la creación de cooperativas de vivienda, junto con eso comenzó a construir viviendas y lugares de alojamiento para los sectores más necesitados de la sociedad.

En el año 1931 se crea la Junta Central de Habitación Popular con el DFL 33. El organismo además de incluir las facultades de los anteriores, fue el primero en otorgar préstamos a privados para la construcción de viviendas económicas. Además tuvo la tarea de hacerse cargo de la creciente migración campo ciudad que afectaba a los grandes polos de desarrollo urbano, en particular a Santiago. Este fenómeno sería el que más adelante dio nacimiento a los campamentos. La Junta Central estableció prohibiciones “como el destinar terrenos a nuevos barrios o poblaciones sin que se cumplieran los requisitos de urbanización establecidos por la propia municipalidad, entre otros.”<sup>48</sup>

Las limitaciones que tuvo la aplicación de las medidas adoptadas para abordar el problema habitacional durante las dos primeras décadas del Siglo XX motivaron la creación en el año 1936 de la Caja de Habitación Popular que hasta el 1952 será “el primer [organismo] en reunir todas las facultades y recursos en una sola entidad, además de ser la primera institución habitacional que conto con una cuota presupuestaria fija”<sup>49</sup>. Con la Ley 16.700 la Caja de Habitación Popular pasó a depender directamente del Ministerio del Trabajo bajo el nombre de Caja de Habitación. Además le fueron añadidas más facultades, recursos y herramientas como la inclusión de Cajas Previsionales en la construcción de viviendas económicas y el aumento del presupuesto, llegando a triplicar las cifras destinadas a soluciones habitacionales.

---

<sup>46</sup> ARELLANO, Jose Pablo op cit p22

<sup>47</sup> Ibidem p 27

<sup>48</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit p 61

<sup>49</sup> Ibidem p61

En el año 1944 se promulgó la Ordenanza Especial de Urbanización y Construcciones Económicas que fue el reglamento que “definió por primera vez la vivienda económica haciendo alusión a sus estándares técnicos de construcción y no solo a su posible precio de venta como había sido hasta ese momento”<sup>50</sup>. La importancia que tiene esta Ordenanza radica en ser la primera iniciativa que busco regular detalladamente la configuración urbana de las poblaciones a través de la imposición de criterios mínimos sobre infraestructura y equipamientos en las soluciones habitacionales.

A pesar de los avances que hasta ese momento existían con respecto a la problemática habitacional, el déficit de vivienda se fue acumulando. Durante el periodo la población en Chile se duplicó pasando de 3 millones de habitantes a 6 millones. Para dar abasto a la demanda habitacional debieron construirse cerca de 475.000 viviendas. El país solo construyó 79.000<sup>51</sup>

De la fusión de la Caja de Habitación con la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, institución que nace como una respuesta a las demandas de personas afectadas por catástrofes como terremotos e inundaciones, el año 1952 a través del DFL 285 se crea la Corporación de la Vivienda, conocida como CORVI.

La CORVI sería el organismo a cargo de dar vida al “Plan de vivienda” que emanaba desde la Dirección de Planeamiento, departamento dependiente del Ministerio de Obras Públicas. Este plan mostraba un especial énfasis en la construcción de grandes conjuntos habitacionales para los sectores populares. Dentro del rol que podemos identificar tenía esta institución encontramos que la CORVI

*“estaría encargada de la ejecución, la urbanización, la construcción, la remodelación y la reconstrucción de barrios y sectores comprendidos en el Plan de Vivienda y en los Planes Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras*

---

<sup>50</sup> Idibem p 62

<sup>51</sup> BRAVO, Luis “Chile el problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959) Editorial Universitaria, Santiago, 1959. P 47.

*Públicas; además sería de su responsabilidad el estudio y fomento de la construcción de viviendas económicas”<sup>52</sup>*

A pesar del fortalecimiento de los organismos encargados de la problemática habitacional, era muy difícil para estos hacerse cargo de las necesidades de la población con respecto a la vivienda. Si bien el Plan de Vivienda proyectó para el año 1954 la construcción de alrededor de 32.000 viviendas, solo pudo construir 6.800 unidades<sup>53</sup>

Con el gobierno de Alessandri, la CORVI pasó por una serie de formulaciones que desencadenaron uno de los hitos más importantes de la historia sobre las políticas habitacionales de nuestro país: la promulgación del DFL 2 que establece el “Programa Nacional de Vivienda” el año 1959.

El Programa Nacional de Vivienda se caracterizó por tres elementos. En primer lugar incentivó aún más la participación del sector privado para la construcción de soluciones definitivas a través de exenciones fiscales. Gran parte de la apuesta para la superación del déficit habitacional estaba enfocada en la alianza que se pretendía generar con empresas constructoras. En segundo lugar se impulsa como solución habitacional la autoconstrucción para aquellos sectores vulnerables y medios con capacidad adquisitiva. Y en tercer lugar está la creación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Esta última medida tiene por objeto ampliar el espectro de beneficiarios de las políticas habitacionales a aquellos sectores que contaban con mayor poder adquisitivo, es decir se sienta por vez primera una preocupación por la vivienda de los sectores medios de la sociedad.

El Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo realizaba préstamos a largo plazo que finalmente se traducían en una especie de subsidio del 20% del total de la vivienda por parte del Estado.

A lo largo de este periodo correspondiente al modelo de Estado Benefactor podemos ver un aumento de hasta 4,5 veces del gasto por parte del Estado en Programas Sociales entre los

---

<sup>52</sup> HILDAGO, Rodrigo op cit P 4

<sup>53</sup> BRAVO, Luis op cit P 47

años 1935 y 1955<sup>54</sup>. También nos encontramos con la inclusión de los sectores medios como beneficiarios de la política social del Estado. El aumento de la población favorecida se produce gracias a conquistas de agrupaciones y gremios de trabajadores. Estos diversos grupos van consiguiendo a través de negociación y movilización la aprobación de leyes para su beneficio. Así este periodo, pasó de tener el foco en la “cuestión social”, referida casi exclusivamente a la mejora de las condiciones de vida del obrero debido a las consecuencias provocadas por el naciente proceso de industrialización de la década de los 20, a la ampliación del espectro de beneficiarios de las políticas sociales y también de los ámbitos que esta política abarcaba, poniendo especial énfasis en salud, vivienda y educación. Es importante señalar también que el acceso del Partido Radical al poder ejecutivo fue un factor determinante para la inclusión de los sectores medios de la sociedad al gasto fiscal.

## 1.2 CREACIÓN DEL MINVU

El contexto social y político que dio vida al MINVU se caracterizó por el crecimiento vegetativo, producto de las notables mejoras en las condiciones de vida de los sectores populares y por la migración campo – ciudad, proceso que afectaba a la gran mayoría de las principales urbes de nuestro país, en particular a Santiago. El aumento de la población generó inevitablemente una mayor demanda de soluciones habitacionales y con esto el movimiento social en general y en particular el relativo a la vivienda, vivió un auge importante. Esta situación llevó al Estado a pensar soluciones habitacionales más rápidas.

Durante esta década y debido a los requerimientos de la sociedad, el Estado tuvo que generar una política habitacional de mayor alcance, combinando en esto al sector público y privado

---

<sup>54</sup> ARELLANO, Jose Pablo Op cit P 32

en la construcción de planes y programas. Los elementos fundamentales de esta política fueron la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Programa de Ahorro Popular. Creado a través de la Ley 16.931 del año 1965, el MINVU tuvo como primera responsabilidad coordinar cada uno de los organismos involucrados en la acción estatal sobre vivienda, estos eran: el Consejo Nacional de la Vivienda, organismo consultivo que recomendaba medidas y proyectos para el desarrollo de políticas de vivienda; la Corporación de Servicios Habitacionales, empresa autónoma del estado encargada de asignar y vender sitios y viviendas, asesorar técnicamente a cooperativas de vivienda y servicios habitacionales, regularizar títulos de dominio y evitar ventas fraudulentas; la Corporación de Mejoramiento Urbano encargada de la remodelación y el mejoramiento de las ciudades; La Corporación de Obras Urbanas encargada de ejecutar obras de pavimentación urbana y servicios sanitarios y la Caja Central de Ahorro y Préstamo, institución a cargo del Plan de Ahorro Popular, que fomentaba el sistema de ahorro para la adquisición de viviendas

A través de la centralización de las funciones de cada una de estas instituciones el MINVU

*“tuvo entre sus tareas la de establecer el control y orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias”<sup>55</sup>.*

Para muchos actores políticos dentro del periodo, la centralización de estas funciones en el MINVU le otorgaba a la problemática habitacional la categoría que merecía.

El Programa de Ahorro Popular se creó para incentivar a los sectores de menores ingresos a ahorrar y para que surgieran asociaciones de préstamos y ahorros. El MINVU comenzó a construir viviendas de costo accesibles para familias de bajos ingresos a través de diversos planes subvencionados. Estos planes consideraban como criterios de selección las

---

<sup>55</sup> HIDALGO, Rodrigo *“La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del Siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales”* Revista EURE Vol 93, N°35, (Santiago), 220

necesidades del grupo familiar, el monto ahorrado en el PAP y la capacidad de pago de las familias. El sistema fue particularmente efectivo para que los proyectos habitacionales operaran bajo un contexto de inflación.

Dentro de las principales políticas habitacionales impulsadas durante la década de los 60's se encontraba la Operación Sitio, respuesta rápida que el Estado dió al aumento de la demanda habitacional, expresado también en un aumento de tomas ilegales de terreno y en el fortalecimiento del movimiento poblacional. La "por algunos llamada Operación Tiza, aludiendo a la precariedad de los elementos involucrados en ella"<sup>56</sup> fue pensada originalmente para dar respuesta a los damnificados por los temporales ocurridos en el invierno de 1965 y consistió en "un programa especial estatal de créditos para la adquisición de lotes urbanos unifamiliares, dotados de servicios básicos de urbanización y de equipamiento comunitario"<sup>57</sup>, convirtiéndose en la principal estrategia de autoconstrucción que el Estado chileno desarrolló a lo largo del Siglo XX y que entregó, entre los años 1965 y 1970, cerca de 71.000 soluciones habitacionales en todo el país, el 71% de ellas ubicadas en las inmediaciones de Santiago.<sup>58</sup>

La Operación Sitio fue también la política que dió inicio a los llamados Programas de Consolidación Progresiva, es decir frente a la escasez de recursos con los que contaba el Estado para dar respuesta a las demandas habitacionales de la población, se concibió la vivienda como "una unidad en proceso"<sup>59</sup> concepción que marcará por varios años las características de las soluciones habitacionales. Asimismo, al ser los lotes entregados por el Estado subdivisiones de terreno ubicadas en la periferia rural de las ciudades, la Operación Sitio marca "el comienzo de una tendencia en las políticas de vivienda por localizar las soluciones habitacionales para los más pobres en los límites de la ciudad"<sup>60</sup>, cuestión que sin

---

<sup>56</sup> HIDALGO, Rodrigo *"La vivienda social en Chile..."* P 5

<sup>57</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit 69

<sup>58</sup> HIDALGO, Rodrigo *"La vivienda social en Santiago..."* P 220.

<sup>59</sup> CID, Pablo *"Participación de los mas pobres en vivienda social"* Seminario de Investigación, (Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, Santiago, 2005), 23

<sup>60</sup> Ibidem P 24

duda determinará con posterioridad los niveles de segregación urbana que presentarán los conjuntos habitacionales de viviendas sociales impulsados por el Estado.

Los programas de consolidación progresiva fueron la respuesta a un fenómeno socio-habitacional importante dentro de la historia del hábitat popular chileno: las “callampas”.

Esta forma de asentamiento, definida por Castells como

*“producto de una instalación espontánea no controlada de trabajadores sin casa ni medios de obtenerla, y que, en grupo o individualmente, se ubican en terrenos periféricos, de uso y propiedad recientes, sin equipamiento alguno, tratando de mejorar progresivamente sus rucas y chozas, de materiales diversos así como de establecer las mínimas condiciones materiales de vida cotidiana”<sup>61</sup>*

Las callampas se caracterizaban por las precarias condiciones de habitabilidad que presentaban. Los terrenos tomados, de escaso valor comercial, se ubicaban en la periferia de la ciudad. Las casas eran construidas por las familias y con materiales de desecho, sin ningún tipo de asesoría técnica. No contaban con agua potable ni alcantarillado. A diferencia de la expresión ulterior que tendrá esta forma de hábitat popular, no existía en las callampas una dirección política clara ni una organización colectiva de sus habitantes. Las influencias políticas que había dentro de estos espacios, en su mayoría del Partido Comunista, eran por militancias o cercanías individuales.

Otra forma que adoptó el hábitat popular, principalmente en la ciudad de Santiago fueron las “poblaciones” definidas como una

*“vasta agrupación, prácticamente permanente, generada por los programas habitacionales de urgencia, y abarcando una amplia gama de situaciones, desde los barrios someramente equipados de viviendas livianas para empleados y*

---

<sup>61</sup> CASTELLS, Manuel *“Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile”* Revista Eure Vol 3, N°7, (Santiago, 1973), 14

*postulantes a una APP<sup>62</sup>, hasta las zonas sin equipamiento de progresiva construcción, de la “Operación Sitio” y otros planes similares”<sup>63</sup>*

Fue esta expresión de hábitat popular, ubicadas en la periferia de las urbes chilenas, la que dio origen al concepto de “marginalidad” dentro de la problemática habitacional, al estar ubicadas “al margen” de la ciudad (sociedad), sin reparar en el inicio de los procesos de auto segregación que se dieron durante este periodo por parte de los estratos socioeconómicos más altos, como por ejemplo en la ciudad de Santiago y las residencias lujosas ubicadas en la comuna de “Las Condes” que a pesar de encontrarse también “al margen” de la ciudad, no presentaban mayores problemas de conectividad ni equipamiento.

Otro importante elemento a señalar para el análisis de este periodo tiene que ver con el cambio de enfoque que el gobierno de Frei Montalva le dio a la política social, enfocando su programa no solo en la reactivación económica sino también y con mayor relevancia aún en la redistribución de los recursos y la incorporación de la participación de los sectores “marginados” a través de la organización y la movilización. En este sentido se definió vivienda como “un bien de primera necesidad al cual tiene toda familia debe tener acceso sin importar su nivel socioeconómico”<sup>64</sup>.

A pesar de que los objetivos no fueron cumplidos y el Estado no fue capaz de satisfacer la demanda habitacional, si podemos afirmar que nos encontramos frente al cambio de modelo de Estado Benefactor al de Estado Redistribuidor caracterizado por la incorporación de los sectores populares y medios de la sociedad y en particular del campesinado y los sectores marginales urbanos, a través de la redistribución de los recursos, al menos en la primera etapa. Una muestra de este cambio de enfoque fue la Reforma Agraria, medida que se propuso expropiar el 15% de la superficie agrícola para ser distribuida entre productores de ese sector económico. A pesar de esto, las soluciones habitacionales en el mundo rural fueron

---

<sup>62</sup> Asociación de Ahorro y Préstamo: Sociedades de ahorro para la clase media

<sup>63</sup> Ibidem P 14

<sup>64</sup> CID, Pablo op cit P 20

dejadas en manos de organismos de desarrollo agrícola y promoción social, no formando parte de planes y programas de organismos de vivienda. Así es como la mayoría del campesinado siguió viviendo en condiciones precarias y con bajos índices de habitabilidad. En cifras “el total de viviendas [rurales] construidas aumentó en el periodo de 1958 a 1970 a un promedio de 8 mil por año”<sup>65</sup> cifra insuficiente para la satisfacción plena de las necesidades habitacionales del mundo rural.

### 1.3 LA UNIDAD POPULAR Y EL CAMBIO EN EL CONCEPTO DE VIVIENDA

Al comenzar el periodo de gobierno de la Unidad Popular, el diagnóstico sobre las razones del constante aumento del déficit habitacional respondían en primer lugar a una expresión de las desigualdades que de manera transversal habían aumentado en el marco del perfeccionamiento del modelo capitalista, consecuencia de esto era la consideración de la vivienda como una “mercancía” dejando que la actividad de las constructoras fuera guiada por el lucro en circunstancias que

*“gran parte de la población no disponía de una mínima capacidad de pago para adquirir una vivienda. Por lo tanto, se descartó el Plan de Ahorro Popular (PAP) iniciado en la administración anterior, porque la capacidad de pago era un elemento determinante en la obtención de una vivienda”*<sup>66</sup>

La crítica realizada por el gobierno de la Unidad Popular responde a un cambio de concepción acerca de la vivienda, ya no una mercancía objeto de lucro si no un derecho irrenunciable al que todo trabajador debe tener acceso, por lo tanto su provisión era responsabilidad del Estado. Consecuencia de lo anterior, la Unidad Popular velaba por el uso

---

<sup>65</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit, P 67

<sup>66</sup> PALMA, Eduardo y SANFUENTES, Andrés “Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile 1964-1973”

social del suelo, es decir que los terrenos destinados para la construcción de soluciones habitacionales focalizadas para los sectores populares no debían regirse bajo las leyes de la oferta y la demanda. Así también “se puso énfasis en la necesidad de entender a la vivienda no como una unidad habitacional, sino como un proceso social, que incluía equipamiento comunitario, redes vecinales, empoderamiento de dirigentes, etc.”<sup>67</sup>

Basados en este cambio de paradigma la Unidad Popular rechazó la “Operación Sitio” como solución habitacional dirigida a los sectores populares. La consideró una política injusta porque, en primer lugar, las viviendas resultaban de muy baja calidad estructural y a un mayor costo para cada familia. En segundo lugar, la construcción de estas viviendas se realizaba en los tiempos de descanso de los trabajadores. Como elemento adicional, encontramos que soluciones de este tipo excluían a los más necesitados dentro de los sectores populares, como jefas de hogar, personas con alguna enfermedad inhabilitante y ancianos ya que no podían participar de la construcción de la vivienda ni demostrar capacidad de pago para la formalización de la propiedad del terreno.

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Allende por la entrega de viviendas terminadas, estas no eran suficientes para satisfacer la demanda, siendo las tomas de terreno y los campamentos alternativas más factibles, sobre todo porque en este periodo, implicaba niveles de organización comunitaria que permitían satisfacer necesidades colectivas. Así “se estima que alrededor de 400.000 personas tuvieron acceso a un pedazo de suelo para sus viviendas ya sea por vías legales o no entre 1970 y 1973”<sup>68</sup>

Las ocupaciones ilegales que dieron nacimiento a los campamentos durante este periodo se diferencian de las poblaciones callampas principalmente por el carácter político que tienen las primeras. Los campamentos fueron producto de una acción organizada de los pobladores

---

<sup>67</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 70

<sup>68</sup> CID, Pablo op cit. P 25

que representaba las reivindicaciones del movimiento social relativas al derecho a la vivienda.

Ante esta realidad y por la sintonía política que existía entre las dirigencias de los campamentos y el gobierno de la Unidad Popular se impulsó la llamada “Operación Campamento” que buscaba solucionar las problemáticas habitacionales de los sectores populares asentados en terrenos informales. En el marco de esta operación surgieron los “Campamentos Transitorios” a cargo del Subdepartamento de Campamentos creado por la CORVI el año 1970. Estas instalaciones “contaban con comodidades mínimas y serían desocupados una vez que la solución definitiva se entregara al poblador, luego otro poblador “en tránsito” ocuparía el terreno del campamento transitorio”<sup>69</sup>

Los altos niveles de participación de los pobladores sumado a las expectativas de una solución definitiva gratuita provocaron una movilización masiva de personas a los campamentos transitorios exigiendo la entrega de una solución definitiva localizada en dichos campamentos, a pesar de que esta sea de carácter progresivo. Esta situación entorpeció la planificación habitacional que el MINVU proyectaba para el periodo.

La política habitacional durante el gobierno de la Unidad Popular se caracterizó además por estar desarrollada a través de “Planes Anuales”. Estos planes se fundaron sobre la necesidad a que el Estado jugase un papel mucho más activo dentro del desarrollo urbano y habitacional planteando, por ejemplo, que sea propietario del suelo y estar a cargo de la construcción y el control de la edificación de acuerdo a exigencias de carácter urbanístico y social, no supeditadas a las de carácter especulativo.

Durante el primer año de la Unidad Popular se implementó el plan 20.000/70 que tenía por objeto “construir 20 mil viviendas industrializadas en el país en 1970, a partir de la creación de centros de producción, también llamados fábricas populares de vivienda”<sup>70</sup>. A lo largo

---

<sup>69</sup> CID, Pablo op cit. P 28

<sup>70</sup> HIDALGO, Rodrigo “La vivienda social en Santiago...” P 222

del país se organizaron cerca de 26 fábricas populares que producían materiales pre fabricados para la construcción de viviendas en las Operaciones Sitio y otros terrenos ligados a los planes de vivienda progresiva. A pesar de este impulso solo se alcanzaron a terminar 6 mil viviendas<sup>71</sup>

Para el año 1971 se implementó el Plan Habitacional de Emergencia, parte de las 40 medidas propuestas por el programa de Allende. Este plan buscaba “la construcción rápida de viviendas que tuvieran luz y agua aseguradas”<sup>72</sup>. El Estado era el principal gestor de los proyectos habitacionales, impulsando a las corporaciones de construcción de viviendas la instalación de redes, la urbanización de los sitios, etc. Las viviendas debían incorporar además equipamiento e infraestructura comunitaria y doméstica, dando cuenta así de la visión integral de vivienda en la que se fundaba el Plan. Se planificó la construcción de 79.000 viviendas disponiendo de 3.527.700 metros cuadrados de terreno para esto, dando preferencia a quienes habitaban en campamentos. Además fue impulsada la urbanización, es decir la instalación de redes eléctricas y de alcantarillado, en más de 120.000 sitios<sup>73</sup>. De las metas propuestas se cumplió cerca de un 90%, siendo el año 1971 un año record en iniciación de construcción de viviendas en la historia de Chile, aunque muchas fueron terminadas hacia el año 1975.

Sin embargo, durante la ejecución del Plan Habitacional de Emergencia, existieron problemas de abastecimiento de insumos para la construcción, ya que la producción de estos no avanzaba al mismo ritmo que las iniciativas habitacionales. Para solucionar este problema se creó la CIMEC (Comité de Insumos, Materiales y Elementos de la Construcción) dependiente de la CORFO. Este organismo actuó como principal gestor de materiales de construcción, evitando así que el abastecimiento se sometiera a los ritmos del mercado.

---

<sup>71</sup> Ibid P 222

<sup>72</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 71

<sup>73</sup> LAVADOS, Ivan op cit. P 138

El Plan Habitacional de 1972 significó un intento de profundizar el Plan anterior, al ubicar al sector habitacional dentro de una estrategia global de desarrollo “insertando su acción en sectores poblacionales, coordinando sus tareas con otros servicios del gobierno, plasmando así una estrategia única con ellos, la que es de apoyo e implementación de la estrategia económica global”<sup>74</sup>

Así el Plan de 1972 intentó trabajar de manera coordinada con organizaciones de trabajadores como la CUT<sup>75</sup> y la FIEMC<sup>76</sup> y de pobladores como las Uniones Provinciales y Comunales de Juntas de Vecinos, Unidades Territoriales, entre otros. La meta de viviendas a iniciar fue de 42.547, pero solo se logró cumplir un 48% de lo propuesto<sup>77</sup>

Es así como durante el periodo de administración del gobierno de la Unidad Popular, podemos identificar la segunda fase del modelo de Estado Redistribuidor, caracterizada por, además de profundizar la re distribución de los recursos, poner énfasis en la re distribución del poder político. En lo que respecta a la política habitacional podemos ver este empeño en la búsqueda de aumentar los niveles de participación de los pobladores en los proyectos habitacionales a través de las organizaciones creadas en periodos anteriores como las Juntas de Vecinos, Centros de Madre y algunas más específicas como las Cooperativas de Vivienda. En conjunto “se impulsó la creación de los Comités de Obras y Vigilancia que permitieran la participación activa de los pobladores en las faenas”<sup>78</sup>

Además de los espacios de participación institucional abiertos por el gobierno de la Unidad Popular, hubo otras instancias que agruparon a pobladores entorno a la problemática habitacional y que están ligadas a una expresión del hábitat popular del periodo: los campamentos.

---

<sup>74</sup> Ibid p 141

<sup>75</sup> Central Unitaria de Trabajadores

<sup>76</sup> Federación Industrial de la Edificación, Madera y Materiales de la Construcción

<sup>77</sup> LAVADOS, Ivan op cit. P 141

<sup>78</sup> LAVADOS, Ivan op cit. P 138

Las tomas de terreno y campamentos fueron una muestra de participación activa de los pobladores quienes comúnmente organizados en un comité de los sin casa formaban parte de la planificación del asentamiento, formando incluso estructuras administrativas dentro del terreno para asegurar el funcionamiento colectivo de la toma. Sumado a esto, el proceso de diseño y construcción de las viviendas era compartido por toda la comunidad.

Los campamentos sirvieron además como un espacio de formación política para gran parte de los sectores populares, donde además de la toma de consciencia sobre la problemática habitacional y la desigualdad también fueron abordadas temáticas relacionadas a otro tipo de necesidades como la salud, la educación, el trabajo, etc. Este proceso de aprendizaje se dio gracias a las influencias de “partidos políticos, agrupaciones vinculadas a la iglesia, organismos no gubernamentales, organizaciones estudiantiles, etc”<sup>79</sup>

En definitiva durante este periodo junto con ampliar la visión integral sobre vivienda y con esto incentivar el mejoramiento del hábitat popular chileno, existe un importante proceso de empoderamiento de los sectores populares, al tener un rol protagónico y transformador dentro de la política social del periodo. Yendo desde la participación en los espacios institucionales hasta el desborde de estos mismos expresado en la organización autónoma de las tomas de terreno.

#### 1.4 LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DICTADURA MILITAR

Este periodo se inició con una crisis inflacionaria muy alta que según cifras para el año 1973 se encontraba cerca del 508% “señalando un crecimiento de un 211% en relación al año anterior y de un 2200% con respecto al año 1971”<sup>80</sup>. Frente a la situación y respondiendo al

---

<sup>79</sup> CID, Pablo op cit. P 27

<sup>80</sup> LAVADO, Ivan op cit. P 143

enfoque de desarrollo social y económico que traía consigo la Dictadura Militar se redujo el gasto fiscal un 40% para el año 1975.

Así es como por primera vez desde la década del 20 se produce una caída permanente del gasto social que pasa de ser un 20% del PGB en la segunda mitad de los 60 a un 16% a fines de la década de los 80<sup>81</sup>

Estas cifras obedecen al cambio que el gobierno militar pretendía generar a la tendencia histórica en relación al Estado y la política económico-social que se manifiesta en las primeras medidas para la implantación del modelo de Estado Subsidiario y económicamente Neoliberal.

Además de ser una política anti inflacionaria, la reducción del gasto fiscal es “estimulada por una estrategia de desarrollo de largo plazo, que descansa fundamentalmente en el sector privado y que procura reducir al Estado a su mínima expresión”<sup>82</sup>. Bajo esta lógica se espera también que el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares venga de la mano del crecimiento económico y no de políticas de redistribución de los recursos.

La implantación de un nuevo modelo político y económico trajo consigo la redefinición de conceptos como el de vivienda quedando definido de la siguiente manera:

*“La vivienda es un derecho (luego este concepto se reemplazaría por el término “bien”) que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, y para lo cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad. En este sentido la vivienda no es mas dadiva del Estado producto del sacrificio de muchos en beneficio de algunos privilegiados”<sup>83</sup>*

Esta definición contemplaba que la producción de dicho “bien” estaría a cargo de entidades de carácter privado que se interesaran en el emergente mercado de las viviendas económicas.

---

<sup>81</sup> ARELLANO, Jose Pablo op cit. P 46

<sup>82</sup> Ibid. P 46

<sup>83</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 72

Una consecuencia directa de dejar en manos del mercado la producción de las viviendas fue la marginación de amplios sectores populares que no tenían como satisfacer incluso necesidades más básicas. Esta situación muestra de la gran diferencia que existe entre concebir a la vivienda como un bien y no como un derecho. En este marco el Estado “se reserva para si las funciones de normar, planificar y controlar el proceso habitacional, pudiendo también subsidiar en forma directa a los grupos de más bajos ingresos”<sup>84</sup>

Así es como el Estado sería el encargado de abrir el mercado de viviendas, entregando herramientas y capacitaciones al sector privado para que este sea quien asuma la responsabilidad de la producción material de las soluciones habitacionales.

En cifras, el sector privado aumentó su participación pero no alcanzó a recompensar el abandono del Estado, ya que la construcción de viviendas bajó del año 1973 al 1974 un 67%, mientras que el año 1975, en comparación al año 1973 la cifra disminuyó al 50%<sup>85</sup>

La primera expresión de las transformaciones institucionales que trajo consigo el gobierno militar se produjo el año 1974 con la creación de los Comités Habitacionales Comunales, que tuvieron por objeto “elaborar y ejecutar planes y programas encaminados a dar solución habitacional a las poblaciones con insatisfactorias condiciones de salubridad y vivienda”<sup>86</sup>

El primer plan habitacional implementado por la dictadura militar fue el Plan de Vivienda Social del año 1975 planteado como una solución habitacional mínima para aquellas familias que no tenían los medios para financiar o cofinanciar algún tipo de vivienda de las que el mercado ofrecía. Este plan también intentó “proporcionar soluciones habitacionales a nivel de cada comuna, a las zonas poblacionales que carezcan de viviendas que cumplan con las condiciones mínimas de habitabilidad, de infraestructura urbana o de equipamiento”<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> HIDALGO, Rodrigo

<sup>85</sup> LAVADOS, Ivan op cit. P 146

<sup>86</sup> HIDALGO, Rodrigo “*La vivienda social en Chile...*” P 7

<sup>87</sup> LAVADOS, Ivan op cit. P 144

Otro aspecto relevante del Plan de 1975 es que definió el concepto de “vivienda social” como una solución habitacional provisoria para cada familia, con condiciones higiénicas mínimas, agua alcantarillado y luz. El fundamento de esta solución era la transitoriedad, dando por sentado que las familias alcanzarían la vivienda definitiva con posterioridad a través del sistema privado cuando sus ingresos le permitieran postular al Sistema Único de Postulación.

A nivel orgánico el año 1976 el MINVU sufre una reestructuración, debido a una disposición del Gobierno Militar enfocada en la desconcentración territorial de los ministerios para hacer más eficiente el funcionamiento de estos y responder al nuevo marco económico y político en el que operarían. Así surgen las Secretarías Regionales Ministeriales, conocidas como SEREMI. Además de esta subdivisión, el MINVU se desliga de sus labores de productor de viviendas por lo tanto también de los órganos que tenían esta función y la del mejoramiento habitacional a cargo. La CORVI, la COU, la CORHABIT, y la CORMU se fusionaron en una sola entidad: el Servicio de Vivienda y Urbanismo

Los SERVIU son organismos autónomos del Estado que tienen por objeto la ejecución de los planes y programas del MINVU. Dentro de sus funciones podemos encontrar

*“estar encargado de adquirir terrenos, efectuar subdivisiones prediales, formar loteos, proyectar y ejecutar urbanizaciones, proyectar y llevar a cabo remodelaciones, construir viviendas individuales, poblaciones, conjuntos habitacionales y barrios, obras de equipamiento comunitario, formación de áreas verdes y parques industriales, vías y obras de infraestructura (entre otras)”<sup>88</sup>*

Para dar cumplimiento a todas estas funciones el SERVIU tiene múltiples facultades que van desde el arrendamiento de todo tipo de inmuebles hasta la realización de toda clase de tramitaciones bancarias y comerciales que estimara convenientes.

---

<sup>88</sup> CID, Pablo op cit. P 30

De sus funciones se desprende que el SERVIU es el encargado de la construcción de viviendas, sin embargo no de su producción directa, ya que esta se dejó en manos de privados.

Al desligar la producción de viviendas del Estado, la Dictadura Militar creó la figura del “subsidio habitacional a la demanda” como una forma de apoyar a quienes lo necesitaran en el proceso de adquisición de la vivienda definitiva. Para optar a este subsidio el jefe de hogar no debía ser propietario de alguna vivienda y era seleccionado de acuerdo al ahorro previo y al número de cargas familiares. A pesar de estar enfocado principalmente a las familias de menores ingresos, en sus primeros llamados no hubo una notoria distinción entre sectores socioeconómicos a la hora de asignarlo, de hecho hubo un fuerte apoyo a los sectores medios. Esto porque era necesario asegurar un mínimo nivel de demanda de viviendas para el sector privado.

El subsidio habitacional podía ser usado preferentemente en viviendas nuevas, aunque hubo excepciones. En sus primeros llamados el monto ascendía entre las 200 UF para una vivienda de 400 UF, valor común de una vivienda social, y las 150 UF para viviendas de mayor valor.<sup>89</sup>

## 1.5 LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE 1979

La elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979 fue la fundamentación política de la liberalización de la problemática habitacional. Si bien hace varios años la Dictadura Militar había tomado medidas que apuntaban al desarrollo del modelo neoliberal, es la PNDU quien establecerá los principios y valores que definirán el desarrollo habitacional chileno incluso hasta la actualidad.

---

<sup>89</sup> ARELLANO, Jose Pablo op cit. P 257

Según sus gestores, el PNDU se fundamentaba en tres elementos: el nivel de urbanización alcanzado por el país, la economía social de mercado como el modelo elegido para la asignación de recursos y la consolidación del rol subsidiario del Estado<sup>90</sup>

Dentro de las definiciones que establecía, las más relevantes en cuanto a desarrollo urbano se refiere son las relativas al uso del suelo. Sobre esto parte estableciendo que el suelo no es un recurso escaso y que por lo tanto siempre es necesaria la incorporación de nuevo stock para los usos de mayor demanda. Al mismo tiempo culpaba de la supuesta escases de suelo a la falta de concordancia entre las normas y reglamentos existentes y las dinámicas del mercado.

En segundo lugar establece que el uso del suelo quedaría definido por su rentabilidad, tanto social como privada. Asume el suelo urbano como un bien que se debe transar libremente en el mercado solo sometido a limitaciones derivadas de la zonificación<sup>91</sup>, el interés público y normas técnicas. Por último y como consecuencia de lo anterior dictamina que el uso del suelo urbano se definirá prioritariamente por los requerimientos del mercado. Esto quiere decir que al definirse tanto la zonificación como las normas técnicas por las demandas de uso del suelo provocado por actividades económicas y sociales, la incorporación de tierra para el uso urbano y su delimitación debe ser acorde a un estudio sobre el comportamiento del mercado.

El PNDU significó también un intento de descentralización de la planificación urbana, si bien con la Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL 458 de 1976) ya se había definido a la Planificación Local y Regional como prioritaria a la hora de delimitar el crecimiento de los asentamientos urbanos, el PNUD lo consolidó en términos políticos.

---

<sup>90</sup> MINVU *"Hacia una Nueva Política Urbana para Chile"* Vol 1, Antecedentes históricos, Santiago, 2014. P 23

<sup>91</sup> División del suelo urbano en sectores de uso homogéneo, cuya delimitación se orienta por las tendencias dominantes del mercado y al mismo tiempo constituye una garantía para las inversiones que realiza el sector privado

Hay también una reafirmación de la delegación de la producción de viviendas hacia el sector privado

*“Los particulares, tanto en su condición de demanda (individuos o familias) como de oferta (empresa proveedora) deberán encontrar las herramientas y conseguir los recursos para solucionar sus necesidades de financiamiento y satisfacer sus aspiraciones habitacionales respectivamente. El Estado se reserva para sí las funciones de normar, planificar y controlar el proceso, pudiendo también subsidiar, en forma directa a los sectores de más bajos ingresos”<sup>92</sup>*

Según el plan el rol subsidiario del Estado debía expresarse en “programas de vialidad urbana, equipamiento público y servicios de redes para la urbanización, destinados a definir la macro estructura de las ciudades”<sup>93</sup>. Este rol debía ser asumido institucionalmente por el MINVU, junto a la responsabilidad final de la zonificación de las urbes en crecimiento.

Uno de los principales problemas que generó la liberalización del suelo fue como incentivó un crecimiento desmedido de las ciudades sobre el espacio rural, que quedó a libre y plena disposición de la demanda de suelo urbano ya que el PNDU Establece como primer criterio para expandir un asentamiento urbano, las disposiciones del mercado. Es así como “el perímetro de crecimiento futuro deberá seguir las tendencias preferenciales de localización que se expresen en el mercado, sin más restricciones que las que establezca el criterio general de preservación del bien común”<sup>94</sup> Las limitantes del crecimiento urbano estarían establecidas de acuerdo a la proyección que debía expresarse en los Planes de Desarrollo Regional Urbano. Dejando como elemento constructor principal de esta proyección el análisis de las dinámicas del mercado y no el uso social del suelo.

---

<sup>92</sup> Ibid p 20

<sup>93</sup> Ibid p 23

<sup>94</sup> Ibid p 30

La materialización de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano vino con la promulgación a través del MINVU del DL 420 el año 1979 que se encargó de suprimir los límites urbanos de las ciudades. Con el fin de abaratar los costos de las viviendas para los estratos socioeconómicos bajos a través de la incorporación de nuevos terrenos para el uso urbano, dejó la configuración espacial de la ciudad en manos de la demanda del mercado. Estas disposiciones transformaron al Decreto de Ley 420 en la piedra angular del desarrollo urbano en contexto neoliberal.

A pesar de que el rol del Estado había sido reducido a la planificación territorial junto a asegurar las condiciones materiales del crecimiento urbano por medio de obras de vialidad y de equipamiento comunitario, según lo determinado por el DL 420 “El estado se desprende de sus funciones en el proceso de planificación del desarrollo urbano metropolitano, traspasando parte de sus funciones al mercado”<sup>95</sup> dejando así que el sector privado, a través de las inmobiliarias, operara sin consideración sobre los niveles de habitabilidad de los terrenos que son incorporados.

Las principales consecuencias de este decreto, en particular para la ciudad de Santiago, fueron, por un lado “la consecuencia negativa de reducir la cantidad de terrenos agrícolas altamente productivos para permitir que el crecimiento urbano marchase mas de acuerdo a las tendencias del mercado”<sup>96</sup> y por otro que la expansión de las ciudades se produjera hacia la periferia de forma difusa y fragmentada, estableciendo las condiciones para la aparición del fenómeno de la segregación urbana.

La segregación urbana fue profundizada, en Santiago, con el proceso de erradicación de campamentos que la dictadura militar impulso a finales de la década los 70’s a través de los Programas de Viviendas Básicas. Este programa estaba destinado a las familias de más bajos ingresos que vivían en condiciones de marginalidad, es decir aquellas que habitaban en campamentos y que “requieren ser erradicadas de los lugares en que actualmente residen,

---

<sup>95</sup> MANSILLA, Pablo op cit. P 59

<sup>96</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 75

por condiciones de precariedad, inseguridad, carencias, sanidad, terrenos inapropiados, etc”<sup>97</sup>. La erradicación de estos campamentos, generalmente ubicados en comunas de altos ingresos, llevo a las familias a nuevas residencias ubicadas en las comunas periféricas de Santiago, con baja densidad poblacional, pocos recursos económicos y carencias de servicios básicos. Con este movimiento masivo de pobladores a sectores alejados del centro urbano, además de disminuir considerablemente la calidad de vida de los mismos debido a los problemas de conectividad y de acceso a equipamiento comunitario, se produce un proceso de descomposición del tejido social que existía en los campamentos, una consecuencia esperada por las autoridades debido al contexto político que enfrentaba nuestro país durante estas décadas.

Las soluciones habitacionales entregadas por los Programas de Viviendas Básicas establecieron una tipología de vivienda que perduró al menos hasta las primeras décadas de los gobiernos de la Concertación. Al comienzo las viviendas fueron de “material solido con una superficie edificada mínima de 24 mt<sup>2</sup> emplazada en un terreno no menor a 100 mt<sup>2</sup> y agrupada en forma pareada”<sup>98</sup>. Luego se implementaron las construcciones de bloques en altura cuya superficie construida no superaba los 42 mt<sup>2</sup> y que se transformarían “en un símbolo de la periferia de la mayoría de las ciudades chilenas”<sup>99</sup>

En cifras, entre los años 1979 y 1985 se erradicaron 28.887 familias, que involucraban un total aproximado de 180.000 pobladores<sup>100</sup>. Este traslado masivo de personas a sectores periféricos de la ciudad de Santiago impulsó la creación de nuevas comunas. Para muchos este proceso de transformación administrativa de la ciudad significó la institucionalización de las desigualdades sociales que presentaba la capital, debido a que las nuevas comunas creadas además de estar alejadas del centro urbano y con carencias en servicios básicos y conectividad, presentaban una “homogeneidad social” determinada, comparable con la que

---

<sup>97</sup> MINVU, “*Memoria 1973 – 1989*” Santiago, Febrero, 1990. P 19

<sup>98</sup> CID, Pablo op cit. P 34

<sup>99</sup> HIDALGO, Rodrigo “*La vivienda social en Santiago...*” P 228

<sup>100</sup> Ibid p 228

existía en las comunas de los sectores más acomodados de la ciudad de Santiago y que se encontraban en el otro extremo de la ciudad. “Así la distancia entre comunas ricas y comunas pobres se incrementaría, situación que se vería favorecida por la crisis económica que vivió el país en el primer quinquenio de la década de 1980”<sup>101</sup>

A pesar de que este proceso de erradicación implicó el acceso de muchas familias a una vivienda lo que representaba una mejora importante en su calidad de vida, la erradicación de los campamentos significó profundos “procesos de desarraigo y pérdidas de la matriz social de pertenencia de las familias erradicadas”<sup>102</sup>

El año 1985, y producto de una evaluación realizada el año 1983 por el MINVU sobre la implementación del PNDU de 1979, se creó una nueva Política con el fin de ser el fundamento para la promulgación de una futura Ley General que superara la vigente hasta ese momento, dictaminada el año 1976. El primer cambio importante que presentaba esta nueva formulación era considerar el suelo “un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica”<sup>103</sup>.

Sin embargo “La política de 1985 no surtió ningún efecto concreto porque no la siguió ninguna ley y fue derogada el año 2000”<sup>104</sup>. Solo se trató de una redefinición conceptual y especializada sobre la política anterior dando especial énfasis, sobre el uso del suelo, a los Planes Reguladores Urbanos e Interurbanos.

Tanto las Políticas Nacional de Desarrollo Urbano, La Ley General de Urbanismo y Construcciones y en general el actuar del MINVU dan cuenta de cómo el modelo de Estado Subsidiario y el modelo económico Neoliberal se instalaron en la política habitacional chilena de la mano de la dictadura militar. Los principales aspectos que marcarán el desarrollo de la política habitacional serán, por un lado, la consideración del suelo como un bien no escaso y que su disposición, preferentemente, dependerá de la demanda del mercado

---

<sup>101</sup> Ibid p 229

<sup>102</sup> Ibid p 230

<sup>103</sup> MINVU “*Hacia una Nueva Política Urbana...*” P 51

<sup>104</sup> Ibid p 39

y por otro la reducción del rol del Estado. Sobre el primero podemos decir que la neoliberalización del suelo respondió a la necesidad de fortalecer el rol del sector privado como productor de viviendas en nuestro país, para eso era necesario añadir terrenos al suelo urbano y de bajo valor que aseguraran rentabilidad. Y sobre lo segundo que el rol del Estado se redujo a la planificación general de la expansión de los asentamientos, a la entrega de subsidios habitacionales y a la generación de las condiciones materiales para el crecimiento urbano, es decir la instalación de redes eléctricas, de alcantarillado y viales.

La consecuencia directa de la política de uso de suelos que la dictadura militar impuso y que marcará el desarrollo urbano de las décadas posteriores fue la relegación del hábitat popular a la periferia de la ciudad, cuestión que significó aumentar las problemáticas sociales que estos sectores atravesaban. La falta de servicios básicos, los problemas de conectividad, el desarraigo de las familias erradicadas, la descomposición de las redes que existían en los campamentos, la estigmatización social y con eso la reducción de oportunidades para los sectores populares.

En términos políticos la descomposición de las redes construidas entre pobladores dentro de las expresiones del hábitat popular chileno, desde los campamentos hasta las poblaciones, fue una constante preocupación para la dictadura militar. Cualquier foco de fortalecimiento de movimiento social, era reprimido. A principios de los años 80, la crisis económica motivo a los sectores populares a movilizarse, a pesar del contexto represivo. En estos años hubo varios intentos de tomas de terreno que fueron disueltos a través de la violencia por parte del Estado, sin embargo dos tomas masivas que no pudieron ser disueltas y dieron nacimiento a dos históricos campamentos: Cardenal Silva Henríquez y Monseñor Fresno. Estas dos iniciativas lograron sobrevivir en primer lugar debido a la cantidad de gente que las conformaba y en segundo lugar por el apoyo que recibió de distintas organizaciones de derechos humanos, en particular de aquellas ligadas a la iglesia.

A pesar de estas dos experiencias, la descomposición del tejido social será una de los principales legados de la dictadura militar. La reducción de la participación política

comunitaria al mínimo y las tendencias socialmente individualistas que el modelo económico neoliberal impusieron, dieron vida a la sociedad tal como la conocemos en la actualidad.

En cuanto a las expresiones del hábitat popular chileno, además de los campamentos y las poblaciones, durante este periodo se presentó otro fenómeno conocido como el “allegamiento”.

Esta modalidad popular de solución al problema del alojamiento constaba de la acogida de familias por parte de sus parientes o amigos cercanos en sus propias viviendas. Según Necochea, existieron durante este periodo, cuatro tipos de allegamiento: a) Una familia recibe a otra dentro de su vivienda y la incorpora a su economía; b) Una familia recibe a otra en su vivienda y mantienen una economía diferente de la segunda; c) Una Familia cede a otra el terreno para que esta última construya una vivienda; d) Una familia construye una vivienda para arrendarla a otra, o transforma parte de su vivienda en una unidad independiente<sup>105</sup>

El fenómeno del allegamiento aumento la densidad y el hacinamiento en las viviendas de los sectores populares, situación que acarreó el deterioro infraestructural de las viviendas por el uso por parte de un mayor número de personas para las que estaba destinadas.

La organización de los allegados era muy difícil de lograr ya que no existía un espacio de comunicación de los problemas de los pobladores que vivían tal situación y las autoridades por lo mismo

*“El allegamiento entendido como la expresión de la demanda popular de viviendas en este periodo hasta avanzando el gobierno militar no fue identificado como un problema habitacional. Principalmente por la falta de comunicación de sus problemas de parte de los pobladores y allegado. Lo anterior tiene diversas causas que van desde la falta de mecanismos de*

---

<sup>105</sup> NECOCHEA, op cit. P 98

*participación de los ciudadanos hasta la represión existente durante la dictadura militar”<sup>106</sup>*

Según cifras del año 1983 el fenómeno del allegamiento afectaba a cerca de 70 mil familias en la ciudad de Santiago. En una encuesta realizada durante el año 1985 arrojó que el 53% de los hogares de 28 poblaciones populares de Santiago albergaban allegados.<sup>107</sup>

La dictadura militar marcó un antes y después en la política habitacional chilena, estableció los pilares fundamentales para el desarrollo urbano que los años venideros, es decir de las políticas, planes y programas impulsadas por la Concertación. Durante el periodo que transcurrió entre los años 1973 y 1989 el MINVU estuvo involucrado en la construcción de cerca de 300 mil viviendas, sin embargo a la década de los 90 el déficit habitacional alcanzaba una cifra cercana al millón<sup>108</sup>

## 1.6 LA CONCERTACION Y LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Chile inicio el llamado proceso de transición democrática marcado por un profundo déficit de viviendas que la política habitacional de la dictadura militar dejó como legado. Esto sumado a las altas expectativas que la ciudadanía puso sobre los hombros de la Concertación de Partidos por la Democracia acerca de las mejoras en cuanto a participación y derechos sociales se refiere, presionó al gobierno de Patricio Aylwin a hacerse cargo lo más rápido posible del déficit heredado.

Durante el año 1989 la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Concertación Democrática hizo un diagnóstico sobre la problemática habitacional al finalizar el mandato de Pinochet. La comisión determinó que existían tres tipos de déficit: de Vivienda, de Ciudad

---

<sup>106</sup> CID, Pablo op cit. P 32

<sup>107</sup> Ibid p 32

<sup>108</sup> HIDALGO, “La vivienda social en Santiago...” p 233

y de Participación. De este diagnóstico surgieron las ideas matrices que fundaron el programa habitacional de la coalición y que pretendía estar enfocado en los siguientes elementos: Ampliar sustancialmente de la construcción de viviendas para los sectores populares y en particular para los allegados, mejorar la construcción de los barrios y con eso de la ciudad en general, y fomentar la descentralización y la participación<sup>109</sup>

Debido a estos fundamentos es que en este periodo se realizan mejoras para ampliar la red de acceso a los planes y programas habitacionales y para profundizar la descentralización de los recursos asignados.

El gobierno de Aylwin intentó dejar atrás las políticas de vivienda enfocadas en el crecimiento económico, es decir en asegurar rentabilidad al sector privado, buscando reemplazarlas por una política con mayores niveles de equidad que sin dejar de lado los sectores medios, estuviera enfocada preferentemente en los grupos más vulnerables de la población. Así “surgieron incentivos a los esfuerzos de organización colectiva de los postulantes y a la focalización en la entrega de las soluciones habitacionales”<sup>110</sup>

Junto con Programa de Vivienda Básica, se implementaron nuevas opciones para favorecer a parte de la población que se encontraba en situación de allegado y en gran parte para evitar el aumento de las tomas de terrenos. Un buen ejemplo lo constituye el Programa de Vivienda Progresiva, que consistió en la entrega de soluciones habitacionales en dos etapas:

*“La primera consistía en la entrega de un sitio urbanizado con una unidad sanitaria de aproximadamente 15 metros cuadrados considerando necesariamente un baño y cocina. La segunda etapa, para quienes ya hubieren sido beneficiados con la primera, consistía en una superficie habitable que complementara a la primera etapa”<sup>111</sup>*

---

<sup>109</sup> CID, Pablo op cit. P 38

<sup>110</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 78

<sup>111</sup> Ibid p 78

Para acceder a este programa al estar focalizado en los sectores más precarizados exigía un monto de ahorro. Además tuvo la particularidad de retomar la idea de la Consolidación Progresiva como solución habitacional, justificada en la necesidad de aumentar de manera rápida la cobertura incorporando el potencial constructivo de los beneficiarios.

El Programa de Vivienda Progresiva se propuso con dos modalidades una a través de los SERVIU y otra privada. Ambas incentivaban “la organización de los interesados y la postulación en grupo, con el fin de aumentar las posibilidades de obtener el subsidio y facilitaba la obtención de un terreno”<sup>112</sup>. Sin embargo y por muy paradójico que parezca, la modalidad SERVIU ofrecía una participación de tipo limitada a los beneficiarios, al contrario de la modalidad privada. En la primera, el SERVIU asignaba las viviendas a los postulantes, en cambio en la segunda se incentivaba la organización participativa, ya que el grupo postulante debía elegir incluso la localización del conjunto habitacional. Así la participación en la modalidad SERVIU se remitía a la inscripción, a la obtención de un ahorro previo y el pago del crédito hipotecario, mientras que en la modalidad privada además de gestionar la ubicación del terreno donde se realizará el conjunto habitacional, los postulantes debían contratar y supervisar las obras, incluso el proyecto podía ser desarrollado entre los beneficiarios y la constructora con el asesoramiento técnico del Estado.

Este programa se propuso construir 20.000 soluciones anuales<sup>113</sup>, focalizar los recursos en los sectores más necesitados e incentivar la organización colectiva y la participación de los pobladores, abarcando así las principales preocupaciones de la política habitacional del periodo. Sin embargo la aplicación de la segunda etapa fue escasa<sup>114</sup>, siendo posible ver hasta el día de hoy una gran cantidad de viviendas en condiciones precarias y que fueron construidas entorno a la caseta sanitaria entregada por la primera etapa.

---

<sup>112</sup> CID, Pablo op cit. P 39

<sup>113</sup> Ibid p 38

<sup>114</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 79

Entre los años 1990 y 1999 se otorgaron 618.529<sup>115</sup> subsidios habitacionales para el financiamiento de viviendas edificadas en el marco de los programas que el MINVU ofrecía, desde el Programa de Vivienda Básica hasta el Programa de Vivienda Progresiva.

Durante el gobierno de Eduardo Frei se comenzaron a visibilizar “ciertas debilidades de los conjuntos realizados a partir del gobierno militar con respecto a temas de equipamiento social y espacios de esparcimiento”<sup>116</sup> esto debido a que la lógica implantada por las políticas habitacionales de la dictadura militar, basada en favorecer la rentabilidad de las empresas constructoras de vivienda, llevó a los proyectos a tratar de obtener la mayor cantidad de viviendas en un terreno determinado dejando solo aquellos espacios no aptos para viviendas para el uso de equipamiento social – comunitario.

La inexistencia de espacios comunitarios sumado a la localización de los conjuntos habitacionales de viviendas básicas, ubicados en la periferia de la ciudad, aumentaba las problemáticas ligadas a la segregación urbana. Frente a este panorama el gobierno crea el Programa Chile Barrio.

Chile Barrio responde a la necesidad de hacerse cargo de una problemática arrastrada desde la década de los 80 y que devino de la concepción de una solución habitacional únicamente como el acceso a un patrimonio material, es decir a un techo, no tomando en cuenta las problemáticas sociales derivadas de una política enfocada solo en ampliar la cobertura y favorecer la rentabilidad del sector privado y que discriminaba económicamente a los sectores más precarizados de la población. Es por esto “que los sucesivos gobiernos fueron implementando de a poco medidas relacionadas con la habilitación social que debe acompañar al proceso de adquisición de la vivienda”<sup>117</sup>

Durante el año 1997 el MINVU realizó el Catastro Nacional de Campamentos y Asentamientos Irregulares, que arrojó como resultado que en Chile existían 972

---

<sup>115</sup> HIDALGO, Rodrigo *“La vivienda social en Santiago de Chile...”* P 235

<sup>116</sup> CID, Pablo op cit. P 42

<sup>117</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 81

asentamientos precarios, de los cuales el 54,4% estaban emplazados en zonas urbanas. Esta situación afectaba a cerca de 120.000 familias<sup>118</sup>

De acuerdo a estos datos el gobierno, que había puesto la superación de la pobreza como un asunto prioritario, a través de Chile Barrio logró coordinar a todas aquellas instituciones y organismos que inciden en los principales indicadores de pobreza: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio de Bienes Nacionales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Servicio Nacional de Empleo y Dirección de Presupuesto.

Como un programa intersectorial Chile Barrio estaba enfocado en los siguientes ámbitos de intervención: Desarrollo comunitario e inserción social, habilitación laboral y productiva, mejoramiento de la vivienda y el barrio y apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza<sup>119</sup>

Así es como el programa tiene la particularidad de ser la primera iniciativa, en el marco de las políticas sociales del modelo subsidiario, que concibe a la vivienda desde una perspectiva integral, es decir inserta dentro de una realidad que supera su materialidad. Por tanto el MINVU asume la habilitación social como un objetivo fundamental dentro del proceso de adquisición de vivienda, buscando a través de Chile Barrio, por un lado, fortalecer la organización y participación de los pobladores para asegurar el protagonismo de estos en la implementación de los planes y proyectos de carácter habitacional, y por otro, dotar de herramientas y capacidades a las comunidades para que en un futuro puedan ejecutar iniciativas y proyectos propios.

Dentro de la ejecución del programa los municipios cumplen un rol fundamental definiendo por ejemplo, en que comunidades se aplicará, articulando a todos los actores involucrados. Es el poder local quien tendrá el contacto directo con la comunidad a intervenir, destinando

---

<sup>118</sup> CID, Pablo op cit. P 45

<sup>119</sup> Ibid p 45

para eso parte de sus recursos y capacidades como municipio para lograr un impacto efectivo en los asentamientos.

Tanto la creación del Programa de Vivienda Progresiva como Chile Barrio ayudaron al gobierno a cumplir un importante objetivo asumido para el periodo: aumentar la cobertura. Durante la primera mitad de los años 90, independiente de la nueva mirada sobre desarrollo urbano, reducir el déficit habitacional fue una prioridad. Así entre 1990 y 1999 se otorgaron un total de 618.529 subsidios habitacionales para financiar viviendas en el marco de los programas Vivienda Permanente, Especial para Trabajadores, Vivienda Básica, etc. Sumado a esto la inclusión de las soluciones habitacionales trabajadas por el Chile Barrio, dentro del periodo se alcanzó un total de 801.386 soluciones habitacionales<sup>120</sup>.

Sin embargo, no todo fue exitoso durante este periodo. Aumentar la cobertura significó favorecer la rentabilidad del sector privado a través de la reducción de los costos de producción. Esto tuvo dos consecuencias directas. En primer lugar la homogeneidad estructural de las viviendas básicas ya que todas las constructoras, para aumentar las ganancias, se remitieron a las características mínimas exigidas por parte de la MINVU para a construcción de las soluciones habitacionales básicas. Y en segundo lugar afectó directamente la calidad de la construcción. La falta de privacidad era una de las principales características de la vivienda social chilena, producida por ejemplo por el uso de muros de internit para separar los ambientes o la instalación del baño cerca de la entrada de las viviendas para reducir costos en tuberías y alcantarillado. Además “los pisos de radier tienen tan poco cemento que se erosionan rápidamente, los ladrillos de los muros medianeros se sueltan, los techos no resisten más que cierto número de horas de lluvia, etc”<sup>121</sup>

Durante el invierno de 1997, cerca de nueve mil viviendas sociales sufrieron filtraciones de agua producto de las inclemencias de un temporal de precipitaciones que afectó a la zona

---

<sup>120</sup> HIDALGO, Rodrigo “La vivienda social en Santiago...” P 235

<sup>121</sup> DUCCI, María Elena: *Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa*, en *Revista EURE*, vol. XXIII, N°69, (Santiago de Chile, Julio 1997), 10

central, aquejando directamente a numerosas familias de los sectores populares. Esta situación fue conocida como el “Caso Copeva”, siendo este el nombre de la constructora que realizó los conjuntos habitacionales.

La grave situación levantó un fuerte debate sobre la calidad de las construcciones de las viviendas focalizadas para los sectores populares. Dentro del debate hubo actores que llegaron a señalar que una de cada cinco viviendas sociales presentaba algún tipo de deficiencia estructural apuntando como gran responsable de esto a la política de aumentar la cobertura minimizando los costos al máximo.

Como medida para paliar la crisis, el gobierno trabajó en la promulgación, durante el año 1997 de la Ley de Calidad de Vivienda que además de elevar los requerimientos técnicos relativos a la edificación de las viviendas sociales, aumento la cantidad y calidad de las inspecciones técnicas, reforzando el número de profesionales dedicados a esta labor. Junto con esto, el año 1999 el MINVU decidió incluir nuevos elementos técnicos a las viviendas sociales entregadas como “lavaplatos de acero inoxidable, calentadores o calefontes, baños equipados con tina y ducha teléfono, pisos de vinílico y cielos terminados, marcos de ventanas de aluminio, logia, canaletas, bajadas de aguas lluvia y estacionamientos”<sup>122</sup>

En suma podemos aseverar que durante la década de los 90, si bien hubo un importante aumento en la cobertura de las soluciones habitacionales gestionadas a través del MINVU que significó una reducción del déficit habitacional heredado de la dictadura militar, este fue en desmedro de la condiciones de habitabilidad del hábitat popular. Por un lado encontramos el tamaño, diseño y calidad de las construcciones y por otro la localización de estas. La necesidad de hacer rentable en negocio de la vivienda para el sector privado a través de la liberalización del suelo y las mínimas exigencias técnicas, en particular para las viviendas sociales, configuraron un hábitat popular deficiente con una homogeneidad estética como expresión de la homogeneidad social que los conjuntos habitacionales presentaban. Además

---

<sup>122</sup> HIDALGO, Rodrigo “La vivienda social en Santiago...” P 236

la política habitacional de este decenio, al seguir con la tradición de ubicar los asentamientos en la periferia de las ciudades, y a pesar de que durante el gobierno de Frei las problemáticas asociadas a la segregación fueron visibilizadas y asumidas como una preocupación a través del programa Chile Barrio, aumentó la segregación urbana a la que se han visto sometidos los sectores populares desde la dictadura militar.

En los primeros años del Siglo XXI comienza a consolidarse paulatinamente una dinámica de desarrollo urbano que nace en los últimos años de la década del 90: el crecimiento periurbano. Como ya hemos visto, la política habitacional durante los últimos dos periodos revisados se caracterizó por un patrón de localización que respondía al valor del suelo urbano, situando a los conjuntos habitacionales hacia la periferia de las ciudades, sin embargo y durante los primeros años del siglo XXI

*“producto de la especulación del mercado inmobiliario sobre los precios del suelo, la ciudad de forma progresiva no pudo sostener más a nuevos conjuntos de vivienda social en áreas periféricas por lo que la vivienda social se comenzó a construir en los espacios rururbanos alejados de la mancha urbana y donde los precios del suelo eran más bajos”<sup>123</sup>*

Dicho en otras palabras en las áreas metropolitanas ya no es posible construir viviendas sociales, por el cada vez más elevado precio del suelo, por lo tanto se comienzan a levantar en espacios distantes de la frontera edificada de la ciudad, tanto en el medio rural como en ciudades menores conectadas con la metrópolis a través de conurbaciones.

Junto con este fenómeno, el año 2001 el MINVU realiza un diagnóstico que da cuenta de problemas como el aumento del valor de las viviendas, produciendo una desfocalización del Programa de Vivienda Social, puesto que los sectores más precarizados de la sociedad solo podían cubrir el valor de una vivienda con un crédito hipotecario al que incluso muchas veces no podían acceder. Producto de esta reforma surge el programa Vivienda Social

---

<sup>123</sup> VERGARA, Ivan op cit. P 159

Dinámica sin Deuda que mejoraba además la calidad y las dimensiones de las viviendas sociales. Este programa pasaría a llamarse Fondo Concursable para la Vivienda Solidaria tres años después, bajo el gobierno de Eduardo Frei. En la misma línea, existía una gran morosidad de los deudores hipotecarios del Programa de Vivienda Básica, cuestión que frenaba la iniciativa privada. Y por último se detectó que los conjuntos habitacionales constituían soluciones de carácter homogéneo que no tenían en cuenta las necesidades particulares de las familias, el origen de los postulantes, ni la ubicación geográfica de las viviendas.

Frente a tal situación comienza el trabajo para la constitución de una Nueva Política Habitacional que terminará siendo lanzada el año 2006 bajo el gobierno de Michelle Bachelet.

Como medidas para paliar la situación nos encontramos con la creación del Subsidio Diferenciado a la Localización en el cual “los proyectos que cumplieran con requisitos de cercanía a transporte público, educación y salud, obtuvieron un incentivo monetario importante que aumentaba el presupuesto disponible”<sup>124</sup>. Sin embargo, las distancias que señala el subsidio son mínimas, por lo tanto no aseguran una localización inclusiva de los conjuntos habitacionales y permite a las inmobiliarias seguir optando por los suelos ubicados fuera de la mancha urbana y de menor precio. Además el monto asignado no llega a ser atractivo para el sector privado cuestión que significó que muchos de los beneficiados pasaran años sin poder aplicarlos en un proyecto.

Durante este periodo, una de las creaciones más influyentes fueron las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social. Nacidas bajo el gobierno de Ricardo Lagos, a través de un decreto del MINVU el año 2004, en sus primeros años cumplieron un rol de asistencia técnica a los proyectos habitacionales, pero se consolidaron como organismos protagonistas dentro del

---

<sup>124</sup> PINCHEIRA, Verónica op cit. P 82

proceso de adquisición de vivienda el 2006 bajo la Nueva Política Habitacional que generó el gobierno de Bachelet.

Las EGIS podían ser empresas o fundaciones con o sin fines de lucro que ayudaban a los postulantes dentro del proceso de adquisición de vivienda. Podían aportar en cada etapa del transcurso del proyecto habitacional, pero por sobre todo su labor fue enfocada en agilizar el proceso de asignación de subsidios porque al ser estos gestionados directamente por el SERVIU, se generaba un colapso importante. La tesis era que abrir al sector privado el proceso de gestión del subsidio favorecería la rapidez en la entrega de soluciones habitacionales.

La inclusión del sector privado en el proceso de gestión del proyecto habitacional, además de profundizar la visión de la vivienda como un bien de mercado, generó una serie de irregularidades que afectaron a muchos postulantes, así “los mínimos requisitos para la constitución de las EGIS, sumado a la poca fiscalización, tuvo como consecuencia un número importante de estafas”<sup>125</sup> que afectaron principalmente a las familias de los sectores populares que entregaron sus ahorros a entidades fraudulentas.

El año 2005 se dictó el Decreto Supremo N° 174 que creó el programa Fondo Solidario de Vivienda que tuvo por objeto

*“ayudar a las familias más pobres a potenciar su capital social, enseñar, guiar y poner en práctica la solución de sus problemas específicos a través de la participación en el desarrollo del proyecto habitacional y social”*<sup>126</sup>

El Fondo Solidario de Vivienda fue el primer programa que explícitamente esboza la falta de un techo solo como uno más de los componentes de la problemática habitacional, planteando la necesidad de abordar la Habilidad Social como un elemento que debe estar presente dentro de las etapas que constituyen los proyectos de vivienda.

---

<sup>125</sup> Ibid p 83

<sup>126</sup> CID, Pablo op cit. P 50

Para el MINVU el programa debía incentivar la participación colectiva de los postulantes dentro del desarrollo del proyecto habitacional, estimulando en el transcurso las acciones complementarias que permitieran a estos grupos poder hacerse cargo de la nueva realidad habitacional que enfrentarían una vez terminado el proceso de adquisición de viviendas, a través de la entrega de herramientas y capacidades nuevas. Junto con esto “busca complementar estas soluciones habitacionales asegurando proyectos de infraestructura que mejoren las condiciones del barrio”<sup>127</sup> atendiendo a la visión integral sobre la vivienda, es decir concebirla más allá de solo su materialidad sino también como un proceso de construcción de hábitat comunitario.

Una importante innovación que instauró el Fondo Solidario de la Vivienda fue la postulación colectiva a través de los Comités de Vivienda estableciendo como condición que los postulantes deben pertenecer a un grupo de no menos de 10 familias y estar patrocinados por una EGIS. Esta modalidad fomenta la participación del Comité junto con la EGIS desde el proceso de elaboración del proyecto habitacional. El objetivo de esto es evitar que se produzca un desarraigo de parte de los pobladores con el conjunto habitacional a construir ya que su participación desde un inicio generaría un sentido de pertenencia con el mismo que ayudaría a fortalecer la identidad colectiva de los futuros habitantes. Así es como el FSV al incorporar la participación de los habitantes a través de los Comités de Vivienda, da la posibilidad de que escojan la localización de las viviendas, quienes serán sus vecinos, la disposición de las áreas verdes y recreativas, etc.

El enfoque integral sobre la vivienda “reconoce el derecho a las personas no solo a la vivienda sino a mejorar sus condiciones sociales que faciliten su inserción y desarrollo en la sociedad”<sup>128</sup> y para esto poner énfasis en la Habilitación Social resulta fundamental.

A pesar de las buenas intenciones plasmadas en el programa los diversos problemas e irregularidades que presentó la gestión de las Entidades llevo a que Sebastián Piñera el año

---

<sup>127</sup> Ibid p 51

<sup>128</sup> Ibid p 53

2011 dictara el Decreto Supremo N°49 que creaba el Fondo Solidario de Elección de la Vivienda, siendo las principales diferencias con el anterior la eliminación de la postulación colectiva y de la mediación de las EGIS. Con este fondo los postulantes deben postular individualmente con el subsidio asignado a uno de los proyectos existentes listados por el SERVIU. Los problemas que acarrea la postulación individual tienen que ver con lo poco atractivos que son para las constructoras los bajos montos del subsidio asignado, generando una larga lista de familias que con subsidio en mano pasan años sin poder aplicarlo en ningún proyecto y por otro lado la eliminación de la participación dentro del proceso de adquisición de vivienda. Frente a esta situación la postulación colectiva, por las características que presenta la formulación del proyecto, sigue siendo la manera más efectiva para reducir el tiempo de espera de las familias.

## 1.7 CONCLUSIONES

Las dos primeras décadas de los gobiernos de la Concertación nos dejan como legado variados fenómenos. Sobre la localización de los conjuntos habitacionales, durante el primer decenio nos encontramos con un proceso de densificación de la periferia urbana a raíz de la mantención de la lógica habitacional instaurada durante la dictadura militar que relacionaba directamente la construcción de soluciones habitacionales con los precios del suelo. Al presentar la periferia los precios más bajos, fue en este espacio donde se movilizaron la mayor cantidad de viviendas generadas por los programas de viviendas sociales. La necesidad de ampliar la cobertura, que ascendía a la reducción del déficit a razón de 90.000 viviendas anuales, sentó una despreocupación importante en la calidad de la construcción de las viviendas y por otro la concentración de familias en espacios reducidos, naciendo así, como un símbolo de la precarización de las soluciones habitacionales en Chile, los llamados blocks de departamento.

Esta densificación concentrada en la periferia de las grandes ciudades aumentó los niveles de segregación urbana a los que se han visto expuestos los sectores populares, profundizando así problemáticas relacionadas a la conectividad, al hacinamiento, a la estigmatización y a la inseguridad, factores que finalmente determinan la imposibilidad de construcción de un tejido social comunitario robusto y de un sentido de pertenencia de los beneficiarios con el hábitat popular.

Durante el segundo decenio se produjo el poblamiento de las áreas periurbanas o rururbanas ya que, producto de la especulación del mercado inmobiliario sobre los precios del suelo, los límites urbanos no pudieron sostener la demanda de viviendas sociales. Independiente de las iniciativas del MINVU para paliar los efectos de este fenómeno, la localización de los conjuntos habitacionales fuera de la mancha urbana generó espacios mono funcionales, como las denominadas “ciudades dormitorio”, con servicios básicos insuficientes, problemas de vialidad, mala conexión con el centro urbano, etc. Estos espacios, además de ser incapaces de ofrecer fuentes laborales para sus habitantes de carácter estable y masivo, son homogéneos socialmente, es decir agrupan a los sectores más precarizados de la sociedad, profundizando el proceso de ghettificación de la ciudad en contexto neoliberal.

Con respecto al hábitat popular, además de la existencia y aumento de los campamentos durante este periodo, un fenómeno particular e interesante de analizar es la creación de verdaderos ghettos de viviendas sociales caracterizados por ser

*“áreas desconectadas del resto de la ciudad, donde solo habita población de estrato económico bajo, que presentan un rápido deterioro de la infraestructura recreativa, pocas áreas verdes, escasos espacios de participación social y además altos niveles de delincuencia”<sup>129</sup>*

Con el nacimiento de los ghettos urbanos se consolida, de la mano de la desesperanza, la desintegración social que desde la Dictadura Militar ha fomentado una política habitacional

---

<sup>129</sup> VERGARA, Ivan op cit. P 157

donde priman criterios como los índices de precios del suelo y la rentabilidad de las empresas constructoras. Así con el paso del tiempo comienzan a ser visibles nuevas problemáticas y un tipo particular de pobreza urbana denominada la pobreza de “los con techo”.

Producto del diagnóstico realizado por el MINVU durante el año 2001, y respondiendo a una visión integral de vivienda, se creó el Fondo Solidario de la Vivienda, un programa que incentivaba la participación de los postulantes en el proyecto habitacional que habitarían en un futuro. Esto significó un giro importante en la política habitacional al poner acento en la habilitación social de los pobladores, comprendiendo la necesidad de dotar de herramientas y capacidades a los sectores populares para la vida en comunidad. Por otro lado significó una institucionalización de la participación de estos sectores, por lo tanto de características distintas a la que existió en el periodo anterior a la dictadura e incluso, con expresiones más acotadas, durante los años 80's. Sin embargo, la inclusión de las Entidades Patrocinantes o EGIS a cargo de la gestión dentro de los proyectos habitacionales, además de dar cuenta de una profundización de la inclusión del sector privado dentro de la política habitacional, dio por resultado numerosos fraudes a familias postulantes, producto de la falta de fiscalización y de exigencias para constituir una Entidad de Gestión Social Inmobiliaria.

Si bien de manera temprana en la historia de las Políticas Habitacionales en Chile la presencia del sector privado cumplió un rol determinado, es con la Ley General de Urbanismo y Construcción del año 1976 y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el DL 420, ambos promulgados el año 1979, que cobra un rol protagónico. La neoliberalización del suelo junto con la reducción del rol del Estado a la planificación territorial y a la generación de las condiciones para la expansión de las ciudades marcó el proceso de implantación del modelo de Estado Subsidiario en nuestro país.

El modelo de desarrollo económico Neoliberal impuesto por la dictadura determinó que el mercado regularía la vida económica del país, y con esto las políticas sociales. Por tanto el crecimiento urbano como la satisfacción de las demandas relativas a la vivienda actuaran

bajo el yugo de la necesidad de rentabilidad del sector privado. Esto implicó que el Estado dejara de concebir a la vivienda como un derecho que deba garantizar.

Como ya hemos dicho, la política del suelo, a plena disposición de las necesidades del mercado, ha generado variados fenómenos como la segregación urbana y la creación de ghettos sociales en la periferia de las ciudades y los sectores periurbanos añadidos durante los primeros años del siglo XXI, construyendo así la ciudad neoliberal, una ciudad profundamente fragmentada y reflejo de la desigualdad que existe en la sociedad.

Durante el último decenio analizado existió un diagnóstico que reconocía las lamentables consecuencias de una política habitacional que mercantiliza el derecho a la vivienda y frente a esto surgieron iniciativas como el Subsidio a la Localización y el Fondo Solidario de la Vivienda. La primera buscaba disminuir la influencia del precio del suelo, otorgando un subsidio especial para ser usado en proyectos que fueran construidos en lugares con facilidades de acceso y un mínimo de infraestructura comunitaria. A pesar de esto la oferta en términos económicos era poco atractiva para el sector privado y los requerimientos de distancia con el centro urbano e infraestructura eran mínimos, por lo tanto no significan una mejora importante.

Por otro lado, el Fondo Solitario de la Vivienda significó un cambio en la visión de la vivienda que se arrastraba desde la Dictadura Militar puesto que desde ese periodo, la vivienda fue entendida solo desde un punto de vista material, provocando que el avance de la política habitacional no tomará en cuenta el arraigo, la identidad y los elementos culturales que conforman el hábitat popular. Por eso durante los años 90 y respondiendo al déficit que dejó como legado el gobierno de Pinochet, la principal preocupación fue ampliar la cobertura, es decir la entrega de un techo para las familias que más lo necesitaban. Este avance de la mano del mercado, dio por resultado conjuntos habitacionales segregados, sin equipamiento comunitario, sin espacios recreativos, sin áreas verdes y con un tejido social descompuesto. Las problemáticas sociales relacionadas a esta situación no tardaron en aparecer siendo así la falta de seguridad, el estrés familiar, el hacinamiento y la

estigmatización expresiones de una política habitacional sesgada y solo enfocada en ser rentable para el sector privado, el responsable de la construcción directa de las viviendas. El programa Chile Barrio es el primero en abordar estas problemáticas, planteando la necesidad de pensar el barrio, no solo la vivienda individual, pero fue el Fondo Solidario de la Vivienda la principal estrategia por parte del Estado para hacerse cargo de las consecuencias del modelo.

A través de la ampliación de la participación pretendía generar un arraigo de los postulantes al futuro conjunto habitacional, durante todo el transcurso del proyecto, desde su formulación, la elección del lugar donde se asentaría, el contacto con los vecinos, la distribución de los espacios comunes, etc. Junto con esto surge la Habilitación Social como un apartado fundamental dentro del proceso de construcción del hábitat popular. Todo esto guiado por las Entidades de Gestión Social e Inmobiliaria creadas durante el año 2004, quienes tendrían la labor de gestionar los proyectos y acompañar durante todo el proceso a las familias postulantes.

Si bien el Fondo Solidario de Vivienda significó un avance, al menos en la concepción de vivienda por parte del Estado, las deficiencias que el modelo presenta se permearon a la ejecución del programa, por tal motivo podemos encontrar gestiones fraudulentas por parte de las EGIS y que los criterios de localización mantienen como lógica fundamental el precio del suelo, destinando los nuevos conjuntos habitacionales, a pesar de la ampliación de la participación y la preocupación por habilitar socialmente a los postulantes, a lugares alejados del centro urbano, de las oportunidades laborales, homogéneos socialmente y víctimas de la estigmatización.

## **CAPITULO 3**

### **FRUTILLAR: CARACTERIZACIÓN Y CRECIMIENTO URBANO**

En el tercer capítulo de esta investigación se realizará por un lado, una caracterización de la localidad de Frutillar abarcando también parte de su historia y por otro se analizará el crecimiento urbano, tratando de identificar cuáles son los patrones que presenta y los factores que lo determinan. La temporalidad escogida responde al periodo en que la planificación y expansión de los asentamientos urbanos comienza a ser delimitada por las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo Urbano formulado el año 1979 y que como ya vimos durante el Capítulo 1 sentó las bases de una política habitacional enfocada en el mercado y en fortalecer el rol del sector privado a través de la liberalización del suelo.

En función de lo anterior el objetivo del capítulo es identificar los patrones de crecimiento urbano de Frutillar, la política de uso de suelo y la expansión urbana a partir del año 1979 en

que se promulga la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Además se incorporaran cambios sociodemográficos y residenciales dependientes de este crecimiento.

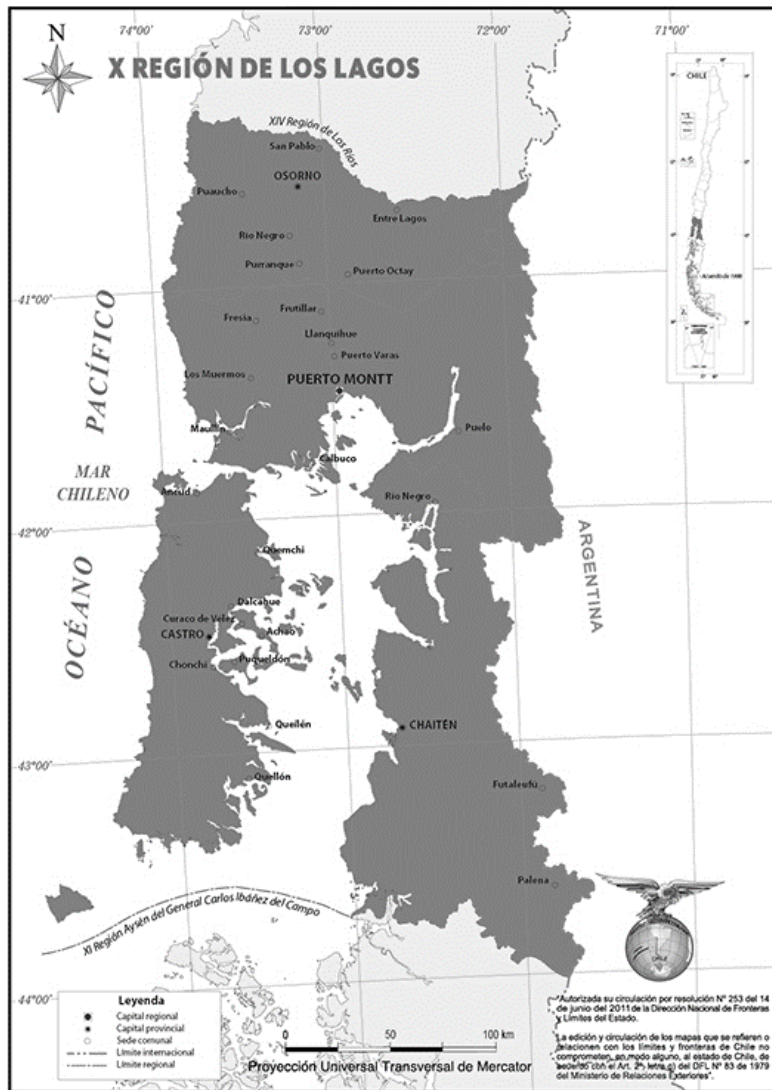
### 3.1 CARACTERIZACION GEOGRÁFICA Y SOCIAL DE FRUTILLAR

#### 3.1.1 Localización

La comuna de Frutillar está ubicada en la Región de Los Lagos, Décima Región de nuestro país formando parte de las localidades emplazadas en la cuenca del Lago Llanquihue. Se encuentra a 42 km del centro urbano regional, la ciudad de Puerto Montt y a 50 km de Osorno.

La Región de los Lagos (fig. 1) constituye el inicio de la Zona Austral del país, caracterizada por la interrupción de la continuidad de la Depresión Intermedia y el inicio de numerosas áreas insulares, particularmente abundantes en la Zona Austral. Esto influye de manera importante en los medios de transporte, surgiendo con particular importancia los medios marítimos y aéreos debido a los elementos de tipo geográficos.

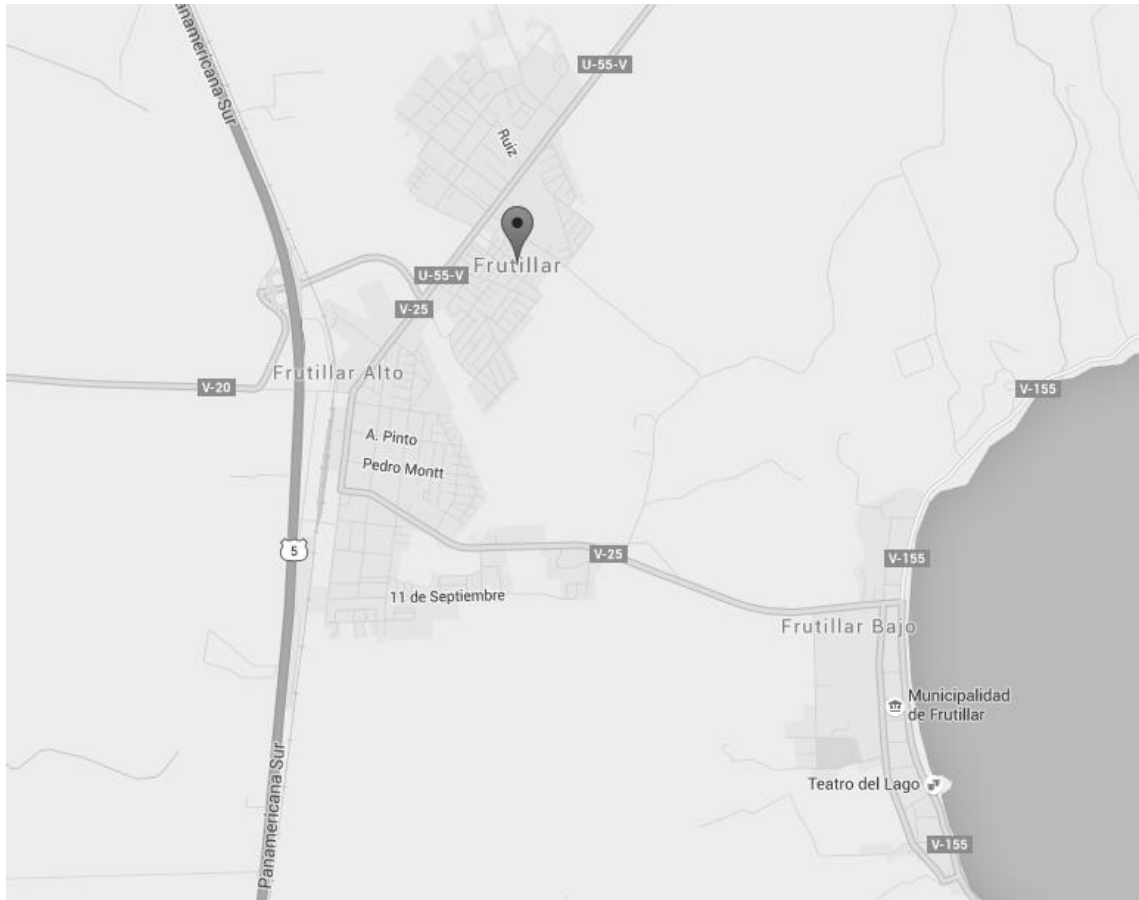
Frutillar (fig. 2) limita por el norte con las localidades de Purranque y Puerto Octay, hacia el sur con Llanquihue, al oeste con la comuna de Fresía y al este con la comuna de Puerto Varas y el Lago Llanquihue. En la comuna no existen cursos de agua importantes, a excepción del Río Toro que establece el límite con Fresia, los demás son pequeños esteros. Por otra parte el Lago, que constituye el límite Este de la localidad, se encuentra a 51 metros sobre el nivel del mar. Su alimentación es casi exclusivamente por aguas lluvias y desagua a través del río Maullin, que inicia en la comuna de Llanquihue.



**Figura 1:** Mapa X Región, de Los Lagos.

Fuente: Instituto Geográfico Militar.

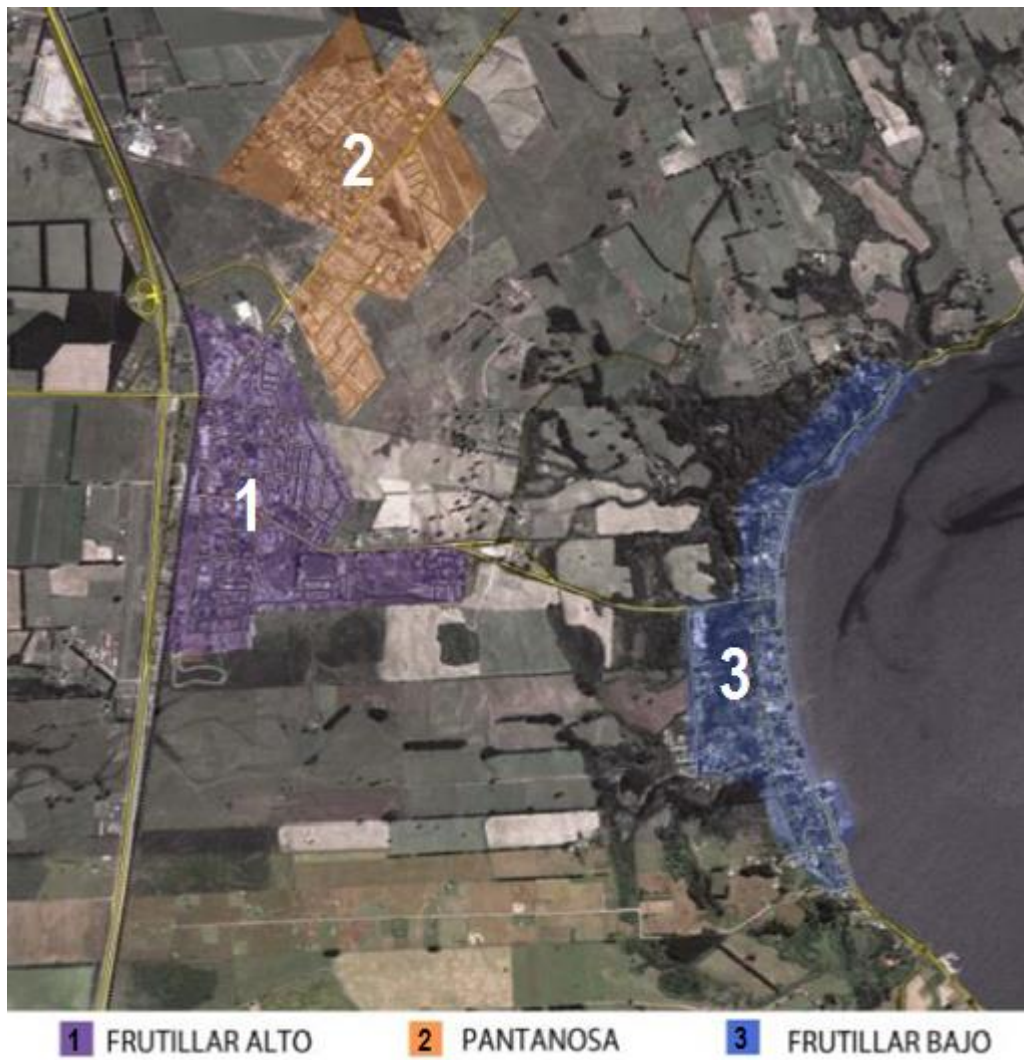
La localidad de Frutillar posee una superficie total de 831,4 kilómetros cuadrados y está compuesta, de acuerdo a su división territorial, cuatro distritos: Paraguay, Casma, Los Bajos y Frutillar, siendo este último el que concentra el área urbana de la comuna.



**Figura 2:** Sector urbano de Frutillar

Fuente: Google Maps

Para efectos de la investigación resulta necesario identificar tres sectores claramente diferenciados en la estructura urbana de Frutillar. Esto permitirá un mayor entendimiento del desarrollo territorial. Los tres sectores son: Frutillar Bajo, Frutillar Alto y Pantanosa. Cada uno de ellos presenta una formación y crecimiento diferenciado del otro, relacionado a procesos de colonización extranjera, desarrollo industrial, crecimiento vegetativo, migración campo-ciudad, etc.



**Figura 3** Sectorización Urbana Frutillar

Fuente: Plan Urbano Estratégico 2013, Fundación PLADES

El objeto específico de estudio de esta investigación, es decir Villa Libertad, está ubicado en el sector de Pantanosa, sector que ha asumido casi la totalidad de la expansión residencial durante los últimos años.

## 3.2 PROCESO DE DESARROLLO URBANO DE FRUTILLAR

### 3.2.1 Colonización del Llanquihue

La Villa Frutillar, nace fruto del proceso de colonización del sur de Chile que comenzó durante el mandato del presidente Manuel Bulnes, encargado de promulgar la “Ley de Colonización” el año 1845. La importante tarea de poblar el sector ubicado entre las ciudades de Osorno y Puerto Montt fue encomendada a Vicente Perez Rosales, nombrado agente colonizador, ya que hasta ese momento solo existían asentamientos no indígenas en los fuertes de Valdivia y Chiloé.

La importancia de colonizar respondía a la necesidad de construir la “Nación” luego del establecimiento de la República de Chile, tarea en la que la consolidación de los territorios era fundamental. Cargada de un impulso civilista, la colonización de estos territorios fue centralmente planificada y basada en dos principios básicos para la teoría política hegemónica de la época: Avanzar la civilización frente a la barbarie, y poblar para gobernar. Es por esta razón que los colonos, en su mayoría, fueron alemanes pues representaban la alta cultura, la civilización y el progreso del viejo continente.

Tomando en cuenta estos elementos es posible aseverar que

*“La colonización tenía un triple objetivo: a) geopolítico: extender e integrar el territorio hacia el sur, b) económico: Hacer productivos los territorios que se integraban; c) cultural: poner en contacto dos tipos muy diferentes de poblaciones con el fin de transformar relaciones sociales y también prácticas cotidianas en el sentido del disciplinamiento de los individuos”<sup>130</sup>*

---

<sup>130</sup> BAEZA, Manuel Antonio y otros. “Imaginarios sociales del Otro. El personaje del forastero en Chile (de 1845 a nuestros días)”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, (Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009), 3

El enfoque que presentó el proceso de colonización en Chile tuvo como finalidad estratégica, a la que apuntan los tres objetivos enumerados con anterioridad, la consolidación del modo de producción capitalista.

El Estado chileno estableció claras diferencias entre los colonos chilenos y los alemanes, otorgando a estos últimos regalías que favorecieron las condiciones de asentamiento “el gobierno los abasteció con víveres durante dos años y los equipo con bueyes, vacas y semillas para siempre. Los colonos estaban libres de tributos por veinte años y estaban exentos del servicio militar”<sup>131</sup> mientras que a los de origen chileno solo fueron beneficiados con la entrega de las tierras.

Así es como en Septiembre de 1856, gracias a las gestiones de Perez Rosales, llegan dos veleros, el “Caesar und Helen” y el “Grassbook”, con cerca de 50 familias alemanas que fueron asignadas a parcelas denominadas Frutillar, Punta Larga y Los Bajos. Las primeras viviendas fueron construidas en las faldas de los cerros evitando el terreno pantanoso que caracterizaba la orilla del lago Llanquihue. Finalmente el 23 de Noviembre del mismo año el presidente Manuel Montt funda la “Villa Frutillar”, asentamiento que dará vida con posterioridad al sector conocido como “Frutillar Bajo”.

### 3.2.2 Frutillar Alto

El caso del sector de Frutillar Alto fue distinto. Si bien junto con la llegada de los alemanes hubo asomos de asentamientos campesinos por el arribo de obreros que vinieron a proporcionar mano de obra, particularmente para la construcción de casas, galpones, caminos y toda la diversidad de instalaciones necesarias para la actividad agrícola, trabajadores que provenían principalmente de la Isla grande de Chiloé e islas cercanas a esta, el poblamiento masivo del sector se produciría durante las primeras décadas del siglo XX..

---

<sup>131</sup> FANTINI, Francisco “*Patagonia Chilena Historia*”, (Editorial Patagonia Media, Santiago, 2007), 59

El hecho principal que desata la consolidación de Frutillar Alto como asentamiento, fue la llegada del tren, luego de que a fines de 1906 el Estado chileno decidiera darle continuidad a la línea longitudinal para unir el ferrocarril hasta Puerto Montt, obras que se iniciaron el 26 Septiembre de 1907.

La existencia del tren rompió el aislamiento y el asentamiento comenzó a vivir un importante desarrollo entorno a la producción agrícola. Hacia los años 20 aumentó exponencialmente la producción y con ello el intercambio de materias primas, productos manufacturados, la llegada de maquinaria agrícola, y también, producto de lo anterior, de manera importante la necesidad de mano de obra para trabajo campesino e industrial. Como consecuencia de la llegada del Ferrocarril a la zona, la provincia de Llanquihue se convirtió en la primera productora de ganado de vacuno, mantequilla, cerdos, papas y miel del país.

En sus primeros años el tren al ser principalmente de carga realizaba viajes esporádicos, pero fue cuando aparecen los trenes de pasajeros que se produce una activa vida social entorno a este. Los habitantes del lugar iban a esperar visitas familiares, encomiendas, correspondencia, periódicos, etc. Esto significó un salto cualitativo para la conectividad del reciente asentamiento.

La llegada del ferrocarril no solo significó un aumento de la actividad industrial y comercial, pues las fuentes laborales que se desarrollaron entorno a este produjo la llegada masiva de trabajadores y sus familias a habitar el sector de Frutillar Alto, particularmente en las inmediaciones de la estación del ferrocarril. Las primeras familias que llegaron formaron parte de las cuadrillas de trabajo para la preparación del terreno y la construcción de las líneas férreas.

El poblamiento inicial de Frutillar Alto adquirió características de colonización territorial puesto que “las familias debieron trabajar artesanalmente para adecuar los terrenos, naturalmente agrestes, para la construcción de viviendas y tuvieron que elaborar la materia

prima necesaria para construir sus propias instalaciones”<sup>132</sup> Es importante además señalar que este proceso se realizó sin ningún tipo de ayuda estatal, solo gracias a un sistema de cooperativismo empleado debido a la forma de organización de la producción industrial empleada en el sector durante este periodo.

Durante este periodo hubo trabajos importantes de mejoramiento vial que logran establecer un nexo estratégico entre Frutillar Bajo y Frutillar Alto de carácter comercial, a través de la ampliación de la huella que conectaba ambos sectores, pasando a ser transformada en la actual Avenida Carlos Richter.

El crecimiento poblacional del sector fue presentando una serie de necesidades de consumo que permitieron un mayor nivel de desarrollo comercial, ya que al iniciarse los trabajos para la llegada del tren, Frutillar Alto carecía de instalaciones comerciales, salvo aquellos emporios que abastecían al sector de Frutillar Bajo.

Uno de los rubros que proliferó con mayor rapidez fue el de las pensiones, hospedajes y cantinas debido a la necesidad de atender y acoger a las cuadrillas de trabajadores encargados de abrir las rutas de conectividad entre los sectores interiores y costeros, así como a los campesinos de localidades aledañas que cada quince días iban a comercializar sus productos.

Así para el año 1920

*“se contaba con un comercio establecido capaz de satisfacer las necesidades básicas de la población, este se fue ampliando con la competencia y continuó la instalación y complementación de más rubros comerciales para proveer las áreas de sastrería y costura, librería, talabartería, zapatería, fletes, comunicaciones y todas aquellas que proporcionaban independencia respecto a Frutillar Bajo”<sup>133</sup>*

---

<sup>132</sup> NUÑEZ, Sonia “Condiciones sociales y económicas del poblamiento de Frutillar Alto (1910 – 1950)” Informe Final, Programa Memorias del Siglo XX, Participación social y rescate patrimonial. (Biblioteca Municipal de Frutillar, 2011), 7

<sup>133</sup> NUÑEZ, Sonia op cit. P 11

La actividad industrial hacia la década de 1920 presentó un gran dinamismo de la mano de la instalación de tres grandes empresas: Molino de Frutillar, Cooperativa Agrícola Frutillar, Maestranza y Fundición Valenzuela.

El Molino Frutillar inició su actividad el año 1925 y se ubicó frente a la estación de trenes. Su producción estaba destinada para Frutillar Bajo, Alto y sus alrededores mientras sus excedentes eran despachados vía ferrocarril para la ciudad de Puerto Montt, para ser distribuidos entre la Isla de Chiloé y Aysén. Por otro lado la Cooperativa Agrícola Frutillar, creada para “intermediar en la venta de productos agropecuarios, para asesorar en el tratamiento de abonos e insumos y otorgar asistencia técnica a sus asociados”<sup>134</sup> se convirtió rápidamente en el núcleo central de la dinámica comercial de Frutillar Alto. Para el año 1946 se incorporó la industria lechera impulsando significativamente la actividad de la Cooperativa, aumentando las inversiones en establos, infraestructura y compra colectiva de animales para la producción de lácteos. Durante la década de los 70 las instalaciones de la Cooperativa fueron arrendadas por la Lechera del Sur cuestión que la transformó en la segunda empresa de productos lácteos más grande del país.

La Maestranza y Fundición Valenzuela se instaló durante la década de los 50 y su desarrollo giró en torno a la instalación de motores a vapor de carácter industrial y calderas para las actividades agroindustriales y para la Lechera del Sur.

Durante el gobierno de Allende la maestranza pasó a manos de la CORFO como parte de las medidas para propiciar un desarrollo industrial estatal. Fue recuperada por la familia Valenzuela después del golpe militar, quienes durante la década de los 70 cambiaron el rubro al de la instalación de calefacciones centrales.

Es así como a mediados del siglo pasado nos encontramos con dos sectores consolidados en términos económicos y poblacionales y claramente diferenciados en términos socioeconómicos. La única relación que existía entre ambos era de tipo laboral. No hubo

---

<sup>134</sup> Ibid p 14

vínculos familiares ni de amistad, quedando evidenciada una marcada distinción de clases. Con el correr de los años la situación fue mostrando mayor apertura hacia el acercamiento debido al contacto cada vez más frecuente en torno a las actividades de carácter económico. Sin embargo los primeros colonos alemanes, ubicados principalmente en Frutillar Bajo procuraron mantener la “pureza” de sus elementos culturales:

*“Los alemanes eran muy reservados y no era habitual que compartieran con los criollos, yo recuerdo que había mucha desconfianza. Ellos formaron sus clubes y escuelas, todo aparte. Muchos años después, Carlos Cosack se instaló con un bar en lo alto y eso permitió comenzar a compartir”<sup>135</sup>*

### 3.2.3 Pantanosa

El sector de Pantanosa está ubicado en el norte de la comuna de Frutillar, camino a Puerto Octay. Corresponde a terrenos que antiguamente fueron propiedad de la Armada de Chile, ocupados por una Base Naval y dos antenas radiales que conectaban en esta frecuencia con la ciudad de Puerto Montt. Recibió el nombre de Pantanosa porque había “un monte muy húmedo y barroso, de difícil acceso para personas y animales, era muy común que se inundara cada invierno”<sup>136</sup>

El inicio del poblamiento del sector, situado a través de diversos relatos alrededor del año 1938 junto con los inicios del periodo presidencial de Pedro Aguirre Cerda<sup>137</sup>, fue una iniciativa de la armada de la mano de los trabajadores que prestaban servicios de limpieza y extracción de leña en el terreno. Como no recibían un salario se les entregó una hijuela a cada familia con una indicación: “entonces ellos tomaron la tierra y les dijeron [la armada]:

---

<sup>135</sup> Relato de Pedro Martínez Carcamo. *Jornada de Trabajo Grupo MSXX*, Frutillar, Junio 08 de 2009 en NUÑEZ, Gloria op cit. P 29.

<sup>136</sup> NUÑEZ, Sonia “*Poblamiento de Pantanosa*” Informe Final, Programa Memorias del Siglo XX, Participación social y rescate patrimonial. (Biblioteca Municipal de Frutillar, 2008), 7

<sup>137</sup> Ibid. p 8

tiene usted un mes y lo que alcance a limpiar es suyo”<sup>138</sup>. Este trato generó una repartición desigual del terreno

*“...eran hartos hermanos entonces todos los hermanos tenían que salir a trabajar por lo tanto, en un tiempo limpiaron hartas hectáreas de tierra y así sucesivamente. Hubo otros que limpiaron solo lo que marcaron, las huellas que establecían que desde ahí iba a ser su tierra. Posteriormente fueron subdividiendo ellos con sus hijos y después sus hijos fueron vendiendo tierras y se fue agrandando esta población”<sup>139</sup>*

Fue durante el año 1974, coincidiendo con los primeros meses de la Dictadura Militar, que el sector presenta un aumento masivo de la cantidad de habitantes. Esto, según cuentan vecinos de Pantanosa, debido a la erradicación masiva de trabajadores del campo de sectores aledaños

*“Los dueños de fundo tenían trabajadores que tenían ya una cantidad de años entonces aprovecharon, después del golpe, de sacarlos y venirlos a dejar. Acá tenemos sectores, por ejemplo el sector de Los Manzanos [Calle]... todo ese sector vino de un solo lugar, que es por ahí cerca de Fresia... Los gringos se unieron y compraron una cantidad de tierras que dividieron posteriormente entre sus trabajadores. Lo mismo pasó en el sector de los Coigues.”<sup>140</sup>*

Producto de esta instalación masiva de familias en el sector surge la población Pantanosa Antiguo que se identificó por un tipo de vivienda con las características de una autoconstrucción rural: materiales obtenidos de la naturaleza, dificultades para el acceso a electricidad, uso de letrinas, etc.

---

<sup>138</sup> Entrevista a Clénida Kie Mansilla, Presidenta de la Junta de Vecinos N°50, Población Pantanosa, Frutillar Alto, Mayo 2016

<sup>139</sup> Entrevista a Clénida Kie...

<sup>140</sup> Entrevista a Clénida Kie...

Durante el año 1982 se comienzan a regular los terrenos, sin embargo este interés por parte de los habitantes de Pantanosa no encuentra eco en las autoridades comunales, puesto que en las disposiciones del Plano Regulador Comunal del año 1983 el uso del suelo figuró rural, es decir fuera de los límites urbanos, cuestión que significaba la exclusión del sector de una serie de beneficios como el mejoramiento de espacios públicos, de infraestructura vial, de acceso a servicios básicos, etc.

El Plano Regulador de 1983 fue el primer instrumento de planificación que incluyó el sector de Frutillar Alto. Hasta ese entonces solo existía un crecimiento planificado del sector de Frutillar Bajo, cuestión que se tradujo en primer lugar, en que el centro administrativo se ubicará en ese sector, en desmedro del desarrollo socio-comunitario de su vecino cercano a la línea del ferrocarril.

A pesar de ser un instrumento de planificación, el Plano Regulador de 1983 tuvo la tarea de regularizar el espacio ocupado de facto, en particular el industrial y comercial, no presentando una proyección del uso del suelo urbano a pesar de la existencia de elementos residenciales en el sector de Pantanosa, sector que mantuvo su uso de suelo como rural, a pesar de los intentos de muchos vecinos de regularizar sus terrenos.

Un aspecto importante y que permite proyectar las razones del no reconocimiento del sector de Pantanosa en el instrumento puede ser encontrado en el Artículo N°3 del mismo:

*“Todas las materias atinentes al desarrollo urbano que no estén en el plano [Regulador], se regirán por las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización”<sup>141</sup>*

Como ya vimos en el Capítulo II, la Ley General de Urbanismo y Construcciones promulgada el año 1976 fue la que sentó las bases para la liberalización del mercado del suelo, pilar fundamental de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del año 1979,

---

<sup>141</sup> Plano Regulador Comunal de Frutillar, 1983, p 2

determinando así el crecimiento urbano de Frutillar sobre terrenos de uso de suelo rural, situación que generó diversas problemáticas como dificultad en el acceso a servicios básicos, problemas de conectividad y precariedad infraestructural de las viviendas, a las familias que ya habitaban el sector de Pantanosa.

Junto con esto el Plano Regulador de 1983 establece una clara zonificación que identifica dos grandes sectores diferenciados en cuanto a su actividad productiva y, como consecuencia de eso, incluso en las disposiciones en el uso del espacio. Quedando las zonas H1 y T<sup>142</sup> correspondientes al sector de Frutillar Bajo, destinadas, además de a viviendas y comercio, a actividades turísticas e instituciones de administración local mientras que las zonas H2, C e I destinadas principalmente al uso industrial, artesanal (talleres) y de bodegaje. Además las disposiciones acerca de subdivisiones prediales y características del uso del terreno en el ámbito de la vivienda entre ambos sectores mostraban marcadas diferencias<sup>143</sup>.

La proyección habitacional que subyace en el Plano Regulador en cuestión estima que los incrementos poblacionales y la demanda de suelo destinado a viviendas podrían ser absorbidos no a través del aumento del manto urbano comunal sino a través de la densificación.

En definitiva del Plano Regulador Comunal del año 1983 fue una consolidación del área industrial y comercial efectivamente ocupada en el sector de Frutillar Alto, con un área habitacional de crecimiento espontáneo invisibilizada como Pantanosa. Por otro lado institucionalizó la segregación urbana, principalmente en su dimensión residencial, que afecta la comuna, a través de una marcada zonificación que respetaba el uso tradicional de los espacios que componen el asentamiento urbano.

El año 1986 se realiza la primera modificación al Plano Regulador Comunal que establece por un lado cambios en el uso de suelo del sector ubicado al sureste del asentamiento urbano

---

<sup>142</sup> Denominación acuñada dentro del instrumento de planificación

<sup>143</sup> Plano Regulador Comunal de Frutillar, 1983, p 7

entre las calles 11 de Septiembre y Carlos Richter, siendo esta última la única conexión entre Frutillar Alto y Frutillar bajo. En el instrumento de planificación original el uso del suelo de este sector correspondía a áreas verdes (V), equipamiento deportivo y recreacional (DR) y un pequeño espacio para uso habitacional (H2), sin embargo en la versión modificada el uso del suelo paso a ser para equipamiento deportivo y recreacional en su totalidad. Por otro lado se incorporan a la mancha urbana los terrenos ubicados al este de Frutillar Alto, desde la calle San Pedro hasta el trazado de las torres de alta tensión, para uso habitacional (H2).

Los cambios expresados en el Plano Regulador de 1986 dan cuenta de una proyección habitacional importante debido a la incorporación de terrenos para este uso en particular y una mayor preocupación por parte del municipio por generar condiciones favorables para el aumento poblacional al incorporar también espacios para el desarrollo deportivo y recreacional dentro de la planificación. Finalmente los primeros años de la década recién pasada se materializa este crecimiento con la construcción de las denominadas “Villas Unidas”, sector compuesto por las Villas Sajonia y Sajonia Norte, de viviendas sociales y la población Los Libertadores.

Si bien esta versión del instrumento presenta un reconocimiento y proyección del crecimiento poblacional y con eso de las futuras necesidades habitacionales, tanto la modificación del Plano Regulador Comunal del año 1986 como la realizada el año 1988, que afectan exclusivamente al sector de Frutillar Alto, no incluyen el sector de Pantanosa, a pesar de presentar un aumento en el número de viviendas de origen espontáneo.

Hacia el año 1995 se realiza la regularización masiva de los terrenos de la Población Pantanosa gracias a la gestión de dirigentes vecinales del sector

*“Entonces yo sin saber pero absolutamente nada en documentos, cuando del Ministerio de Bienes Nacionales dijeron que la plata estaba para hacer este trabajo... vino un caballero una mañana muy temprano a mi casa preguntando por el presidente de la Junta de Vecinos, que era mi marido, conversaron y mi*

*marido dijo: pero como vamos a hacer nosotros ese trabajo si es un trabajo tan grande donde hay que hacer documentos y todo... y como a mí me gustan los desafíos, le dije: todo se aprende. No es mi especialidad llenar papeles porque mi letra no es muy bonita, pero pensé: esto se puede hacer así que le dije a don Wladimir Agüero, que era el caballero que venia del Ministerio de Bienes Nacionales, que si me enseñaba yo podía aprender, así que don Wladimir, que era un viejo bien choro y por eso me gustaba trabajar con él, dijo: ya po, te doy una semana para que aprendas el manejo de los documentos que se necesitan, como ordenarlos, etc. Porque eso necesitaban ellos, que las carpetas de la gente fueran ordenadas. Ahí comenzamos a trabajar, armando los papeles, juntándole los documentos a la gente. No me costó, lo aprendí rápido el trabajo así que llegamos a armar alrededor de 200 carpetas. Así que ahí trabajamos con un abogado del ministerio de Bienes Nacionales y otro de la fundación y postulamos a un proyecto. Entre los dos y nosotros como dirigentes de la Junta de Vecinos tuvimos que hacer una declaración jurada que decía que efectivamente la gente era dueña de ese terreno porque llevaba viviendo una cantidad de años porque no podíamos llevar el papel que decía que [el terreno] había sido cambiado por una chancha, o por un carretón, o por un quintal de harina o por cualquier otras cosas que la gente cambio por tierras y que fue en la mayoría de los casos, porque la gente vino del campo<sup>144</sup>*

El proceso de regularización de terrenos les permitió, el mismo año, postular al Subsidio Rural mejorando en parte la calidad de las construcciones de la población pero presentando, al ser un subsidio de carácter rural, una serie de deficiencias que impedían alcanzar estándares de habitabilidad óptimos a las familias

---

<sup>144</sup> Entrevista a Clenida Kie...

*“En la mayoría de los casos fue autoconstrucción acá [Pantanosa] y cuando postularon a los Subsidios Rurales, que fue después del año 1995 cuando se obtuvo la mayor cantidad de títulos, las constructoras participaban de una licitación, el SERVIU licitaba para que las empresas construyeran”<sup>145</sup>*

*“Con el Subsidio Rural hacían las casas, sin baño eso sí, eso de los baños salió después. Entonces ahí también había que tener ojo y criterio para trabajar con una empresa o con otra y para poder ver quien ofrecía mas y menos”<sup>146</sup>*

Durante los primeros años de la década de los noventa surgen los primeros Comités de Vivienda en Frutillar, siendo el de la actual población Gabriela Mistral el primero en formarse y que dio comienzo al poblamiento del sector de Pantanosa Nuevo

*“Yo estaba muy contenta en Frutillar en ese minuto porque cuando llegue acá conocí a una persona ya que siempre he sido muy amistosa, siempre comparto conversaciones y por ahí alguien me dijo que había un comité por aquí que tenía como 9 personas en ese momento, esto por el año 91. Entonces me dijeron que si acaso me podía acercar, ya que justamente ese día había reunión... así que le dije ningún problema, yo voy. La reunión iba a ser al frente de CAFRA, en una sede de la población Lidia Carrasco, una población chiquitita que hay por acá. Así que fui a la reunión, éramos pocas personas... ahí integré el comité Gabriela Mistral”<sup>147</sup>*

El sector de Pantanosa Nuevo, ubicado frente a la Población Pantanosa, en dirección al Lago Llanquihue, es el área que alberga, desde finales de la década de los noventa la mayor cantidad de proyectos habitacionales de viviendas sociales en Frutillar.

---

<sup>145</sup> Entrevista a Maria Gallardo, Concejal de Frutillar, ex Dirigente de Junta de Vecinos Población Gabriela Mistral, Frutillar Alto, Julio 2016.

<sup>146</sup> Entrevista a Clenida Kie...

<sup>147</sup> Entrevista a Maria Gallardo...

Los Comités de Vivienda surgen como expresión de las necesidades habitacionales que presenta el asentamiento urbano debido al progresivo aumento de la población que según datos extraídos del Instituto Nacional de Estadísticas ascendió de 13.107<sup>148</sup> habitantes el año 1992 a 16.094<sup>149</sup> habitantes, cifra que corresponde a los datos que arrojó el CENSO del año 2002 y que se produce por factores como la migración campo ciudad, cuya demanda habitacional sería absorbida a través de arrendamiento temporal de viviendas de estación, es decir aquellas destinadas para periodos estivales o la convivencia en calidad de allegados en casas de familiares.

*“...cuando uno trabaja apatronao, usted sabe que las mujeres no sirven mucho, como que las mujeres no están a la altura del varón, según los patrones pero yo hacia el trabajo del campo, tirando silo, ordeñando y muchas cosas más en el campo, así que después el dueño me dijo: bueno, tengo que recibir a una familia donde haya un hombre que sepa trabajar el tractor y todo así que tuve que emigrar a la ciudad. Llegue arrendando aquí cerca en la población Juan Antonio Rios”<sup>150</sup>*

*“Si, la mayoría de la gente que integraba los comités vivían donde los parientes, donde los papas con sus parejas y a veces hijos también. Esos comités, a todos se les nombra allegados acá, pero es gente que vive donde los parientes o que también arriendan.”<sup>151</sup>*

Los Comités de Vivienda y de Allegados fueron dando vida a diversas poblaciones, villas y conjuntos habitacionales en el sector como Gabriela Mistral, Pablo Neruda, Los Regidores, El Esfuerzo, Nueva Esperanza, Padre Hurtado, Los Lagos, Las Cascadas, Los Rododendros, Las Rosas y Villa Libertad. Los comités se organizaron entorno a programas habitacionales

---

<sup>148</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, “Chile: Ciudades, Aldeas, Pueblos y Caserios - CENSO 1992”, Santiago de Chile, 1995. P 30

<sup>149</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADSTICAS, “Indicadores comunas 2002 – 2020” ver en [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/familias/demograficas\\_vitales.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vitales.php)

<sup>150</sup> Ibid

<sup>151</sup> Entrevista a Clenida Kie...

tales como Vivienda Social (DFL N°2), PET, Vivienda Económica Sin Deuda y Fondo Solidario de la Vivienda I.

La principal particularidad que presentaban estos conjuntos habitacionales, además de la homogeneidad social e infraestructural que correspondía a las características estándar de las viviendas sociales del periodo, fue que fueron propuestos y ejecutados sobre terrenos con un uso de suelo rural.

*“En ese minuto nosotros apoyamos mucho al comité Gabriela Mistral que les costó encontrar lugar para el proyecto porque no habían más terrenos. Este terreno que estaba aquí, se sembraba antes, era rural... acá había un monte, había un ñade pa’ lla. Entonces como la gente del comité vio que había otra población que estaba cerca de este lado tramitó el terreno aunque era pampa todo esto que estaba aquí, habían matorrales y cosas.”<sup>152</sup>*

*“Esos terrenos eran rurales, tuvieron que ellos [El comité] hacer el trámite. La consultora se encargó de hacer los trámites para el cambio del uso del suelo, para que fuera urbano”<sup>153</sup>*

Según la documentación de la Dirección de Obras Municipal, al menos, los conjuntos de Los Rododendros, Cascadas y Libertad realizaron la solicitud formal al SAG para el cambio del uso del suelo agrícola al uso habitacional.

Al no ser terrenos incluidos en los límites urbanos que el Plano Regulador Comunal estipulaba, los proyectos habitacionales del sector de Pantanosa Nuevo presentaron diversos problemas relativos a la factibilidad de agua, conectividad vial y alumbrado público.

La principal causa que determinó la localización de estos proyectos en suelo de uso rural fuera del manto urbano que establecían los instrumentos de planificación, fue el precio de

---

<sup>152</sup> Entrevista a Helvio Araneda, Encargado del Centro Comunitario de Frutillar, ex – Concejel, Frutillar, Mayo, 2016

<sup>153</sup> Entrevista a Clenida Kie...

este. Un terreno no urbanizado era de un valor considerablemente más bajo que el de uno ubicado dentro de los límites urbanos

*“Yo no sé si los terrenos los compraban los comités, al parecer lo pagaba la gente con su subsidio entonces por eso tenían que elegir los terrenos más baratos, los que estaban más accesibles para poder comprar por espacio y precio, si eran muchos”<sup>154</sup>*

*“Principalmente se eligieron [los terrenos] porque el precio era conveniente. Entre el municipio y el SERVIU vieron la parte técnica, nosotros fuimos al terreno a ver... y la verdad no había otra opción en ese tiempo porque para acá (hacia el centro) era demasiado costoso para el comité. Entonces lo más barato era ahí”<sup>155</sup>*

Finalmente en la modificación del Plano Regulador Comunal del año 2004 fue incluido el sector de Pantanosa Nuevo, tan solo meses antes de la entrega de las edificaciones correspondientes a conjuntos habitacionales como Las Cascadas, Las Rosas, Los Rododendros y Villa Libertad.

Resulta importante señalar que el año 2008 se realiza una nueva modificación al Plano Regulador Comunal que tiene como principal objetivo la inclusión al mapa urbano del sector de Punta Larga (figura 4) en Frutillar Bajo, camino a la comuna de Llanquihue, debido a proyectos inmobiliarios de baja densidad y destinados a sectores socioeconómicos altos como segunda vivienda y que en ese sector se desarrollarían con posterioridad. Actualmente es posible encontrar las primeras etapas del condominio Patagonia Virgin, que incluyen desde amplias áreas verdes hasta una cancha de Golf privada y que en las próximas etapas incluirán canchas de tenis, un spa, una piscina temperada y un hotel cinco estrellas.

A modo de conclusión de este capítulo podemos observar que el crecimiento de Frutillar está caracterizado por una serie de elementos como por ejemplo, y el más notorio, la marcada

---

<sup>154</sup> Entrevista a Clenida Kie...

<sup>155</sup> Entrevista Maria Gallardo...

diferenciación de los espacios entre Frutillar Alto y Frutillar Bajo institucionalizada por cada una de las versiones del Plano Regulador Comunal desde la primera correspondiente al año 1983. En este instrumento podemos ver una zonificación que exhibe diferencias que van desde el uso del suelo, las subdivisiones prediales, las dimensiones del terreno, etc. Determinando así al sector de Frutillar Alto al desarrollo de carácter industrial y comercial con sectores habitacionales de viviendas dirigidas a estratos socioeconómicos medios y bajos, mientras que Frutillar Bajo concentra las actividades turísticas, el centro administrativo y los proyectos habitacionales dirigidos a estratos socioeconómicos altos como Patagonia Virgin.



**Figura 4.** Punta Larga Oriente

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a la modificación del Plano Regulador Comunal del año 2008 (ver anexos)

Dentro del análisis de los instrumentos de planificación es importante detenerse en las diferencias que existieron, en cuanto a proyección y planificación, entre conjuntos habitacionales del sector alto y el sector bajo. En el primero, el poblamiento masivo del sector de Pantanosa durante la década del 70 fue ignorado por el Plano Regulador Comunal

del año 1983 y sus modificaciones de los años 1986 y 1988. Solo fue incluido en la versión del 2004 y de la mano de proyectos habitacionales de viviendas sociales que avanzaban sobre suelos de uso rural no contemplados en el Plano Regulador.

Por otro lado, en la modificación realizada el año 2008 del Plano Regulador se incluyen terrenos ubicados en el sector de Punta Larga, Frutillar Bajo, lugar donde años después se comienza a desarrollar el proyectos habitacional Patagonia Virgin con características de condominio habitacional de segunda vivienda para estratos socioeconómicos altos. El trato diferenciado sobre la inclusión de terrenos al Plano Regulador Comunal da cuenta de la profundización por parte de las autoridades locales de la segregación, en particular en la dimensión residencial, que presenta el asentamiento urbano en cuestión.

Sobre este análisis es posible afirmar que el trato diferenciado sobre la inclusión de terrenos Plano Regulador Comunal consolida e institucionaliza la dimensión residencial del fenómeno de segregación urbana que presenta el asentamiento en cuestión, transformando además a Frutillar en una comuna de carácter bi nuclear, es decir con dos centros de desarrollo que presentan marcadas diferencias en términos socioeconómicos.

Con respecto al sector de Pantanosa Nuevo, lugar donde proliferaron los conjuntos habitacionales de viviendas sociales desde finales de la década del 90 sobre suelo de uso rural, es posible señalar que este avance responde fundamentalmente al menor costo que implicaba para un Comité de Viviendas adquirir un terreno no urbanizado de uso rural.

Este fenómeno es expresión de la liberalización del suelo, contenida en el DL 420, que elimina los límites urbanos, y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano ambos del año 1979, instrumentos que establecen que el uso del suelo debe estar determinado por el mercado, es decir responder a criterios de rentabilidad y por la demanda existente.

Así es como la expansión urbana de Frutillar fue guiada fundamentalmente por criterios de carácter mercantil, ya que en este caso la localización de los conjuntos habitacionales fue

establecida por el bajo valor del suelo, elección que permitía abaratar costos en los proyectos y por lo tanto generar mayor rentabilidad para la empresa a cargo de la construcción.

Esta situación generó que los conjuntos habitacionales ubicados en el sector de Pantanosa Nuevo presentaran características de marginalidad habitacional, particularmente las villas Las Cascadas, Los Rododendros, Las Rosas y Libertad, ubicados en las inmediaciones de un pozo de lastre.

## **CAPITULO 4**

### **LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA EN UN ESPACIO SEGREGADO CASO VILLA LIBERTAD**

En este, el cuarto y último capítulo de la investigación se realizará un análisis del conjunto habitacional Villa Libertad a través de una revisión histórica del proceso de constitución y consolidación del Comité de Allegados “Libertad” y de su etapa posterior como comunidad organizada entorno a la Junta de Vecinos del mismo nombre, caracterizando los niveles de participación que presentan ambos periodos, es decir desde el año 2000, cuando se levanta el Comité de Allegados hasta la actualidad.

Complementando lo anterior, se identificarán las diversas problemáticas que se presentan durante el periodo a analizar y junto a esto las prácticas comunitarias que surgen desde el hábitat popular para hacer frente a estas. Es importante señalar que se realizará un especial énfasis en aquellas problemáticas derivadas de la situación de segregación urbana, en la que

el conjunto habitacional en cuestión se encuentra, y en particular en aquellas generadas por la ubicación espacial de la villa.

#### 4.1 COMITÉ DE ALLEGADOS LIBERTAD

A finales de la década del noventa, fruto de la migración campo – ciudad y del crecimiento vegetativo que se produce en el asentamiento urbano de Frutillar, el fenómeno del allegamiento y los problemas relativos al arrendamiento en contexto de una ciudad turística como expresiones de la problemática habitacional, alcanzan niveles que desencadenan procesos de organización entorno a la demanda de la vivienda social

*“Gracias a Dios no puedo decir que anduve arrendando por aquí por allá... solo un tiempo por el trabajo de mi esposo. Pero mi hermana sí ella anduvo de casa en casa arrendando y entonces aquí en Frutillar de por sí los arriendos son caros. Por eso ella arrendaba piecitas no más y la gente no tenía las piezas en buen estado... ella sufrió harto...”<sup>156</sup>*

*“El tema de la vivienda es un tema importante, la gente estaba viviendo hacinada, con los suegros, vivían muy mal entonces cuando hablaban de poblaciones la gente hacia lo imposible para obtener sus casas...”<sup>157</sup>*

*“Estar de allegado es muy triste, cuando tú no tienes las lucas para pagar tu arriendo, la otra persona dice ya pues mañana es el último plazo si no se me va. Como hay tanta gente que necesitaba una casa y que se quería venir a vivir al sector urbano...”<sup>158</sup>*

---

<sup>156</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao, Tesorera de la Junta de Vecinos de Villa Libertad, Frutillar Alto, Julio 2016.

<sup>157</sup> Entrevista a Helvio Aranedo...

<sup>158</sup> Entrevista a Maria Gallardo...

Es así como el 4 de Abril del año 2000, gracias al apoyo de dirigentes vecinales que habían pasado por procesos de conformación de comités de allegados en años anteriores, en especial de María Gallardo, dirigente de la población Gabriela Mistral y Helvio Araneda, parte del concejo comunal durante este periodo, se constituye el Comité de Allegados Libertad, compuesto principalmente por familias que respondían a los llamados abiertos realizados a través de la radio comunal “La Auténtica”, por aquellos que se enteraban a través del boca a boca y por familias que iban quedando rezagadas de procesos de postulación anteriores

*“Cuando uno postula a estos programas de vivienda el Ministerio le exige a cada postulante una serie de antecedentes y el ahorro, entonces basta que a un socio le falte un papel o el ahorro y el comité cae completamente, entonces nosotros hacíamos lo siguiente: si habían 300 inscritos, en algún momento poníamos un tope, por ejemplo decíamos “ya, los que tienen el ahorro al primero de diciembre, ese comité lo postulábamos y los otros quedan para el próximo llamado” ...”<sup>159</sup>*

Durante los dos primeros años el proceso de consolidación del Comité fue lento porque había un desconocimiento generalizado sobre los programas habitacionales, los plazos para las postulaciones y las reuniones se realizaban con poca frecuencia

*“Fue un proceso lento los primeros dos años porque no se sabía mucho. Además la directiva era nueva, no se manejaba en el tema, no sabían qué ir a preguntar al SERVIU, se les olvidaban las cosas. Entonces perdíamos tiempos se hacían reuniones cada dos meses, entonces nosotros encontrábamos que no se trabajaba muy rápido. Hubo dos cambios de directiva por lo mismo, porque creíamos que no se avanzaba en nada...”<sup>160</sup>*

La falta de un departamento de vivienda dependiente del municipio que respondiera a las problemáticas habitacionales y a la demanda de vivienda en la ciudad produjo que los

---

<sup>159</sup> Entrevista a Helvio Araneda...

<sup>160</sup> Entrevista a Liliana Triviño, Presidenta de la Junta de Vecinos Villa Libertad desde el 2014 a la actualidad, Frutillar Alto, Sector Pantanosa Nuevo, Junio 2016.

dirigentes vecinales se empoderaran orientando y guiando la totalidad de los comités desde mediados de la década del 90 hasta el año 2005 cuando surge la Oficina de la Vivienda en la Municipalidad de Frutillar.

Por otro lado, las exigencias impuestas por la ficha CAS y las escasas posibilidades de juntar la cantidad de ahorros necesarios que debía acreditar un postulante al momento de que el proyecto habitacional ingresara de manera oficial al Rukan<sup>161</sup>, dejaba un alto número de familias a la espera del próximo llamado para la conformación de un comité. La mayoría de las familias correspondían a trabajadores agrícolas en busca de independencia familiar o de su empleador a través de la obtención de una vivienda propia o habitantes del sector rural que llegaban al sector urbano de la comuna en busca de mejores oportunidades laborales.

*“Van a encuestar a las personas de parte de DIDECO para registrar cuantas personas son por familia, los sueldos, cuantas piezas, si tenía televisor, lavadora, etc. Entonces a algunos les favorecía y a otros no, el problema es que había gente a la que le ponían tremendo puntaje y las cosas no eran ni de ellos porque vivían de allegados...”<sup>162</sup>*

*“Mucha gente vivía en el campo en viviendas que le entregaban de forma provisoria los empleadores, esas personas tenían la dificultad que al no tener vivienda propia tenían que aceptar las condiciones que los empleadores les imponían, y si no los echaban a la calle... La política habitacional en Frutillar ha permitido que finalmente el trabajador agrícola tenga una vivienda, pueda seguir trabajando en el campo pero tiene la seguridad de que ante cualquier problema con el empleador él tiene donde llegar y sus hijos se pueden educar en los liceos de la comuna que tienen mejor calidad de la educación...”<sup>163</sup>*

---

<sup>161</sup> Sistema computacional que almacena la documentación contenida en los proyectos habitacionales.

<sup>162</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>163</sup> Entrevista a Ramón Espinoza, Ilustre Alcalde de la comuna de Frutillar desde el año 2004 hasta la actualidad, Frutillar Bajo, Julio 2016.

*“Bueno, mucha gente del comité vivía con los padres, porque el allegado vive en general con su familia. Mucha gente que arrienda también y sobre todo gente del campo que muchas veces, cuando terminan las faenas del campo, como no se siembra mucho se dedicaban más a la ganadería y ya mucha gente deja de trabajar en el campo y se venía para la ciudad”<sup>164</sup>*

Después de un par de años de poca actividad, a mediados del año 2003 se realiza la fusión de tres Comités de Allegados con el objetivo de fortalecer la futura postulación del proyecto habitacional ya que mientras más familias beneficiarias habían mejor sería la oferta que recibirían por parte de una constructora para la realización del conjunto habitacional. Esta medida benefició principalmente a los comités de menor tamaño y que no estaban siendo asesorados por dirigentes vecinales. Desde ese momento las reuniones y las actividades realizadas por el Comité se hicieron con más frecuencia.

*“Con los dirigentes les planteamos [a los otros comités] porque no hacemos un solo comité mejor y estamos todos juntos y ahí se hizo una reunión y llegaron la mayoría de las personas de los otros comités y dijeron que sí que se querían cambiar del comité al libertad y después fue tomar la decisión sobre el nombre con el que quedábamos y nosotros como dirigentes queríamos defender nuestro nombre original, porque nosotros éramos los que más trabajábamos”<sup>165</sup>*

El Comité de Allegados Libertad se organizó en el marco del programa habitacional piloto denominado Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDsD) focalizado a personas de escasos recursos, particularmente a las provenientes del primer quintil de la población, y que por lo tanto no califican para el otorgamiento de un crédito hipotecario, siendo el ahorro familiar y el subsidio los únicos recursos para acceder a una solución habitacional. Sin embargo, y como la descripción del programa lo asumía, la forma de financiamiento de esta

---

<sup>164</sup> Entrevista a María Gallardo...

<sup>165</sup> Entrevista a Ana Sánchez, Vicepresidenta Junta de Vecinos Villa Libertad, sector Pantanosa, Frutillar Alto, Junio 2016.

vivienda no garantizaba niveles de satisfacción adecuados de los estándares de habitabilidad y confort debido a “la escasez de equipamiento, la deficiente calidad de los procesos constructivos, la utilización de materiales inadecuados o de mala calidad, la escasa calificación de mano de obra y la insuficiente incorporación de tecnología”<sup>166</sup>

La fundamentación de este programa habitacional aún estaba centrada, marcando una continuidad con la política habitacional de los años 90, en ampliar la cobertura tratando de combinar la calidad y la cantidad de construcciones a través de la entrega de una solución de menor tamaño y con proyección a ser “completada con el esfuerzo de los usuarios y con la ayuda de un diseño flexible, dinámico y modular”<sup>167</sup>, es decir destinada a que sean los beneficiarios del programa quienes se preocupen de adaptar la infraestructura a las necesidades familiares a través de planes de ampliación y mejoramiento.

*“La vivienda no tenía tantos requerimientos en materia de construcción, materiales y terminaciones que las que tienen hoy día que han ido aumentando el costo de las viviendas en si, por ejemplo hoy en día...”<sup>168</sup>*

*“Esta fue una de las primeras poblaciones que se hicieron con este sistema de no pago, la vivienda económica sin deuda y justamente es por eso que procuraron hacer todo lo más económica en ese minuto, en desmedro de muchas cosas po. Se puede decir que estas fueron como una especie de casas piloto de ese programa, las otras poblaciones que hicieron después se hicieron con otros programas ya...”<sup>169</sup>*

El Comité tenía la labor de seleccionar la consultora que haría viable el proyecto habitacional de Villa Libertad, recibiendo tempranamente ofertas de diversas entidades incluidas la Cámara Chilena de la Construcción. Sin embargo fue la consultora FELMER, ubicada en la

---

<sup>166</sup> NAVARRO, Mario “Estándares Habitacionales para la Vivienda Social Dinámica sin Deuda”, División de Política Habitacional, (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, Enero del 2002), 9

<sup>167</sup> Ibid p 9

<sup>168</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

<sup>169</sup> Entrevista a Manuel Soto, habitante de Villa Libertad. Sector Pantanosa Nuevo, Frutillar Alto, Julio 2016.

ciudad de Puerto Montt, la elegida por los socios. El trabajo realizado entre el Comité y la consultora estuvo marcado por el constante vínculo entre los dirigentes y los profesionales a cargo del proyecto, quienes establecieron canales fluidos de comunicación con los dirigentes y la comunidad

*“Nos encontramos con súper buenos profesionales. Siempre nos incluyeron en el proyecto, nos decían que podíamos ir cuando quisiéramos a plantearles dudas sobre el proyecto íbamos a mirar como avanzaba el proyecto, el dibujo todo y la parte social también, conversábamos también eso y nos poníamos al día”<sup>170</sup>*

*“Siempre había una persona encargada de la consultora encargada de mantener contacto con la presidenta, al menos cuando yo entre. Con la señora Jeanette [Presidenta del Comité de Allegados Libertad], estaban siempre en contacto... información para allá, información para acá”<sup>171</sup>*

Sin embargo este vínculo fue solo consultivo, no vinculante ya que los integrantes del Comité no participaron en la toma de decisiones sobre la infraestructura de la vivienda, el emplazamiento del conjunto habitacional, la ubicación de las áreas verdes y de la infraestructura comunitaria. Dejando este tipo de decisiones a las posibilidades que entregaba el financiamiento de la vivienda, es decir a criterios de mercado en particular a la rentabilidad del proyecto, criterio que se vuelve fundamental, por ejemplo, a la hora de la elección del terreno donde se construiría el conjunto Villa Libertad, como veremos más adelante

*“La gente tiene poca participación en cuanto a áreas verdes y esas cosas, las constructoras traen los planos y le presentan a la gente lo que ellos deciden no más po...:”<sup>172</sup>*

---

<sup>170</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>171</sup> Entrevista a Ingrid Huenquiao, habitante de Villa Libertad. Sector Pantanosa Nuevo, Frutillar Alto, Agosto 2016.

<sup>172</sup> Entrevista a Manuel Soto...

Una de las primeras adversidades que el Comité de Allegados Libertad tuvo que sortear fue la elección del terreno. Esto porque la decisión sobre dónde emplazar el proyecto habitacional dependía exclusivamente de la capacidad de gestión de ellos, sin contar con apoyo u orientación institucional desde el municipio o el SERVIU

*“Primero nosotros trabajamos solitos apoyados por la señora María. El SERVIU sólo nos decía que para tener una cantidad de personas nosotros necesitamos ubicar un terreno. Nosotros como directiva teníamos que ubicar el terreno, nosotros lo negociamos como quien dice que se quiere hacer una casa en el campo y compra un terreno para eso. Nosotros llevábamos a los miembros del comité para que fueran a ver el terreno a ver si les gustaba o no”<sup>173</sup>*

*“En ese tiempo había otro alcalde no estaba la oficina de la vivienda, no había política habitacional de parte del municipio, se dejaba la demanda de la vivienda solamente a la capacidad y gestión de la gente y ahí operaban las EGIS y las constructoras más bien operando por sus intereses más que por los del comité”<sup>174</sup>*

Además la elección del terreno estaba determinada por dos variables: la disponibilidad y el valor del terreno, siendo esta última la que cobro mayor relevancia. El terreno a seleccionar por tanto debía ser económico puesto que sería pagado con fondos provenientes del subsidio que las familias recibirían una vez entregado y aceptado el proyecto, por lo tanto las opciones eran reducidas. En un primer momento existía la posibilidad de un terreno detrás del cementerio, pero los socios la rechazaron. Al tiempo el dueño del terreno se acercó a la directiva del Comité a ofrecer uno ubicado fuera del manto urbano de Frutillar y como el valor se encontraba dentro del presupuesto, aceptaron.

---

<sup>173</sup> Entrevista a Liliana Tribiños...

<sup>174</sup> Entrevista a Ramon Espinoza...

*“Era muy caro, porque como Frutillar es una localidad turística, entonces les conviene vender más caro los terrenos y para viviendas sociales no pueden vender tan caro entonces los dueños preferían vender para turismo que les podían pagar entre 20 y 30 millones por una hectárea.”<sup>175</sup>*

*“No había otra opción, en esos años la única opción eran estos sitios... y además, por sobre todo como comité no había mucha plata, habían pocos recursos...”<sup>176</sup>*

*“...porque el precio era conveniente. Entre el municipio y el SERVIU vieron la parte técnica, nosotros fuimos al terreno a ver... y la verdad no había otra opción en ese tiempo porque para acá [hacia el centro] era demasiado costoso para el comité. Entonces lo más barato era ahí.”<sup>177</sup>*

La adquisición del terreno con dinero provenientes del subsidio habitacional significaba disminuir fondos destinados para la construcción de las viviendas, reduciendo de manera considerable los estándares de calidad, situación que el programa VSDsD pronosticaba dentro de su descripción. Sumando a esta situación la necesidad de rentabilidad de las consultoras que participaban en los proyectos habitacionales generaba que el otorgar viviendas de calidad acordes a los requerimientos de las familias postulantes no fuera una prioridad para la política habitacional del periodo.

*“El terreno se pagó con el subsidio porque en ese tiempo el subsidio daba para comprar el terreno y construir la vivienda, la vivienda no tenía tantos requerimientos en materia de construcción, materiales y terminaciones que las que tienen hoy día que han ido aumentando el costo de las viviendas en sí”<sup>178</sup>*

---

<sup>175</sup> Entrevista a Jorge Chávez, Secretario Junta de Vecinos Villa Libertad. Sector Pantanosa Nuevo, Frutillar Alto, Agosto 2016

<sup>176</sup> Entrevista a Manuel Soto...

<sup>177</sup> Entrevista a María Gallardo...

<sup>178</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

*“Cuando faltaba plata, como en este caso, tenían que sacar del subsidio, el subsidio era bajo así que tenían que sacar lo menos posible. Si le sacaban mucha plata quedaban las casas mal.”<sup>179</sup>*

*“Lo pagaba [el terreno] la gente con su subsidio entonces eran los terrenos más baratos. Y los que estaban más accesibles para poder comprar”<sup>180</sup>*

*“Ahí operaban las EGIS y las constructoras más bien por sus intereses más que por los del comité lo que hizo en ese tiempo la consultora fue ayudar a buscar un terreno barato para optimizar sus utilidades nada más, por eso la ubicación para nosotros también era ilógica la ubicación donde se iba a construir, pero como ya estaba aprobado el proyecto en términos técnicos y fue el SERVIU quien aprobó técnicamente la ubicación... igual hay una responsabilidad compartida con el ministerio. Nosotros hoy día no lo haríamos porque claramente no reúne las mejores condiciones para el entorno pero en ese tiempo básicamente se construyó ahí por falta de la fiscalización y de compromiso del municipio por no prever las dificultades que la ubicación podía ocasionar y segundo el interés de la empresas y EGIS por maximizar sus utilidades nada más, para ser bien franco”<sup>181</sup>*

El terreno adquirido para el proyecto se encontraba fuera del manto urbano de Frutillar figurando su uso de suelo como rural, por lo tanto para lograr que el proyecto fuera aceptado por el SERVIU, cumpliendo los requisitos mínimos, era necesario realizar el cambio de uso de suelo, que implicaba una exigencia hacia las autoridades locales para la generación de las condiciones mínimas de urbanización del terreno en cuestión, es decir instalación de luminaria y electricidad, pavimentación de las calles y conexión con la red de alcantarillado

---

<sup>179</sup> Entrevista a Helvio Araneda...

<sup>180</sup> Entrevista a Clénida Kié...

<sup>181</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

urbana. Durante este proceso el rol de la consultora fue fundamental ya que se encargaron de la tramitación con el Servicio Agrícola y Ganadero de la Región de Los Lagos.

*“La consultora se encarga de hacer los trámites para la urbanización”<sup>182</sup>*

*“Nosotros sabíamos que habían impedimentos y habían hartos, teníamos que hacer el trámite para el cambio de uso de suelo para construir vivienda pero ellos nos iban instruyendo y ayudando con la tramitación y a solucionar todas las cosas antes de que nos construyeran los proyectos. Todas esas conversaciones se hicieron durante el 2004 cuando ya teníamos el terreno asegurado.”<sup>183</sup>*

*“[el uso del suelo] lo determina el SAG. Era una cuestión que tenía que salir de la parte rural para que esto pueda quedar como urbano y pueda llegar luz eléctrica y el agua...”<sup>184</sup>*

La ubicación del terreno, fuera de los límites de la ciudad, acarrea una serie de problemáticas urbanas. La primera expresión de estas se dio a finales del año 2004 cuando el alcalde de Frutillar, Ricardo Kuschel, informa a la comunidad que el proyecto habitacional Villa Libertad era inviable por problemas de factibilidad de agua.

*“Si, hubo momentos, el año 2004, un día se dijo en la radio, yo siempre escucho la radio porque la radio te informa muchas cosas, un día Jueves que nunca me voy a olvidar... estaba todo listo, teníamos todo hablado con las familias y nos dicen por la radio que por falta de factibilidad de agua el comité Villa Libertad queda afuera. Casi me muero”<sup>185</sup>*

*“... ahí tuvimos el problema con ESSAL y ya estaba ingresado oficialmente el proyecto de hecho ya estaban otorgados los subsidios. A nosotros en Diciembre*

---

<sup>182</sup> Entrevista a Clénida Kié

<sup>183</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>184</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

<sup>185</sup> Entrevista a María Gallardo

*del 2004 nos dieron los subsidios. Cuando entregan los subsidios estaban ya los trámites listos, de ahí era empezar a construir no más. Nosotros sabíamos que del subsidio no podía salir la plata para pagar la factibilidad de agua por eso tuvimos que llegar a un acuerdo antes”<sup>186</sup>*

El terreno, al estar ubicado en suelo de uso rural y fuera de los límites urbanos establecidos por los instrumentos de planificación comunal como el plano regulador no presentaba las condiciones mínimas para su urbanización, siendo la no factibilidad de agua una de las más importantes.

La futura ubicación del conjunto habitacional no se encontraba dentro del radio operacional de la Empresa de Servicios Sanitarios de Los Lagos (en adelante ESSAL), por tanto el proyecto se encontraba virtualmente sin la posibilidad de red de alcantarillado y agua potable, situación que hacía imposible su aprobación por parte de la Dirección de Obras Municipales de la comuna.

*“Donde se construya tiene que existir la posibilidad de conectar a la red madre. Y en este caso no era posible porque las conexiones quedaban muy lejos, era muy costoso también.”<sup>187</sup>*

*“Eso pasó [problema de factibilidad de agua] justamente porque no había una política habitacional desde el municipio que pudiera prever el desarrollo de proyectos fuera de los radios operacionales, podría estar fuera del radio urbano pero lo importante es no estar fuera de los radios operacionales, en este caso el de ESSAL.”<sup>188</sup>*

La situación era muy angustiante para los socios del Comité de Allegados puesto que el rechazo del proyecto habitacional significaba, además de esperar un nuevo año para la convocatoria del SERVIU, que la consultora debía generar un nuevo proyecto por lo tanto

---

<sup>186</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>187</sup> Entrevista a María Gallardo...

<sup>188</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

un gasto adicional para el Comité, quienes pagaban a la Consultora FELMER con dinero de su bolsillo por la asesoría durante el proceso de gestión y tramitación del proyecto.

*“La consultora tenía que hacer otro proyecto y teníamos que volver a pagarles, nosotros les pagamos de nuestro bolsillo en dos cuotas Tuvimos un acuerdo para pagar más de un millón de pesos, porque eran 20 lucas por persona, y teníamos que pagarlo dos veces porque dijeron que una era antes que entrara el proyecto y otra después de que entrara. Nos dieron un plazo de dos meses para pagar. Teníamos que cancelar el servicio que ellos nos estaban prestando porque no era una entidad sin fines de lucro o algo así...”<sup>189</sup>*

Como una forma de hacer frente al conflicto los vecinos recurrieron a las autoridades locales para que intercedieran entre ellos y ESSAL. La respuesta de la empresa consistió en dar cuenta del costo adicional que implicaba ampliar el radio operacional instalando una nueva matriz que pudiera abastecer de manera eficiente al sector donde se encontraba ubicado el terreno. La cifra entregada, correspondiente según vecinos a 3500 UF aproximadamente, escapaba con creces a la capacidad económica y de gestión del Comité de Allegados

*“De hecho ESSAL contaba con que nosotros le íbamos a cancelar la plata que ellos estaban pidiendo al principio, por eso no hubo problemas antes, cuando nos topamos con la cantidad real que estaban pidiendo ahí fue que quedo la embarrá y empezamos a movernos...” “ellos para hacer esa conexión... ellos dijeron que si queríamos que nos pusiéramos agua teníamos que pagar 3500 UF que era una salvajada de plata para nosotros, les dijimos”<sup>190</sup>*

*“...entonces no daba la presión, significaba que había que cambiar las redes principales, cambiar todo, no era conectar de aquí de la punta, como diría el huaso y continuar para allá. Entonces cuando nosotros queríamos construir nos*

---

<sup>189</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>190</sup> Entrevista a Liliana Tribiños...

*decían no hay problema pero ustedes tienen que hacer la red completa y salía una millonada y por eso no había factibilidad de agua<sup>191</sup>*

Gracias a la organización de los integrantes del Comité y la ayuda de autoridades locales lograron llegar a un acuerdo con ESSAL que consistió en la ampliación del radio de operaciones junto con instalación de un macromedidor, es decir un medidor único para el conjunto habitacional. Sería el municipio quien administraría de manera temporal las instalaciones, teniendo los vecinos que cancelar un costo proporcional a su consumo individual y a los gastos que generaran los trabajos de instalación de alcantarillado y agua potable, que había sido rebajado en más de un 60% quedando finalmente en 1300 UF aproximadamente. El convenio incluía el pago de 6 mil a 10 mil pesos por cada vivienda una vez que comenzaran las familias a habitar la Villa Libertad.

Sin embargo debido a las condiciones socioeconómicas de los habitantes del conjunto habitacional después de tres años de pago del convenio, algunos vecinos fueron arrastrando deudas de meses y quedando sin agua en sus casa. Frente a esta situación, y por presiones ejercidas por los vecinos, el municipio debió llegar a un nuevo acuerdo económico con ESSAL que se terminaría de materializar durante el año 2010 cuando la empresa comienza a instalar medidores individuales en cada vivienda.

Un aspecto importante a señalar fue el nivel de organización y movilización que alcanzó el Comité durante el desarrollo del conflicto. A causa de las consecuencias que habría producido la no aprobación del proyecto habitacional, los socios del Comité mostraban disposición a realizar acciones de protesta organizada contra ESSAL y las autoridades locales correspondientes

*“Tuvimos que ejercer presiones. La conversación se tuvo que hacer entre el SERVIU, el alcalde, la consultora, y el diputado Espinoza y los concejales de acá como Don Helvio y la señora María que tuvieron que ir a reuniones de*

---

<sup>191</sup> Entrevista a Helvio Aranedo...

*mucha urgencia... y nosotros queríamos por lo menos ir a tomarnos las oficinas de ESSAL”<sup>192</sup>*

*“Nos reunimos con la directiva y acordamos que esto no iba a quedar así... así que llamamos al resto de los integrantes del Comité y les dijimos: chiquillos vamos a dar la pelea... aquí la autoridad comunal y la empresa dicen esto, pero nosotros diremos otra cosa porque no pueden jugar con los sentimientos de la gente más pobre, siempre ocurre eso... pero hoy ya no porque la gente despertó... antes ramos más ignorantes pero hoy ya no...”<sup>193</sup>*

El terreno, además de generar problemas de conectividad al encontrarse distante del centro urbano de Frutillar alto y presentar problemas de factibilidad de agua por no formar parte del manto urbano de la comuna, se encontraba en las inmediaciones de un pozo de lastre: espacio desde el cual se extraía el material necesario para la instalación de la vía que conecta actualmente la comuna de Frutillar con Puerto Octay. El estado de abandono del pozo había generado la acumulación y estancamiento de aguas lluvias y diversas problemáticas vinculadas a esto y que, al momento de que el Comité adquiriera el terreno, podían ser desde ya detectadas tanto por la comunidad como por organismos e instituciones competentes al ámbito de la habitabilidad y la vivienda, situación que profundizaremos más adelante.

*“De ese pozo de lastre se sacó todo el material... ahí vivía una familia, la familia Figueroa y ellos vendieron el material para todo lo que es este camino que se ve afuera, Alessandri, hasta puerto Octay y todo ese camino fue hecho con el material de ahí.”<sup>194</sup>*

*“No se si usted sabe pero nosotros tenemos un pozo de lastre acá. Entonces eso igual fue una parte de problema... porque como estaba tan cerca, pero yo no se*

---

<sup>192</sup> Entrevista a Jorge Chavez...

<sup>193</sup> Entrevista a Maria Gallardo...

<sup>194</sup> Entrevista a Clenida Kie...

*qué paso, porque el SERVIU autorizó construir a pesar de que el pozo estuviera tan cerca... ”<sup>195</sup>*

*“Ahí uno después reflexiona y dice chuta el SERVIU se mandó una embarrá inmensa... si nos van a prohibir a nosotros construir [ampliaciones a la vivienda] ¿por qué permitió que se construyera en un lugar como este?, ¿por qué no fue más allá? ¿Por qué no se alejó del pozo de lastre?... ”<sup>196</sup>*

Durante este periodo en que los vecinos se organizaron en la figura del Comité de Allegados, los niveles de participación mostraron un tránsito de carácter ascendente debido a que las necesidades habitacionales de la comuna aumentaron durante los últimos años de la década del 90. El abuso por parte de quienes arrendaban propiedades y el hacinamiento en el que vivían cientos de familias sitúa a la demanda por la vivienda dentro de las problemáticas sociales más importantes de la zona.

El alto nivel de participación existente durante este proceso se expresó en los índices de asistencia y la frecuencia de las reuniones del comité, que si bien durante los dos primeros años no presentó niveles de actividad relevantes, si durante los dos últimos, es decir, durante los años 2003 y 2004, la participación aumentó de manera considerable pasando de tener reuniones cada dos meses a tener dos mensuales e incluso todas las semanas en los momentos mas álgidos.

*“Cuando recién empezamos eran una vez al mes, con suerte, pero después como fuimos avanzando las reuniones eran prácticamente todas las semanas ”<sup>197</sup>*

*“Como la gente estaba muy interesada en el tema cuando nosotros comenzamos a postular las reuniones eran sobre el 70% de asistencia, la gente estaba necesitada. El numero iba subiendo en cada reunión porque siempre llegaban más personas a inscribirse, se partió con veinte tantas personas, me acuerdo*

---

<sup>195</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>196</sup> Entrevista a Ingrid Huenquiao...

<sup>197</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

*por el libro de actas, porque tenía la primera página llena y eso eran 18 personas y se terminó con 158 personas y quedaron varios en el camino”<sup>198</sup>*

*“Nosotros éramos 125 familias y llegaban unas 100 mínimo. Yo recuerdo que incluso hasta la gente del campo siempre estaba ahí. Siempre hubo harta cantidad de personas en las reuniones”<sup>199</sup>*

Además de la asistencia a reuniones, un aspecto importante que generó condiciones favorables para la participación fue la lógica con que se planteaba la construcción del proyecto habitacional a partir del gobierno de Eduardo Frei que consideraba la participación de los integrantes de los comités como parte fundamental dentro de la ejecución de los programas habitacionales. Sin embargo esta participación era de carácter consultivo ya que las entidades encargadas de encausar los proyectos, es decir el SERVIU y las consultoras, tan solo presentaban avances a la comunidad y recogían sus opiniones. Solo en la elección de la consultora la participación de la comunidad tuvo un carácter resolutivo. En ese sentido FELMER como empresa encargada del proyecto de Villa Libertad siempre mantuvo un contacto fluido con los dirigentes del Comité con el objetivo de mantenerlos al día sobre la tramitación

*“Si, eso lo tienen que trabajar en conjunto con la gente. Los proyectos, por eso yo hablo siempre de la consultora porque venía una consultora y les mostraba los proyectos a la gente y la gente tenía que opinar sobre el proyecto, porque venían modelos de casas... una consultora ofrecía esto y otra consultora ofrecía esto otro. Entonces ahí la gente participaba eligiendo su modelo de casa...”<sup>200</sup>*

*“Se hicieron muchas reuniones, se mostraban los proyectos y la gente entendía lo que veía. La gente podía dar su opinión. Tú formas un comité y el SERVIU le entrega los subsidios al comité, a los socios. Es plata de ellos... a veces la EGIS*

---

<sup>198</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

<sup>199</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao....

<sup>200</sup> Entrevista a Clénida Kié....

*trata de engañar a la gente y les dice “si ustedes no se ponen de acuerdo te voy a dejar a ti o a ti afuera”, pero los dueños de la plata son los socios, son ellos los que deben fiscalizar”<sup>201</sup>*

*“hay empresas que prefieren: ah no reunámonos nosotros no más porque es más corto el trámite. Claro que es más corto el trámite pero como usted hace participar a la gente de lo que es de ellos porque nosotros acá lo pasamos”<sup>202</sup>*

Las actividades que el Comité de Allegados Libertad, al margen de las reuniones relativas al proceso de tramitación del proyecto, eran principalmente para la recaudación de recursos en pos de ayudar a los integrantes del Comité, en particular a los de condición socioeconómica más precaria, a juntar la cantidad necesaria en la libreta de ahorros para la vivienda que el programa habitacional estipulaba debía tener cada postulante al momento de ingresar el proyecto al Rukan. Generalmente realizaban bingos en las dependencias de las Escuelas Arturo Alessandri y Claudio Matte. La actividad de mayor envergadura que realizaron para la recaudación de fondos correspondió a la Ramada Libertad el año 2003. Para esta ocasión solicitaron el arrendamiento del cuartel de la 1era Compañía de Bomberos de Frutillar, espacio que tradicionalmente se utilizaba durante Septiembre para la instalación de la fonda oficial de la comuna. Fue una actividad masiva que requirió un alto nivel de organización y gestión puesto que todos los recursos utilizados para la realización de la Ramada correspondieron a donaciones que los integrantes del comité consiguieron.

Debido a la excelente organización fue reconocida por las autoridades locales como la Ramada oficial de Frutillar contando incluso con la visita del Alcalde, Ricardo Kuschel. La actividad logró recaudar lo suficiente para que cada integrante del Comité recibiera 50.000 pesos para la libreta de ahorros.

---

<sup>201</sup> Entrevista a Helvio Araneda...

<sup>202</sup> Entrevista a Clenida Kie...

El año 2004, durante el desarrollo del conflicto generado por la factibilidad de agua del terreno donde se realizaría el conjunto habitacional, el Comité presenta los niveles de movilización más altos, mostrando la disposición a tomar medidas de carácter radical ante la negativa de la empresa ESSAL y de las autoridades locales, en un primer momento, de otorgar una solución satisfactoria para los postulantes.

*“La conversación se tuvo que hacer entre el SERVIU, el alcalde, la consultora, y el diputado Espinoza y los concejales de acá como don Helvio y la señora María que tuvieron que ir a reuniones de mucha urgencia... y nosotros queríamos por lo menos ir a tomarnos las oficinas de ESSAL...”<sup>203</sup>*

*“Estábamos decididos [a realizar la toma]. La idea era quedarse ahí hasta llegar a un acuerdo favorable para nosotros. Ahí nos apoyó el alcalde, los concejales y el diputado. Al final ni siquiera dejaron entrar a la directiva del comité...”<sup>204</sup>*

*“Esto pasó en Junio del 2004, me acuerdo porque se condenaba lloviendo. Y al final sirvió la presión o la amenaza de tomarse el edificio.”<sup>205</sup>*

## 4.2 VILLA LIBERTAD

El conjunto habitacional Villa Libertad fue entregado el día 8 de Diciembre del año 2005, desde ese momento comenzó a ser habitado por las cientos de familias que integraban el Comité Allegados las que de manera paulatina fueron instalándose. Una vez entregadas las casas el Comité se disuelve y comienza a funcionar la Junta de Vecinos manteniendo la directiva y realizando su primera reunión durante el mes de Marzo del año 2006. La

---

<sup>203</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>204</sup> Entrevista a Jorge Chávez...

<sup>205</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

constitución de la Junta de Vecinos fue asesorada por dirigentes vecinales del sector de Pantanosa y concejales, como María Gallardo.

Durante los primeros años la Junta de Vecinos funcionaba manteniendo niveles de participación similares a los que el Comité de Allegados presentaba los dos últimos años de funcionamiento. Se realizaban celebraciones colectivas de festividades tradicionales, beneficios para miembros de la comunidad que pasaban por problemas económicos y/o de salud y diversos cursos y talleres. Sin embargo con el paso del tiempo la actividad de la Junta de vecinos comenzó a bajar, los vecinos dejaron de asistir a las reuniones y a interesarse por la vida comunitaria. Las principales razones, además del desinterés generalizado en la sociedad por “lo colectivo”, tienen que ver con la inexistencia de iniciativas institucionales de mejoramiento de habitabilidad y que significasen un beneficio directo e individual para los habitantes del conjunto, y con el cambio de directiva

*“Durante los primeros años la participación seguía siendo buena, la gente seguía participando de las reuniones pero a los dos o tres años la gente se empezó a alejar. Yo creo que por que no habían proyectos que a la gente la interesara, y eso era el principal motivante, que hubieran proyectos de mejoramiento y esas cosas”<sup>206</sup>*

*“Antes era una población muy buena en el sentido de la organización, la gente era cooperadora, se hacían beneficios y la gente llegaba a ayudar, cooperaba... paso que después empezó a entrar gente a la directiva que no vivía aquí...”<sup>207</sup>*

Una de las primeras situaciones que llamó la atención de los vecinos del Conjunto Habitacional fue que no todas las familias integrantes del Comité de Allegados habitaron las recién adquiridas viviendas. Un número no menor de ellas fueron vendidas o arrendadas por sus propietarios, dando cuenta de que, si bien el Comité estaba compuesto por cientos de

---

<sup>206</sup> Entrevista a Juan Chavez....

<sup>207</sup> Entrevista a Ingrid Huenquiao...

familias no todas presentaban la adquisición de una vivienda como una necesidad sino más bien como un bien del cual podrían sacar provecho económico. Por otro lado según las disposiciones de la política habitacional del periodo un proyecto era atractivo dentro del mercado mientras más personas se beneficiasen ya que el conjunto habitacional sería más rentable

*“Acá incluso hay una casa abandonada, aunque yo creo que es esa no más. Las demás están arrendadas, algunos han vendido... esa es la única casa que está abandonada”<sup>208</sup>*

*“Ha habido gente que nunca ha pisado su casa, la ha vendido y la otra como esa señora [refiriéndose a una integrante del comité] que para lo único que saco esa casa fue pa sacarle plata, imagínese que ya van 10 años y ella no ha venido a vivir nunca aquí. En el fondo no era una necesidad como se planteaba antes...”<sup>209</sup>*

*“Cuando más gente tiene un comité más atractivo es para las constructoras hacer el proyecto y para el estado también. En estos momentos hay otro comité que tiene la misma cantidad de familias que nosotros teníamos, las otras poblaciones cuando nosotros éramos comité tenían 20, 30 familias no más, pero nosotros éramos 125... eso nos favoreció”<sup>210</sup>*

La lógica del programa habitacional Vivienda Social Dinámica contenía la futura ejecución de proyectos de mejoramiento de la vivienda que en el caso de Villa Libertad comenzaron a organizar a los vecinos a partir del año 2007 con la creación de un Comité de Mejoramiento que compuesto por los vecinos y asesorado por la Oficina de la Vivienda de la comuna se encargaría de orientar a las familias en el proceso de postulación a mejoramiento y ampliación y a hacer seguimiento a estas postulaciones.

---

<sup>208</sup> Entrevista a Manuel Soto...

<sup>209</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>210</sup> Entrevista a Manuel Soto...

Al existir una demanda de mayor espacio en la vivienda por parte de las familias, el Comité de Mejoramiento fue bastante activo. El proceso de organización comunitaria entorno a la demanda por mejoramiento y ampliación de la vivienda destapó una problemática gravitante relacionada a la calidad de las construcciones.

Al realizar la inspección preliminar, la constructora a cargo de los proyectos de ampliación en conjunto con la Dirección de Obras del municipio constató que la estructura de las viviendas no cumplía con los estándares de calidad mínimos para la ampliación. Esta situación dio cuenta de la ineficiente fiscalización que existió por parte de las entidades responsables del proyecto como el SERVIU y el municipio

*“Tuvieron que poner un pollo porque las casas no estaban aptas para hacerles segundo piso y no había otra alternativa, por el pozo que esta acá atrás. Imagínesse que a nosotros se nos dio permiso para la ampliación del segundo piso en circunstancias de que las casas no estaban aptas para hacer esa ampliación, y después vino el proyecto del gobierno de mejoramiento y ahí cuando queríamos hacer las construcciones se dieron cuenta... ahí vinieron todos los ingenieros del SERVIU, ahí estuvimos con las ampliaciones más de dos años parás, con las casas semi desarmadas porque en ese minuto SERVIU no daba la autorización”<sup>211</sup>*

*“Las constructoras siguen haciendo casas con problemas en la calidad de construcción entonces al final igual tienen la culpa, el municipio y el SERVIU porque usted sabe que la consultora construye y el SERVIU debe poner el visto bueno, después el municipio. Y cuando nosotros hicimos el segundo piso todos los vecinos también quisieron y tuvieron que colocarle un pollo a las casas porque se empezaron a abrir...”<sup>212</sup>*

---

<sup>211</sup> Entrevista a Manuel Soto...

<sup>212</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

*“Y ahí la empresa constructora fue la que se fue pa tras porque tuvo que colocar pollos de no sé cuánto diámetro para que las casas tuvieran firmeza. Pero no fue la FELMER fue la constructora que se adjudicó el proyecto de ampliación. La FELMER se lavó las manos. Nosotros postulamos a la ampliación y salimos favorecidos y el Estado contrato a una constructora y esa empresa se llevó la sorpresa de que las casas no estaban aptas para la ampliación...”<sup>213</sup>*

La baja calidad de las construcciones además de presentar dificultades para la ejecución de los proyectos de mejoramiento generaba diferencias entre los vecinos al ver involucradas parte de sus propiedades en los proyectos de ampliación que cada vivienda pretendía llevar a cabo. Estas diferencias inevitablemente generaron roces entre integrantes del conjunto habitacional durante el proceso de mejoramiento de las viviendas

*“Yo hice mi pandereta, después hice mi ampliación y ahora hice el muro cortafuego, pero resulta que la vecina, como vio la pandereta pensó que había marcado los límites entonces que hicieron ellos, sacaron el cerco... en un principio el cerco quedó y ellos nos dijeron para que lo íbamos a dejar si ya estaba la pandereta y yo le explique que el cerco marcaba el límite de la propiedad y la pandereta no... no dijo que después lo poníamos que pa que íbamos a tener el cerco ahí y resulta que lo sacaron porque ahora que cuando venga el programa de las panderetas va a ser otra pelea porque hay que ocupar la línea de división...”<sup>214</sup>*

*“Bueno nosotros a pesar de que seamos familia a veces la familia es más complicada porque se mezcla todo. Cuando mi marido puso esa pandereta mi hermana alego un poco...”<sup>215</sup>*

---

<sup>213</sup> Entrevista a Ingrid Huenquiao...

<sup>214</sup> Entrevista a Manuel Soto...

<sup>215</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

*“... ellos igual pusieron un cañón con el tirante para nuestro lado, entonces cuando nosotros construyamos va a tener que volar todo eso”<sup>216</sup>*

Junto con las problemáticas derivadas de la baja participación, la calidad de las construcciones y los roces entre vecinos por diferencias a la hora de efectuar modificaciones y mejoramientos a las viviendas, Villa Libertad con el pasar del tiempo fue enfrentando una serie situaciones conflictivas que de una u otra forma determinaban las interacciones comunitarias y producían relaciones sociales y prácticas culturales determinadas en el hábitat popular. A modo de ejemplo están los “beneficios”, denominación que recibían los bingos, platos únicos y celebraciones destinadas para la ayuda de una situación particular de algún vecino de la comunidad y que además fue una práctica social que marca una continuidad en las expresiones de organización comunitaria entre el periodo de Comité de Allegados y el de Junta de Vecinos.

Sin embargo persistían una serie de problemáticas que no habían podido ser abordadas por la comunidad en su totalidad y que significaban para los vecinos una constante preocupación. Uno de ellos es la presencia de perros callejeros en el sector. Sobre esto existía en los habitantes de Villa Libertad un constante miedo a ser atacados durante la noche en las dependencias del conjunto habitacional. Como Junta de Vecinos en conjunto con la municipalidad levantaron una intervención sobre tenencia responsable para la regularización de las situación que constaba en su primera etapa de un catastro casa por casa realizado por los dirigentes de la comunidad, que arrojó como diagnóstico la inexistencia de conciencia del problema colectivo que significaba no hacerse cargo del control de las mascotas en cuestión. La idea de la intervención en una segunda etapa era la identificación de los animales a través de un collar para que los dueños se hicieran cargo de las situaciones de peligro que se pudieran generar. Esta segunda etapa solo quedo en planificación puesto que

---

<sup>216</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

la municipalidad y PRODESAL, organismo competente sobre el tema, no se hicieron cargo de la ejecución del programa.

Dentro de las problemáticas que presenta Villa Libertad y en general el sector de Pantanosa está la relacionada con la despreocupación y abandono de menores de edad. Para los vecinos del sector esta situación, que tiene como consecuencia un alza en niveles de deserción y de inacción juvenil, es preocupante puesto que no existen iniciativas desde instituciones competentes, autoridades locales e incapacidad de la organización comunitaria para hacerle frente. Solo desde la voluntad de profesionales ubicados en las escuelas del sector se ha podido visibilizar logrando que se instale como una demanda dentro de la comunidad.

*“Lo que sí ha aumentado tal vez, es el caso de los niños en situación de abandono. Que a veces tienen papa y mama pero están abandonados. Yo le preguntaba a mi hija el otro día, que trabaja en un colegio, es tanto? Y ella me decía que sí. Hay una despreocupación. Porque cuando llegan al colegio tú los ves, a veces no se han lavado, o ni siquiera han comido”<sup>217</sup>*

*“Hoy en día es que hay muchos problemas familiares, la familia es la base de la sociedad y hoy en día la familia tiene muchos problemas. Se separan mucho, hay niños abandonados, se quedan con familiares, con sus abuelos y muchos de esos niños se crían en la calle, no todos, pero esos quedan al borde de la delincuencia a veces porque les falta cariño, les falta afecto y resulta que es un problema importante que hay que atacar acá en el sector”<sup>218</sup>*

Como ya hemos visto durante el capítulo, la ubicación del terreno donde se construyó el conjunto habitacional además de producir conflictos con la empresa a cargo de las instalaciones sanitarias y de agua potable en la región (ESSAL), significó para los habitantes de Villa Libertad la convivencia con un pozo de lastre abandonado. Además de los peligros

---

<sup>217</sup> Entrevista a Clenida Kie...

<sup>218</sup> Entrevista a Helvio Araneda

que implicaba este espacio inserto dentro del hábitat popular al estar compuesto por un pozo de agua estancada de gran profundidad y sin las medidas de seguridad correspondientes, era un factor importante generador de problemáticas de carácter socio-ambiental. En primer lugar se vieron afectadas aquellas viviendas que colindaban directamente con el pozo por la humedad y los malos olores provenientes de este. Esta situación impedía que las familias pudieran ventilar sus casas sobre todo en verano cuando la temperatura y la humedad eran mayores, afectando directamente la calidad de vida de las familias del sector. En segundo lugar, al ser insuficientes las medidas adoptadas tanto por el municipio como por los dueños del terreno que albergaba el pozo para cerrar el perímetro y así evitar accidentes, el terreno quedó abierto dando paso a que se convirtiera en un micro basural, aumentando de esta forma la contaminación ambiental y generando las condiciones para la aparición de plagas.

*“Era una problemática de invierno y verano, en verano por los olores, los pájaros, que la basura, los ratones, que no podían ventilar la casa por el mal olor y todo eso lo fue tomando Servicio País y tratamos de hacer reuniones con la municipalidad para que tomara cartas en el asunto porque antiguamente no había basura cuando nos entregaron las casas”<sup>219</sup>*

*“Cada vez la mandan a cerrar y a la gente la hacía tira de nuevo y volvía a cerrar y la gente volvía a romper las panderetas así que al final opto [uno de los dueños del terreno] por dejarlo abierto y cuando hizo eso la gente empezó a raer basura de todos lados, venían camiones a botar de otros lados de todo y la hediondez oiga, obviamente empezó a fermentar todo eso y empezó a pasar la cuenta a las viviendas que están cerca del pozo, en la orilla”<sup>220</sup>*

Por la ubicación del pozo de lastre y las disposición del conjunto habitacional con respecto a la infraestructura urbana y vías de comunicación, los vecinos de Villa Libertad suplieron los problemas de conectividad que presentaban generando una vía de conexión irregular a

---

<sup>219</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>220</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

través del pozo, puesto que este colindaba con la Avenida Alessandri, una de las vías centrales que conectaban Frutillar Alto con el sector de Pantanosa Nuevo y que por lo tanto presentaba las mayores opciones de locomoción y medios de transporte urbanos. Esta posibilidad evitó todo intento por mantener cerrado el pozo de lastre ya que los mismos vecinos destruían las panderetas para poder pasar directamente a la Avenida Alessandri.

*“Hicieron un muro de contención para evitar problemas pero la misma gente lo destrozó. Eso porque Villa libertad tenía dos muy malas salidas, un pasaje que daba con el manzano y ese lo cerraron no sé por qué y otra en el que hay que darse una vuelta larga por detrás. La gente prefería pasar por el terreno del pozo de lastre para salir directo a Alessandri, que es como la calle principal del sector de Pantanosa”<sup>221</sup>*

*“Entonces la gente en vez de darse la vuelta por las otras villas de las rosas y los rododendros y las cascadas, pasar por encima del pozo e ir a comprar afuera porque aquí adentro no hay negocios”<sup>222</sup>*

El acuerdo previo a la construcción del conjunto habitacional implicaba el relleno del pozo de lastre dentro de los primeros años una vez habitada la Villa, sin embargo no se cumplió. Los vecinos a través de la Junta de Vecinos han insistido a las autoridades locales para la solución definitiva de esta problemática sin embargo durante mucho tiempo no obtuvieron respuesta. El año 2015, coincidiendo con la intervención del programa Servicio País quienes llegan al sector con el objetivo de fortalecer la organización comunitaria y empoderar a la comunidad, el Municipio establece condiciones a los dueños del terreno para que se hagan cargo de la situación.

*“...todavía está en espera un acuerdo que se tomó con la Municipalidad, interviniendo Servicio País, con las personas de la Villa en el que se ubicarían*

---

<sup>221</sup> Entrevista a Clénida Kie...

<sup>222</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

*a los dueños y se les iba a pedir que voluntariamente rellenaran el pozo, pero que si no lo hacen el gobierno iba a expropiar para que pudieran intervenir con fondos públicos y hacerlo como un espacio público, una plaza o algo así para las personas de acá”<sup>223</sup>*

*“Y así como van, a ese ritmo tendríamos el pozo rellenado en veinte a treinta años más jajajaja. Ha avanzado pero lentísimo. Imagínese que nosotros llevamos ya diez años acá y han rellenado súper poco durante todo este tiempo. De aquí a que se rellene todo eso va a pasar mucho tiempo...”<sup>224</sup>*

*“Además rellenar es puro perder plata para los dueños, porque no ganan nada con eso por eso llevamos diez años esperando que lo hagan. Pero cuando se trata de algo que les favorece aparecen altiro”<sup>225</sup>*

Como vimos con anterioridad los problemas de abandono de niños en el sector de Pantanosa Nuevo eran una creciente preocupación sobre todo porque el descuido de las familias por la educación de los niños aumentaba la deserción escolar y junto con eso los niveles de inacción social juvenil. Los adolescentes y jóvenes del sector se agrupaban en la calle estableciendo relaciones motivadas principalmente por el aburrimiento que terminaban en desordenes, destrozos a infraestructura urbana e incluso consumo de drogas y alcohol. Para el caso particular de Villa Libertad esta problemática se expresó con mayor fuerza durante el último año después de un proceso de participación comunitaria que vivieron los vecinos entorno al mejoramiento de la infraestructura comunitaria del conjunto habitacional. Esta situación hizo visible ante las autoridades locales y organismos competentes la problemática en cuestión.

El año 2014 a través de un proceso participativo impulsado por el municipio y el programa Servicio País se identificó la necesidad de mejorar espacios comunitarios en la Villa Libertad en particular las escasas áreas verdes y la multicancha que se encontraba deteriorada. El

---

<sup>223</sup> Ibid.

<sup>224</sup> Entrevista a Jorge Chávez...

<sup>225</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

proyecto, que fue ejecutado durante el año 2015 con fondos asignados desde el Gobierno Regional, contemplaba además de la remodelación de la multicancha, donde se instalarían arcos, aros de básquetbol, reja para la protección e iluminaria, la construcción de un paradero.

El cuidado de estas nuevas instalaciones estaba a cargo de la comunidad, siendo la directiva de la JJVV la representante ante las autoridades locales

*“El alcalde nos había dicho que nosotros teníamos que encargarnos de tener horarios, de que alguien tiene que estar a cargo de la cancha cosa de que no venga cualquiera o que se forme una pelea y que se yo, la idea es que todos debíamos preocuparnos y también cobrar par que podamos mantener la cancha y poder comprarle malla a los arcos y los aros, cobrar lo mínimo”<sup>226</sup>*

*“Cuando a nosotros nos entregaron don ramón dijo, ustedes se hacen cargo de la multicancha, ustedes se refiere a la directiva, no a la comunidad... eso lo dijo en la ceremonia de inauguración. Porque obvio que esto hay que cuidarlo porque no son cuatro chauchas las que están ahí...”<sup>227</sup>*

*“El compromiso de cuidar la infraestructura nosotros se lo pasamos a los dirigentes sociales del sector entonces ahí hay un problema de control de ellos, porque no tienen tampoco todo el tiempo para estar pendientes de lo que pasa en la multicancha”<sup>228</sup>*

Durante varios meses la multicancha permaneció cerrada a la espera de la inauguración oficial por parte de las autoridades locales. En ese período de tiempo adolescentes y jóvenes comenzaron a hacer uso del espacio sin responder a las solicitudes y llamados de atención de la directiva de la Junta de Vecinos y parte de la comunidad, en particular de aquellos que

---

<sup>226</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>227</sup> Entrevista a Ingrid Huenquiao...

<sup>228</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

habitaban en las inmediaciones de la multicancha. Debido al mal uso, la infraestructura sufrió variados daños en las rejas perimetrales, la iluminaria y el revestimiento del suelo.

*“Los chicos aparte de no darle buen uso, empezaron a subirse por las mallas, los chicos se encaramaban y si usted va a ver ahora están todas rotas las mallas, rompieron la de la sede también para poder ir a buscar la pelota cuando se les caía... también rompieron el candado, los chicos rompieron el interruptor de la luz...”<sup>229</sup>*

*“Los chicos empezaron a meterse no más a la cancha, a saltar la reja, chicos y no tan chicos también. Nosotros cuando los alcanzábamos a ver tratábamos de decirle a las mamás que fueran a ver a sus hijos, que los fueran a buscar y que les dijeran que no saltaran la reja porque la cancha no estaba habilitada”<sup>230</sup>*

*“Los mismos chicos que no estaban jugando y estaban esperando afuera empezaron a romper la carpeta. De hecho van a tener que volver a revestirla. La rompían de aburridos no más, no les importaba. Algunos empezaron a usar zapatos con toperoles sabiendo que no se podía Algunos empezaron después a romper las mismas rejas metálicas, porque era más fácil para salir a buscar la pelota cuando se les salía”<sup>231</sup>*

Al no existir por parte de los jóvenes una conciencia sobre lo comunitario se desarrollaron prácticas sociales negativas que afectaron material y socialmente a la comunidad. En primer lugar se generaron destrozos en la cancha tanto al revestimiento como al cierre perimetral de esta, pero además los jóvenes de mayor edad utilizaban el paradero para el consumo de alcohol y drogas, estableciendo un punto conflictivo dentro del espacio comunitario de la Villa. Debido a esas situaciones los vecinos se restaron de las responsabilidades que habían

---

<sup>229</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>230</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

<sup>231</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

asumido con el cuidado de la infraestructura comunitaria con el objetivo de evitar posibles problemas con jóvenes del sector

*“hay algunos jóvenes en el sector que están fuera del sistema, que no están estudiando, ni tampoco trabajando y eso ha generado algunos problemas en el uso del recinto y del cuidado del mismo o sea no ha tenido los cuidados que debe tener la multicancha”<sup>232</sup>*

*“La garita la usan pa tomar los chicos al final, porque antes Don Omar mando a hacer una garita ahí pero era como una cueva, todo oscuro entonces ahí más peligroso, la gente tenía hasta miedo de pasar por ahí porque los chicos se formaba una cueva entonces la gente tenía miedo...”<sup>233</sup>*

*“ Se quedaban hasta las tantas de la noche jugando y no conforme con eso los chicos más grandes se empezaron a hacer dueños de la multicancha porque nosotros como habíamos quedado de acuerdo en que alguien se iba a hacer cargo de la llave y que se iba a tomar horario pal cuidado de la cancha... al final la gente que había quedado comprometida a cumplir esa tarea dijeron que no porque empezaron a ver que los chicos entraban a la mala... pensaron que se iban a ganar un problema gratuito... porque eran cabros, que no son mañosos mañosos con la gente, pero si les decías que ibas a cerrar la cancha y que tenían que salir no iban a pescar o iban a agarrarlos a garabatos o que podían romperles la casa si igual hay hartos jóvenes que no hacen nada, trabajan esporádicamente, no estudian y se crían en la calle po.”<sup>234</sup>*

---

<sup>232</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

<sup>233</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>234</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

*“La gente prefería no cooperar en el cuidado de la cancha para no meterse en problemas con los cabros más grandes que igual cuando se apatotan son medio jodidos”<sup>235</sup>*

A pesar de asumir como comunidad el mal uso y cuidado de la infraestructura comunitaria recién remodelada, los dirigentes de la Junta de Vecinos alegaban responsabilidades compartidas puesto que consideraban que el deterioro del revestimiento de caucho que tenía el suelo no se produjo exclusivamente por el uso indebido de la cancha por parte de los jóvenes del sector sino también a la mala instalación que la constructora encargada del proyecto realizó de este, atribuyéndole la responsabilidad al municipio por la falta de fiscalización de las obras de mejoramiento.

*“La multicancha fue hecha con caucho, no es pasto sintético ni nada, es como neumático molido... en el proceso en el que se instalaba la cancha a nosotros nos informaron que eso no era llegar y construir, nos dijeron en qué condiciones tenía que hacerse y cuando no y cuando había lluvia no podía realizarse porque no se pegaba bien... para variar la constructora no lo hizo en el tiempo que había que hacerlo porque estaban haciendo también la cancha de Frutillar y la cancha de Casma. Ellos terminaron primero la de la [población] Lidia Carrasco y se vinieron para acá, pero acá empezaron a hacer una parte y después se fueron a Casma, entonces en ese lapso encontraron un día que estaba más o menos bueno para seguir pero el día antes había llovido...”<sup>236</sup>*

*“...a la cancha se salió el revestimiento porque no fue hecho como tenía que ser porque le pusieron la goma estando mojado... cuando llegaron los encargados de la construcción yo igual estuve conversando con ellos, como era el proceso, como se hacía, todo eso y ellos ya habían trabajado antes con ese material, como habían hecho la de la [población] Lidia Carrasco, tenía que estar seco el*

---

<sup>235</sup> Entrevista a Jorge Chávez...

<sup>236</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

*pavimento sin humedad para poder instalar y esas fueron las consecuencias...*”<sup>237</sup>

*“...nosotros nos hacíamos cargo de que los chicos habían hecho un mal uso de la cancha pero que también el material no había cumplido la expectativa que ellos nos habían dicho a nosotros, porque la carpeta en si nosotros pensábamos que iba a quedar como esta mesa que el caucho se iba a pegar que iba a quedar liso... nunca pensamos que esa cuestión se iba a salir.”*<sup>238</sup>

Luego de diagnosticar el problema y reunirse con los dirigentes vecinales, las autoridades locales idearon un plan de contingencia para reparar la situación que enfrentaba la comunidad. En primer lugar se estableció la necesidad de reparar los daños y de que la misma constructora, apelando a la tesis de la mala instalación, se hiciera cargo de esta labor. En segundo lugar se estableció una planificación a largo plazo para solucionar la problemática de la inacción social juvenil, fortaleciendo redes de asistencia para niños y adolescentes en riesgo social e incentivando actividades recreativas con el departamento de deporte de la Municipalidad, mientras que en el ámbito educacional la planificación contemplaba la disminución de la deserción escolar y el fortalecimiento de la educación nocturna.

*“A la constructora se le pidió que arreglara la multicancha, que volviera a hacer la carpeta que no se si realmente se volverá a hacer, yo al menos lo veo bien difícil porque la carpeta la tuvieron que mandar a buscarla a Holanda, porque acá no había. Entonces yo pensaba en la reunión “no creo que la vuelvan a hacer” porque costo bastante plata y el alcalde ese día miraba la cancha y decía que como los mismos jóvenes la habían destruido”*<sup>239</sup>

*“Nosotros fuimos al sector e hicimos un análisis de todos los factores que estaban afectando la situación de la multicancha y del entorno y se adquirieron*

---

<sup>237</sup> Entrevista a Manuel Soto...

<sup>238</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>239</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

*compromisos por parte de la junta de vecinos y del municipio que los estamos llevando a cabo y luego una intervención que nosotros estamos realizando ahora a través de la creación de lo que fue la OPD, esta organización que se preocupa de los derechos del niño y del adolescente, para poder intervenir especialmente las situaciones que son complicadas porque muchos son chicos adolescentes que están fuera del sistema educacional. Se va a hacer cargo justamente de poder detectar a los chicos que han desertado de los colegios y que están justamente generando algunos problemas y poder reincorporarlos al sistema de educación nocturna*”<sup>240</sup>

A pesar de los compromisos adquiridos por el municipio con respecto a las problemáticas expresadas durante el conflicto, la falta de medidas concretas y la demora en ejecutar las posibles soluciones tanto a la problemática relacionada a la inacción social juvenil como aquellas vinculadas a la convivencia con el pozo de lastre han afectado la actividad de los dirigentes vecinales, quienes proyectan un desolador panorama dominado por una desmotivación generalizada de la comunidad hacia instancias de carácter participativo

*“Aquí no se ha cumplido ni con los letreros [señalética de tránsito], de que nosotros entramos le estamos pidiendo eso a la Municipalidad, en todas las calles, que se cambien los juegos, las máquinas de ejercicio que nunca han llegado y que las prometieron hace rato y lo único que logramos hacer, gracias a Servicio País, fue la multicancha y que ahora el apoyo que ellos nos iban a dar respecto a la multicancha tampoco se ha dado entonces nosotros como directiva igual estamos llegando al final de nuestro tiempo como directiva vamos a seguir trabajando, ninguno quiere seguir en su cargo, estamos desmotivados igual y harto. Aunque igual trabajamos, hacemos todo con cariño*

---

<sup>240</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

*y nos apoyamos unos a otros pero da lata cuando las redes de apoyo no funcionan.*”<sup>241</sup>

Sobre la participación durante el periodo posterior a la entrega del conjunto habitacional, la organización comunitaria, ahora en la figura de Junta de vecinos, mantuvo los niveles de participación al menos durante los primeros dos años cumpliendo el rol de traspasar información a la comunidad sobre la organización inicial del hábitat popular, diseñar el uso de los espacios comunitarios, mantener el vínculo con las autoridades locales y salvaguardar las condiciones de habitabilidad y bienestar en general de la comunidad a través de funciones institucionales como la entrega de certificados de residencia y otras auto gestionadas como los beneficios.

Sin embargo con el pasar del tiempo y la carencia de proyectos, durante los primeros años, que implicaran un mejoramiento sustancial de las condiciones de habitabilidad de los vecinos de la Villa, la frecuencia de las reuniones y la asistencia de la comunidad a estas bajo de manera considerable.

*“...otra cosa que más alejo a la gente fue las pocas reuniones, en estos años hemos hecho la nada de reuniones, no se han hecho asambleas ni nada Usted sabe que cuando unos menos se junta más se va enfriando la cosa...”*<sup>242</sup>

*“Esto de que ya la gente vaya a la sede a reunirse, de que sea un espacio de encuentro para los vecinos, como que no pasa, son solo unos pocos, no como antes. Imagínese lo que es bajar de reuniones de 120 personas cuando éramos comité a reuniones con no más de 10 personas y no es que la gente no tenga tiempo, porque igual se lo hacían cuando aún no teníamos las casas, es que la gente perdió el interés”*<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

<sup>242</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>243</sup> Entrevista a Ingrid Huenquiao...

En un contexto de baja participación el rol del dirigente vecinal cobra una importancia fundamental. Muchos de los proyectos e iniciativas impulsadas desde este órgano comunitario dependen del nivel de motivación y actividad de quienes la dirigen. Los primeros años de la Junta de Vecinos de Villa Libertad fueron dirigidos por la misma directiva que condujo el proceso de Comité de Allegados, quienes contaban con el reconocimiento y la legitimidad por parte de la comunidad, de cierta manera los habitantes del conjunto habitacional delegaban parte de su responsabilidad como actores dentro del espacio comunitario en la confianza que tenían por una directiva que conocían y a la que estaban acostumbrados. Debido a esta situación, el primer recambio de dirigentes vecinales que vive el sector se traduce en una baja en la participación de la comunidad.

*“Cuando uno asume un cargo de dirigente y hace bien la pega le cuesta mucho después salirse, porque la gente como que se acostumbra y confía en esa gente no más, pero uno es también la que debe ir creando las instancias para que otras personas vayan ocupando cargos. No es fácil dejar el cargo, la gente se acostumbra, se habitúa a que esa persona la va a ayudar, en esa persona confía”<sup>244</sup>*

*“Antes era una población muy buena en el sentido de la organización, la gente era cooperadora, se hacían beneficios y la gente llegaba a ayudar, cooperaba... paso que después empezó entrar gente a la directiva que no vivía aquí, que no era de confianza...”<sup>245</sup>*

*“Pero yo creo que a la gente ya no le gusto participar cuando el entro porque no era una persona que había pasado por todo el proceso del comité, no era conocida, no participo al cien por ciento antes de que nos entregaran las casas...”<sup>246</sup>*

---

<sup>244</sup> Entrevista a Clenida Kie...

<sup>245</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>246</sup> Ibid.

Además de depender la participación comunitaria de la motivación e iniciativas de los dirigentes vecinales, existía una desmotivación generalizada por parte de los vecinos del sector, generada por dos factores reconocibles. En primer lugar, la inexistencia de retribuciones económicas y/o materiales como consecuencia de la organización comunitaria, es decir, los vecinos participaban en la medida que esa adhesión a las actividades convocadas implicara un beneficio individual, ya sea vinculado al mejoramiento de la vivienda como a la adquisición de recursos económicos o educacionales, como en el caso de los cursos de capacitación. En segundo lugar, no existía una conciencia sobre “lo colectivo”, sobre la importancia de administrar recursos de manera colectiva, planificar el uso de los espacios e infraestructura comunitaria, etc. Esta situación se traducía en una pérdida del interés de los vecinos por participar en instancias de organización

*“Por comodidad según yo. Porque cuando hay problemas y la gente se interesa van todos, yo lo viví en pantanosa antiguo, allá tuvimos que trabajar fuertemente la regularización de los terrenos y cuando citábamos a reunión, llegaban todos porque todos tenían un problema: que yo no tengo baño, que yo no tengo agua, etc. pero cuando se les solucionó hubo gente que después no iba porque decía ¿para qué? Si ya no tengo problemas...”<sup>247</sup>*

*“Hoy la asistencia de los vecinos a las reuniones ha bajado, y no pasa solo allá [En Villa Libertad], está pasando en todas. Yo creo que no es por falta de información, es falta de motivación, yo a veces pienso, pero no sé si es así... que tienen su casa, y piensan “estoy listo”, pero no es así...”<sup>248</sup>*

Otro factor relevante que influye en los niveles de participación en particular en Villa Libertad tiene que ver con el deterioro de las relaciones entre vecinos cuyas propiedades colindan la una con la otra, como ya vimos durante este capítulo. La mala calidad de las construcciones generaba roces entre vecinos a la hora de implementar proyectos de

---

<sup>247</sup> Entrevista a Helvio Aranedo...

<sup>248</sup> Entrevista a María Gallardo...

ampliación puesto que las separaciones entre propiedad no contemplaban las necesidades de mejoramiento de la vivienda que las familias presentaban, transformando al vecino en un “otro” contra el que debía disputar al momento de realizar un arreglo, ampliación, o cualquier tipo de trabajo en pos de mejorar la infraestructura de la vivienda.

Las instancias de participación en los periodos de mayor actividad de la Junta de Vecinos estaban compuestas principalmente por “beneficios” que se realizaban para ayudar a algún miembro de la comunidad ya sea ante una enfermedad o cualquier tipo de situación complicada. Se realizaban bingos, platos únicos y celebraciones en fechas importantes como el 18 de Septiembre. También durante este periodo la directiva gestionó capacitaciones SENCE para los vecinos.

*“El ultimo [beneficio] que hicimos fue para una persona que estuvo enferma y estuvo enfermo un mes en el hospital luego de reposo uno o dos meses entonces le juntamos un poco de plata por ese motivo, porque no tenía trabajo ni nada, y tiene un hijo estudiando. Y a otra abuelita, que falleció, ayudamos a la familia. A un caballero que se había separado y cayó en una depresión.”<sup>249</sup>*

*“Se celebraba el 18, se hacían bingos solidarios porque siempre habían personas que pasaban necesidades entonces se hacían beneficios, actuaba súper bien la JJVV para ayudar a vecinos en problema. Hubo cursos los primeros años en la sede, de corte y confección, peluquería, hubo hartos cursos del SENCE... la directiva se los conseguía... gracias a eso hay algunos vecinos que se dedicaron a ser costureras y otras a ser peluqueras”<sup>250</sup>*

El año 2014 gracias a la intervención del programa Servicio País en la Villa se inició un proceso de discusión colectiva a través de diagnósticos participativos que tenían por objeto detectar las necesidades que presentaba la comunidad. En este caso en particular se

---

<sup>249</sup> Entrevista a Gladys Huenquiao...

<sup>250</sup> Entrevista a Ingrid Huenquiao...

realizaron reuniones entorno al mejoramiento de los espacios comunitarios, dentro de los que encontraban las escasas áreas verdes, la multicancha en situación de abandono y el paradero. Durante este proceso la comunidad aumentó considerablemente los niveles de participación asistiendo a las reuniones que la directiva y los profesionales de Servicio País citaban. Sin embargo y a pesar de lo anterior, el involucramiento de la comunidad en el proceso de diagnóstico no se vio reflejado en el proceso de consolidación del proyecto de mejoramiento, presentando importantes carencias, como por ejemplo el desentendimiento de los vecinos con los cuidados de los espacios comunitarios mejorados y el no involucramiento de los adolescentes y jóvenes durante el proceso inicial

*“Ahí nos contaron que querían intervenir de alguna manera a la comunidad, hacer unas reuniones y ver qué necesidad teníamos nosotros, en el uso de los espacios, todos estas áreas verdes que son chicas igual, el espacio donde están los juegos, donde está la multicancha o dentro de la sede, que es lo que ellos quisieran cambiar en realidad pero que hiciéramos todos un cambio en conjunto, por eso necesitaban reuniones con las personas, querían tener las opiniones de ellos y de la directiva”*<sup>251</sup>

*“Con la Mabel empezamos a hacer reuniones para trabajar el espacio público y la gente empezó a ir a las reuniones. Le llevábamos, tecitos, galletas a la gente para que se motivara porque eran hartas reuniones entonces nosotros de repente nos mirábamos con la señora Ana y lo encontrábamos muy difícil porque a la gente le gusta ir a reuniones y decir “ya sabe qué? El otro mes le pongo el letrero que le falta” y cuando la gente ve esas cosas, inmediatas se pone feliz, queda contenta y tranquila, pero cuando ve que ya van dos, tres cuatro reuniones y todavía no pasa nada, uno se empieza a preguntar, “oye y ¿pa que vengo tanto aquí? ¿Es necesario que venga para la otra vez? A lo mejor no voy a poder venir... y se empiezan a excusar porque no ven como nada concreto,*

---

<sup>251</sup> Entrevista a Ana Sánchez...

*cuando eso pasa les empieza a fallar la fe y ahí teníamos que entrar nosotros y motivarlos... ”<sup>252</sup>*

*“Hubo una intervención fuerte del programa de Servicio País, pero algo paso... quizás falto involucrar un poco a los jóvenes para que entiendan que es un beneficio que tienen que cuidar porque es para ellos y no en el fondo destruir. Quizás no debieron solo quedarse en el trabajo con los adultos, que se hizo, si no haberse esforzado un poquito más en atraer a estos jóvenes que están en el segmento de los que no estudian ni trabajan porque en el fondo se sienten marginados del sistema y terminan haciendo daños innecesarios a la infraestructura pública ”<sup>253</sup>*

---

<sup>252</sup> Entrevista a Liliana Triviño...

<sup>253</sup> Entrevista a Ramón Espinoza...

## CONCLUSIONES

La política habitacional en el marco del Estado Subsidiario en Chile, protagonizada por la liberalización del suelo, dejó en manos de los vaivenes del mercado la expansión de los asentamientos urbanos, no solo en aquellos de grandes proporciones como capitales regionales, sino también en ciudades intermedias y menores, como es el caso de Frutillar. Esta tendencia que mostraba el crecimiento urbano fue potenciada por la reducción del papel del Estado y la institucionalidad al mínimo, expresada en la ausencia de estos dentro del proceso de planificación territorial. Los instrumentos de planificación funcionaron con un desfase entre la proyección y el crecimiento real, cuestión que relegó a un aspecto secundario la necesidad de condiciones mínimas de urbanización en los terrenos sobre los cuales se expandía la ciudad de la mano de conjuntos habitacionales, en su mayoría de vivienda social.

En el caso analizado podemos ver cómo el asentamiento urbano de Frutillar avanza sobre terrenos de uso rural no incorporados al radio urbano dispuesto por los instrumentos de planificación. Este avance fue impulsado no por las condiciones de habitabilidad de los terrenos si no por el precio del suelo, teniendo que optar los comités a su poder de compra y a las posibilidades de financiamiento del terreno que el subsidio les entregaba.

Esta lógica de mercado incorporada en los programas habitacionales se vio potenciada con la marcada continuidad que existía entre los gobiernos de la Dictadura Militar y la Concertación con respecto al aumento de la cobertura. El énfasis en este aspecto de la política habitacional influyó directamente en las disposiciones estructurales de los conjuntos habitacionales, puesto que al tener el sector privado el rol de consultor y constructor de las viviendas sociales, la rentabilidad se transforma en la variable prioritaria afectando directamente la calidad de las construcciones y reduciendo al mínimo las exigencias sobre habitabilidad de estas.

Durante el año 2000, se realizó un diagnóstico, durante el gobierno de Eduardo Frei, sobre las debilidades que presentaban el enfoque de los programas habitacionales, que motivó la adopción de una mirada integral sobre la vivienda. Se adoptó una concepción de esta más allá de lo infraestructural sino más bien como una variable en interacción con el resto de los elementos que componen la urbanidad, cuestión que se tradujo en la intención de fortalecer el proceso de adquisición de vivienda estableciendo instancias participativas como un requerimiento mínimo para la tramitación de los proyectos habitacionales. Sin embargo, como hemos visto durante la investigación, los niveles de participación que presentó el Comité de Allegados Libertad, si bien fueron altos durante los dos últimos años, no respondían a la estructura del programa Vivienda Dinámica Social sin Deuda, sino más bien a factores como la creciente demanda habitacional del sector y la motivación de los postulantes a cargo de la directiva de la organización. Las entidades patrocinantes, en este caso en particular las consultoras a cargo de la tramitación del proyecto, establecieron vínculos informativos con la comunidad organizada, que a pesar de caracterizarse por la

fluidez en el flujo de la información no se traducían en la toma de decisiones sobre localización del conjunto habitacional, ubicación de áreas verdes e infraestructura comunitaria.

Por tal razón es posible afirmar que la inclusión de las entidades patrocinantes fue muestra de cómo durante este periodo se profundiza la mercantilización de la política habitacional dejando en manos del mundo privado no tan solo la construcción de las viviendas sino también el proceso de postulación y tramitación de los proyectos.

El rol del mercado en la caracterización de los programas del Ministerio de la Vivienda y SERVIU determinaba también la localización de los conjuntos habitacionales de viviendas sociales en sectores periféricos y rururbanos, añadiendo a los límites de la ciudad espacios de uso rural, sin condiciones de urbanización y expuestos a todo tipo de problemáticas sociales, económicas y ambientales, como fue el caso de Villa Libertad que en un primer momento vio fracasar el proyecto producto de la falta de condiciones que el terreno presentaba para el uso habitacional, no contando con redes de agua potable y alcantarillado en el sector. Por otro lado encontramos la convivencia con un pozo de lastre, un elemento conflictivo dentro del espacio que exponía a la comunidad a problemas de corte ambiental.

La política habitacional chilena destinada a los sectores populares a través de los programas de vivienda social los ha privado del derecho a la ciudad, destinándolos a la convivencia con una serie de problemáticas sociales generadas por la mala calidad infraestructural y la ubicación y el emplazamiento de los conjuntos habitacionales, características comunes en barrios segregados. En el caso particular de Villa Libertad la convivencia con el pozo de lastre es foco de problemas de carácter socio-ambiental como la humedad en las viviendas, los malos olores y la aparición de plagas. Junto con esto debido a la disposición en el espacio de la Villa, el pozo de lastre profundizaba los problemas de conectividad que aquejaban a la comunidad.

La adquisición del terreno donde se construyó el conjunto habitacional se realizó a sabiendas de los potenciales problemas que emanarían de la convivencia de la comunidad con el pozo en cuestión. A pesar de estas irregularidades fue aprobada la ubicación por el SERVIU y las autoridades locales competentes. Cabe recordar además el conflicto con la empresa ESSAL por la inexistencia de factibilidad de agua al momento de ingresar el proyecto, situación que podría haber afectado económicamente a los postulantes puesto que la primera solución entregada implicaba el financiamiento de las redes de conexión de agua potable y alcantarillado, por parte del Comité

Lo anterior es consecuencia directa de la divergencia que existía entre la planificación urbana y la expansión de la ciudad. En el caso de Frutillar, la liberalización del suelo estimulaba un crecimiento no planificado de la ciudad hacia el sector rural, destinando la construcción de las viviendas sociales fuera del rango de alcance del plano regulador. Es importante añadir a este análisis la binuclearidad existente en la comuna, es decir la existencia de dos polos de desarrollo con distintas características: Frutillar Bajo destinado al desarrollo del turismo, la cultura y proyectos habitacionales para estratos socioeconómicos altos, como parcelas de agrado y condominios de campo como segunda vivienda y Frutillar Alto con un fuerte desarrollo del comercio y la industria y que alberga la totalidad de los proyectos de viviendas sociales, en particular en el sector de Pantanosa. Esta binuclearidad potencia la situación de segregación urbana que afecta a la comuna, segregación que implica un modelo de desarrollo en espacios diferenciados, que finalmente determina socioculturalmente a las comunidades que los habitan.

En cuanto a participación, como ya hemos dicho, luego del diagnóstico crítico realizado durante el gobierno de Frei, que cambia la noción sobre vivienda que hasta ese momento y desde la Dictadura Militar fundamentó la política habitacional, se establece como una exigencia dentro del proceso de construcción de cada proyecto habitacional la participación de la comunidad beneficiada. El objetivo era aumentar los niveles de habitabilidad de las comunidades abriendo espacios para que estas participen colectivamente durante el proceso.

Para el caso de Villa Libertad sin embargo esta participación fue solo consultiva, remitiéndose a la entrega de información de manera sistemática a través de la directiva del Comité hacia la comunidad y la recopilación de opiniones e impresiones sobre los avances del proyecto.

Al ser un tipo de participación no vinculante, la comunidad no tuvo mayor injerencia por ejemplo en las condiciones estructurales de las viviendas, el emplazamiento de la Villa, la disposición de las áreas verdes ni las características de la infraestructura comunitaria. La falta de involucramiento de la comunidad en las decisiones no permitió que la participación existente durante el proceso de Comité de Allegados Libertad aminorará el sentimiento de desarraigo de los vecinos con el hábitat popular. Muestra de esto es la existencia de viviendas dentro del barrio que fueron vendidas al poco tiempo de ser entregadas o que se encuentran en situación de arrendamiento, dejando entrever que existían familias dentro del Comité que consideraban la vivienda como un bien de consumo y no como un derecho social.

Otro aspecto importante que influye en los niveles de participación es la calidad de las construcciones. En el caso de Villa Libertad, la mala calidad de estas generó problemas entre vecinos durante el proceso de mejoramiento y ampliación de las viviendas, estableciendo rivalidades y una visión de la figura del “vecino” como un “otro” contra quien debo disputar al ver mi calidad de vida amenazada por este. Esta situación determina una disposición negativa de los integrantes de la comunidad ante iniciativas de carácter colectivo.

Una iniciativa participativa relevante en cuanto a participación fue el diagnóstico participativo realizado por el municipio y el programa Servicio País los años 2014 y 2015. Durante este proceso la comunidad se reactivó participando en las reuniones realizadas en coordinación con la directiva vecinal para detectar las necesidades de la comunidad vinculadas al mejoramiento de la infraestructura comunitaria y de las escasas áreas verdes con las que contaba la Villa. Finalmente la adjudicación de un proyecto de mejoramiento significó la remodelación de la multicancha y del paradero, ubicados en el corazón del barrio. Sin embargo el plan de hacer responsable a la comunidad de la infraestructura comunitaria

no resultó a pesar del proceso participativo previo. La existencia de altos niveles de inacción juvenil y el no involucramiento de este grupo en el proceso dio cuenta de una descomposición estructural del tejido social.

En definitiva, a pesar del diagnóstico realizado por el MINVU a comienzos de siglo sobre la crisis que existía en los conjuntos habitacionales por los bajos niveles de participación y arraigo territorial y que instaló la recomposición del tejido social como un objetivo prioritario en la política habitacional, la mercantilización del derecho a la vivienda ha impedido que los programas de vivienda social de la Concertación avancen a mayores niveles de participación y organización comunitaria, puesto que son los criterios de mercado los que han determinado en última instancia las condiciones objetivas y subjetivas del hábitat popular, relacionadas a una concepción individual de la vivienda, a la manifestación del vecino no como parte de mi comunidad sino como un “otro” ajeno a mi realidad y a la exposición de los sectores populares a problemáticas sociales, culturales y ambientales que han impedido el establecimiento de vínculos comunitarios y la reconstrucción de “lo colectivo”, profundizando los fenómenos de segregación urbana que han caracterizado la construcción de la ciudad durante más de 30 años en nuestro país.

Aun así es necesario reconocer que existen variables dentro de esta ecuación que bajo determinadas circunstancias pueden marcar la diferencia y desafiar las condiciones estructurales que la inclusión del mercado dentro de la política habitacional ha establecido. Dentro de estas podemos encontrar el rol de las dirigencias vecinales, autoridades locales y profesionales comprometidos con el desarrollo comunitario. Sin embargo son aportes aislados y que escapan de las predisposiciones estructurales de la política habitacional chilena bajo el marco del modelo subsidiario de Estado.

La política habitacional como hemos vimos durante el desarrollo de la investigación, presenta problemas estructurales que guardan relación con el modelo de Estado y de nuestro país. La entrega al mercado de la producción de la vivienda significó la construcción del hábitat popular de nuestro país sobre la priorización de variables como la rentabilidad y la

capacidad de endeudamiento de las familias postulantes, dejando los niveles de habitabilidad y el bienestar social en un segundo plano.

Consecuencia de lo anterior, los desafíos de la política habitacional chilena son variados. Mientras el modelo de desarrollo económico-social apunte al fortalecimiento del mercado, lamentablemente el hábitat popular seguirá marcado por la segregación, el sentimiento de marginalidad y la escasa participación comunitaria. Sin embargo si somos capaces de potenciar capacidades dentro de las comunidad, fortalecer la organización comunitaria, dotar de herramientas que hagan del uso colectivo del espacio público una actividad cotidiana dentro de los conjuntos habitacionales, existirá la esperanza de, a pesar las condiciones objetivas y subjetivas que actualmente presenta el hábitat popular, aportar frente a toda adversidad, el tejido social en Chile.

Para este fin es necesario contar con un poder local que genere instancias participativas, que tenga una relación constante con las comunidades, profesionales comprometidos con la transformación de la sociedad y dirigentes vecinales dedicados. En términos concretos es necesario fortalecer el rol del Estado dentro del proceso de producción de vivienda, transformando a sus instituciones en entes fiscalizadores que tengan como prioridad velar por las condiciones de habitabilidad de nuestro pueblo. Estas variables en conjunto pueden marcar la diferencia dentro del proceso de reconstrucción del tejido social y así, mientras más avancemos en el empoderamiento de las comunidades, más espacios de participación se abren y junto con eso la posibilidad de soñar con una sociedad futura caracterizada por un modelo de desarrollo participativo y equitativo, y en definitiva con una política social que ponga la dignidad del ser humano en el centro del debate.

## BIBLIOGRAFIA

### TEXTOS Y ARTICULOS

ALMANDOZ, ARTURO “*Historiografía urbana en Latinoamérica: del positivismo al postmodernismo*” El artículo es un extracto de la tesis doctoral “*Sobre historiografía urbana en América Latina. Enfoque epistemológico e internacional, 1960-2000*”, Centro de Investigaciones Post-doctorales (CIPOST), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2003.

ALVAREZ, ALFONSO “*La necesaria componente espacial en la historia urbana*” en SAMBRICIO, CARLOS ed. “*La historia urbana*”. Marcial Pons, Madrid, 1996.

ARELLANO, JOSE PABLO “*Políticas sociales y desarrollo 1924 – 1984*” CIEPLAN, Santiago, 1985.

AYMERICH, JAIME “*Segregación Urbana y políticas públicas con especial referencia a América Latina*”, Revista de Sociología, N° 18, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, 2004

BAEZA, MANUEL ANTONIO Y OTROS. “*Imaginarios sociales del Otro. El personaje del forastero en Chile (de 1845 a nuestros días)*”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009

BRAVO, LUIS “*Chile el problema de la vivienda a través de su legislación (1906-1959)*” Editorial Universitaria, Santiago, 1959

CARMAN, MARIA Y OTROS “*Segregación y diferencia en la ciudad*” FLACSO, Sede Ecuador: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, Quito, 2013

CASTELLS, MANUEL “*La cuestión urbana*”. SIGLO XXI, México DF, 1988

CASTELLS, MANUEL “*Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile*”  
Revista Eure Vol 3, N°7, Santiago, 1973

CID, PABLO “*Participación de los mas pobres en vivienda social*” Seminario de  
Investigación, Departamento de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,  
Universidad de Chile, Santiago, 2005.

CONOLLY, PRISCILLA “*La ciudad y el hábitat popular: Paradigma  
Latinoamericano*” en [http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-  
content/uploads/2012/11/12\\_CONNOLLY\\_VF.pdf](http://www.ungs.edu.ar/catedrasur/wp-content/uploads/2012/11/12_CONNOLLY_VF.pdf)

DAVILA, OSCAR “*Estado y políticas sociales, del Estado protector al Estado  
subsidiario*” Revista Ultima Década, N°9, CIDPA, Viña del Mar. 1998

DUCCI, MARÍA ELENA: *Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa*,  
en Revista EURE, vol. XXIII, N°69, Julio, Santiago de Chile, 1997

FANTINI, FRANCISCO “*Patagonia Chilena Historia*”, Editorial Patagonia Media,  
Santiago, 2007

FERRERO Y REBORD Véase “*Aprendizajes desde el hábitat popular: una  
experiencia pedagógica en la Universidad Nacional de Córdoba FAUD: 1991 – 2011*”  
Asociación de Vivienda Económica AVE, Córdoba, 2013

GALLARDO, BERNANDA “*Espacio urbano y mundo poblacional*”, FLACSO,  
Material de discusión N° 88, Santiago de Chile, 1985

GARRETON, MANUEL “*Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los  
gobiernos de la Concertación en Chile 1990 – 2010*” Editorial Arcis, Santiago, 2012 p  
29

GONZALEZ, MARIA JOSE “*La cuestión urbana: algunas perspectivas críticas*”  
Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 101, Madrid, 1998

HARVEY, DAVID “*Urbanismo y desigualdad social*”, SIGLO XXI de España  
Editores, Madrid, 1992

HIDALGO, RODRIGO “La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas” Revista Scripta Nova N°45, Universidad de Barcelona, Agosto, 1999

HIDALGO, RODRIGO “La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del Siglo XX: Actores relevantes y tendencias espaciales” Revista EURE Vol 93, N°35, Santiago, 2005

HUERTA, MARIA GUADALUPE “*El neoliberalismo y la conformación del Estado Subsidiario*” Revista Política y Cultura, N° 24, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2005

LEFEBVRE, HENRI “*El derecho a la ciudad*”, Ediciones Península, Barcelona, 1978

LEFEBVRE, HENRI “*La revolución urbana*” Alianza Editorial, Madrid, 1972.

LOMBARDO, JUAN Y OTROS “*La construcción social de la ciudad: la ciudad justa*” Revista Diseño y Sociedad N°27, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, 2010

MANSILLA, PABLO “*Los instrumentos del desorden: Estado y actores subnacionales*”. Revista Persona y Sociedad, Vol XXVII, N°2, Universidad Alberto Hurtado, Mayo 2013.

MEJIA, GERMAN “*La pregunta por la existencia de la historia urbana*” en Revista Historia Crítica N°18, Departamento de Historia, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, 1999

MONTERRUBIO, ANAVEL “*Hábitat Popular, renovación urbana y movimientos sociales en los barrios históricos de la Ciudad de México (1985 – 2006)*”. Centro de Estudios Sociales de Opinión Pública, Documento de trabajo N° 152, Ciudad de México, 2013

MORA, MINOR y SOLANO, FRANKLIN “*Segregación urbana: un acercamiento conceptual*” Revista de Ciencias Sociales, N°61, Instituto Tecnológico de Costa Rica, 1993

MINVU “*Hacia unja Nueva Política Urbana para Chile*” Vol 1, Antecedentes históricos, Santiago, 2014

NAVARRO, MARIO “Estándares Habitacionales para la Vivienda Social Dinámica sin Deuda”, División de Política Habitacional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile, 2002

NUÑEZ, SONIA “*Condiciones sociales y económicas del poblamiento de Frutillar Alto (1910 – 1950)* Informe Final, Programa Memorias del Siglo XX, Participación social y rescate patrimonial. Biblioteca Municipal de Frutillar, 2011.

NUÑEZ, SONIA “*Poblamiento de Pantanosa*” Informe Final, Programa Memorias del Siglo XX, Participación social y rescate patrimonial. Biblioteca Municipal de Frutillar, 2008

PALMA, EDUARDO Y SANFUENTES, ANDRÉS “*Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile 1964-1973*”

PEYLOUBET, PAULA “*Hábitat popular, resistencia cultural materializada*” Revista INVI N°57, Volumen 21, 2006

PINCHEIRA, VERONICA “*Políticas habitacionales y la falta de derecho a la vivienda en Chile*” Revista de Derechos Fundamentales N°14, Universidad de Viña del Mar, Viña del mar, 2014

PIÑON, JOSE LUIS “*Apreciaciones sobre los márgenes de la historia urbana*” en SAMBRICIO, CARLOS ed. “*La historia urbana*”. Marcial Pons, Madrid, 1996

SAMBRICIO, CARLOS “*La historia urbana*”. Editorial Marcial Pons, Madrid, 1996

STIEBER, NANCY “*Microhistory of the modern city; Urban space, it's use and representation*” Journal of the Society of Architectural Historians, vol 58, N°3 Special Issue, Society of Architectural Historians, Chicago, 1999,

TORRES, ISABEL “*Los conventillos en Santiago 1900 – 1930*” Cuadernos de Historia N°6, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, 1986

## ENTREVISTAS

Entrevista a CLENIDA KIE MANSILLA, Presidenta de la Junta de Vecinos N°50, Población Pantanosa, Frutillar Alto, Mayo 2016

Entrevista a HELVIO ARANEDA, Encargado del Centro Comunitario de Frutillar, ex – Concejal, Frutillar, Mayo, 2016

Entrevista a MARIA GALLARDO, Concejal de Frutillar, ex Dirigente de Junta de Vecinos Población Gabriela Mistral, Frutillar Alto, Julio 2016

Entrevista a GLADYS HUENQUIAO, Tesorera de la Junta de Vecinos de Villa Libertad, Frutillar Alto, Julio 2016

Entrevista a RAMÓN ESPINOZA, Ilustre Alcalde de la comuna de Frutillar desde el año 2004 hasta la actualidad, Frutillar Bajo, Julio 2016.

Entrevista a LILIANA TRIVIÑO, Presidenta de la Junta de Vecinos Villa Libertad desde el 2014 a la actualidad, Frutillar Alto, Sector Pantanosa Nuevo, Junio 2016

Entrevista a ANA SÁNCHEZ, Vicepresidenta Junta de Vecinos Villa Libertad, sector Pantanosa, Frutillar Alto, Junio 2016.

Entrevista a MANUEL SOTO, habitante de Villa Libertad. Sector Pantanosa Nuevo, Frutillar Alto, Julio 2016

Entrevista a INGRID HUENQUIAO, habitante de Villa Libertad. Sector Pantanosa Nuevo, Frutillar Alto, Agosto 2016

Entrevista a JORGE CHÁVEZ, Secretario Junta de Vecinos Villa Libertad. Sector Pantanosa Nuevo, Frutillar Alto, Agosto 2016

## DOCUMENTOS

Plano Regulador Comunal de Frutillar, 1983

Modificación Plano Regulador Comunal de Frutillar, Sector Frutillar Alto, 1986

Modificación Plano Regulador Comunal de Frutillar, 1988

Plano Regulador Frutillar, Sector Pantanosa, 2003

Informe de Zonificación, Comuna de Frutillar, 2004

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS, “Chile: Ciudades, Aldeas, Pueblos y Caserios - CENSO 1992”, Santiago de Chile, 1995

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADSTICAS, “Indicadores comunas 2002 – 2020”  
ver en [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/familias/demograficas\\_vit](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/familias/demograficas_vit)