FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

DE LA IDEA A LA TINTA:
Una aproximación a los discursos públicos sobre las políticas habitacionales en Chile (1964-1990)

por
LEIKO ANNETTE HIDAKA REYES

Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile para optar al título de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente

Profesor Guía:
Gonzalo Cáceres Quiero

Marzo de 2013
Santiago, Chile

© 2013, Leiko Annette Hidaka Reyes
Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica del documento.

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

DE LA IDEA A LA TINTA:
Una aproximación a los discursos públicos sobre las políticas habitacionales en Chile (1964-1990)

POR
LEIKO ANNETTE HIDAKA REYES

Profesor Guía: Gonzalo Cáceres Quiero

Antonio Daher
Arturo Orellana
Rodrigo Tapia

Marzo de 2013
Santiago, Chile

El trabajo de un intelectual no es moldear la voluntad política de otros; es, a través de los análisis que él realiza en su propio campo, reexaminar la evidencia y suposiciones, para sacudir los modos habituales de trabajar y pensar, para disipar las familiaridades convencionales, para reevaluar reglas e instituciones y para participar en la formación de una voluntad política (donde él tiene su rol como ciudadano).

Michel Foucault

"The Concern for Truth." Entrevista por Francois Ewald. En *Foucault Live: Collected Interviews 1961-1984*, ed. Sylvère Lotringer. New York: Semiotext(e), 455-473. *Magazine Littéraire* (Mayo 1984): 18-23. Trad. propia sobre la traducción de John Johnston.

DEDICATORIA

A Dios y mi familia, quienes me dieron la vida y apoyo para recorrerla.

AGRADECIMIENTOS A:

Camila, Juliana, María Ignacia, Natalia, Paola y Tania, por su constante apoyo y motivación.

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, todos aquellos que aportaron en mi formación y brindaron su apoyo a lo largo del recorrido; en especial a Gonzalo, Antonio, Teresa y Elizabeth, por el sincero afecto y constante respaldo.

Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, en la persona del Ing. Juan Temístocles Montás, por haber hecho posible la realización de los estudios que hoy culminan con esta tesis.

RESUMEN

El presente trabajo analiza los discursos que subyacen al diseño y modificaciones de las políticas de vivienda en Chile, en el período 1964-1990, estudiando el enfoque y el contexto político sobre el cual se construyeron, y algunos de los resultados e impactos generados en el tema habitacional en la ciudad de Santiago. La tesis emplea las herramientas del análisis discursivo, específicamente el Análisis Crítico del Discurso presentado por Teun Van Dijk, Norman Fairclough; y la Arqueología del Saber de Michel Foucault, para interpretar la coherencia entre las políticas sectoriales hacia la habitación popular con los modelos de desarrollo descritos por Gøsta Esping-Andersen identificados en los distintos gobiernos de Chile en el período estudiado.

Palabras clave: Discursos públicos, vivienda social y política habitacional.

ABSTRACT

This work analyzes the discourses that underlie the design and modification of housing policies in Chile, in the period 1964-1990, studying the scope and political context on which they were built, and some of the results and impacts regarding housing in the city of Santiago. The thesis uses the tools of discourse analysis, specifically those presented by Teun Van Dijk and Norman Fairclough on Critical Discourse Analysis; and Michel Foucault's Archaeology of Knowledge, to interpret the coherence between sectorial policies towards popular housing within the development models, identified as described by Gøsta Esping-Andersen, of each Chilean government.

Keywords: public speeches, social housing and housing policy.

INDICE GENERAL

RESUMEN ..... **vii**
ABSTRACT ..... **viii**
INDICE DE TABLAS ..... **x**

INTRODUCCION **11**
Enfoque, problematización e hipótesis de investigación 16
Hipótesis 17
Objetivos generales y específicos 17

CAPITULO I Aproximación Teórica **19**
1.1 Recabando la intención detrás de la retórica: análisis del discurso 20
1.2 Del Estado de Bienestar al Estado actual: los modelos de Esping-Andersen 28

CAPITULO 2 La vivienda: ¿derecho o recompensa? **33**
2.1 El corporativismo social (1964-1970) 34
2.2 Del marxismo al populismo (1970-1973) 48
2.3 El Estado Liberal de Pinochet (1973-1990) 55

CONCLUSIONES **64**
Recomendaciones 71

Bibliografía **72**

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Principios básicos del ACD 23

Tabla 2: Teoría de Soporte 27

Tabla 3: Características de los modelos de Estado de Bienestar Social 30

Tabla 4: El Gobierno del PDC bajo el análisis del discurso 47

Tabla 5: El Gobierno Unidad Popular bajo el análisis del discurso. 55

Tabla 6: El gobierno Militar bajo en Análisis del Discurso 63

Tabla 7 Modelos de Estado de Bienestar y Políticas de Vivienda en Chile, 1964-1999 66

Tabla 8: Resumen 1964-1990 bajo el análisis del discurso 67

INTRODUCCIÓN

La erradicación de la pobreza es una tarea clave para cualquier Estado. Así pareciera confirmarlo las Naciones Unidas cuando convierte la superación de la miseria en el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Pero el proceso para alcanzar esta meta no se desvincula de las tensiones que operan a nivel político, social, económico o territorial. Al menos para América Latina, tampoco es posible disociar la erradicación de la pobreza del desarrollo urbano. Precisamente, ha adquirido centralidad la idea de focalizar las intervenciones en la pobreza urbana y, más específicamente, en la que se expresa metropolitanamente.

Considerando que subsiste el desacuerdo sobre el modo y grado de la intervención estatal, no es extraño que, para ciertos enfoques, la provisión de vivienda sea obligación prioritaria y completa de los Estados, mientras que, para otros, resulte del fruto de un esfuerzo mayormente personal.

La evolución de las políticas de vivienda a lo largo de la historia de Chile ha sido objeto de amplios estudios que abarcan desde las influencias económicas y políticas internacionales hasta los fenómenos sociales internos. De estos estudios, muchos sirvieron de insumos para la elaboración del presente trabajo.

La experiencia chilena ha sido contabilizada como demostrativa tanto del enfoque que privilegia un modelo de actuación pública más próximo al Estado benefactor o de aquél más cerca al Estado subsidiario. Mientras el primer registro pareciera estar bien representado por el Chile de la Unidad Popular (1970-1973), la segunda consideración correspondería al Chile de la Dictadura militar (1973-1990). Entre ambas posiciones, aunque mucho más próxima a la segunda, se ubican las ideas a favor de propiciar reformas al Estado subsidiario en el intento por adoptaron modelo de protección social, aplicadas ya en la década del 2000. No obstante, pese al interés que suscita este último período, la presente tesis no se hará cargo de tan importante fase.

Al observar programas y proyectos de vivienda social en América Latina, es evidente que las políticas habitacionales centradas en el subsidio a la demanda han cobrado gran interés. Con especial dedicación las han promovido instituciones multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM).

Pródiga en experiencias, la trayectoria de las políticas públicas en Chile suele ser mencionada como ejemplo para el resto de los países en la región, por su temprana adaptación al modelo de subsidios. Lo que se suele omitir, es que la experiencia chilena registra una trayectoria más heterogénea que uniforme. Dicha observación se confirma si , por ejemplo, nos enfocamos en los cambios introducidos durante los "largos sesentas". Eclipsada la experiencia estatal-intervencionista (1970-1973), procedió a ejecutarse una mutación en la promoción de la vivienda social desde un esquema centrado en el subsidio a la oferta hacia uno volcado hacia el subsidio a la demanda Si bien los resultados alcanzados luego de la adopción del segundo modelo han sido alabados por unos y cuestionados por otros, es importante refrendar que ambas lógicas se implementaron bajo reglas de mercado.

Vemos en la actualidad que pobladores, empresarios, partidos políticos y funcionarios del Estado, suelen ser presentados como los agentes más influyentes en el desarrollo de las políticas públicas. Sin excepción, sus desempeños están informados por un haz de visiones de mundo. Precisamente, la tesis se abocará a comprender el trasfondo ideológico que organizó la política de vivienda chilena en la segunda mitad del siglo XX.

No es extraño que la tesis ambicione aportar a la comprensión del fenómeno de la habitación popular desde un enfoque heterodoxo. Tampoco, que las conclusiones emanadas del ejercicio analítico arrojen interpretaciones revisionistas a las dominantes.

Tenemos entonces que, el manuscrito principia definiendo el tipo y enfoque de la investigación adoptado para luego presentar el planteamiento del problema, la hipótesis y los objetivos pretendidos. Se aborda además el diseño de la investigación y el proceso de recolección y análisis de datos que alimentaron la pesquisa.

El primer capítulo establece la base teórica sobre la que se construyó la metodología utilizada. Por una parte, se muestran las reflexiones de Esping-Andersen con respecto a los

modelos de Estado de Bienestar, seguido del planteamiento general sobre el análisis del discurso y su aplicación desde los enfoques propuestos por autores como Van Dijk y Foucault, los cuales, aunque distintos, coinciden en que el discurso es manifiesto de las relaciones de poder. Partiendo de esto, se seleccionaron discursos públicos emitidos por presidentes y autoridades en el tema habitacional para cada período estudiado, mismos donde no sólo mostraban, sino que establecían la dirección a seguir.

La segunda parte del trabajo presentado corresponde a la evolución de la problemática vinculada al déficit habitacional en la agenda política nacional.

Con la atención dispuesta en los discursos públicos, veremos cómo diferentes ideologías políticas moldean el discurso que daría forma a la política de vivienda social, inclinándose hacia la promoción de un Estado de Bienestar Liberal (Esping-Andersen 1999) para alcanzar resultados que, a pesar de ser proclamados como ejemplo a seguir para la región, han sido altamente cuestionados tanto por analistas del tema habitacional como por los mismos ciudadanos "beneficiados" por estas políticas, debido a la relatividad de su aparente éxito en términos de calidad (Ducci, 1997).

Con objeto de analizar la construcción de los discursos dominantes en las últimas dos décadas del siglo XX se examinaron los enunciados principales emitidos por oficiales gubernamentales que dieron forma a las políticas de vivienda en cada gobierno, analizándolos mediante las herramientas del Análisis Crítico del Discurso y los elementos del análisis discursivo que se deslindan de la Arqueología del Saber, enmarcando cada período en los modelos de Estado de Bienestar bajo el enfoque de Esping-Andersen.

Finalmente, se interpreta la influencia de los discursos movilizados por diversos agentes teniendo a la ciudad de Santiago como telón de fondo.

Ahora bien, la flexibilidad que permite la metodología en base a las herramientas seleccionadas, por un lado presenta ventaja al facultar al autor para realizar interpretaciones más amplias y profundas sobre sus análisis, pero es al mismo tiempo una de las debilidades intrínsecas del análisis discursivo como disciplina basada en la interpretación, que si bien se realiza de forma sistemática, no deja de ser una interpretación, en algunos casos hasta de

segundo y tercer orden y, que está ineludiblemente más sujeta a las intemperies del subjetivismo .

Sin perjuicio de lo anterior, más que considerar el subjetivismo en cuestión como un fenómeno fortuito, lo consideramos elemento de gran interés para otros estudios, puesto que no surge de manera arbitraria, sino que es producto de la dinámica entre una serie de elementos socio-culturales propios de cada contexto en el que existen nuestras sociedades.

En este sentido, cabe mencionar que, por una parte, los resultados obtenidos del análisis realizado no escapan al sesgo particular de su autoría, pues como se señala en el marco teórico, la interpretación depende de la percepción, y ésta a su vez varía de acuerdo a experiencias y contextos. Aun procurando dejar de lado las ideologías y convicciones propias, no es posible ignorar completamente los principios que rigen el pensar y actuar de cada individuo, no siendo nosotros inmunes a esta condición.

Es necesario señalar el origen y (des)vinculación del autor en relación al tema y el contexto analizados en este estudio. Con escasas experiencias en el campo de la investigación científica y procedente de un contexto geográfico y temporal distintos a los aquí tratados, estos son factores incidentes en nivel de objetividad y orientación de las interpretaciones que se han producido.

No obstante, estos factores que en determinado momento marcaron dificultades en el diseño de la metodología y análisis de la información, al mismo tiempo permitieron mantener cierto nivel de objetividad, sin perjuicio de lo planteado anteriormente al respecto, y al mismo tiempo desarrollar un esquema diseñado no exclusivamente para expertos en la materia, sino apto para todo lector interesado en el tema.

De esta manera, debe tenerse presente que no es la intención del autor inclinar balanzas sobre lo ya estudiado, sino que, desde una postura de observador intelectual, aportar nuevas luces que pudiesen servir de escalones para análisis más profundos, y desde una postura más pragmática, comprender la experiencia chilena a fin de integrar las lecciones aprendidas al oficio del servicio público mediante el diseño e implementación de políticas públicas.

Enfoque, problematización e hipótesis de investigación

Esta investigación se apoyó en un esquema mixto que combinó los enfoques inductivo-cualitativo y deductivo-cuantitativo, desarrollándose primordialmente dentro del marco del primero. A la luz del primer binomio, se realizaron observaciones sistemáticas sobre las generalidades identificadas en el diseño de las políticas públicas de vivienda social en Chile.

Al considerar como finalidad de este trabajo la utilización de los conocimientos adquiridos para aportar luces sobre el tema estudiado y posible marco para el aprendizaje de elementos positivos, cabe clasificarla como una investigación aplicada.

Teniendo en cuenta la calidad de investigación no-experimental de este trabajo (Hernández Sampieri, Fernández-Collado, & Baptista, 2006), se optó por un diseño transeccional causal. El modelo se enmarca en un período histórico delimitado y trabaja datos de este momento único, enfocándose en el punto de convergencia entre el análisis del aspecto discursivo de un fenómeno determinado como fundamento de acciones ejecutadas y sus resultados.

La investigación se basó en el análisis de fuentes secundarias, específicamente libros, artículos, trabajos de grado disponibles, informes y documentos de trabajo oficiales.

El primer abordaje se realizó a través del acopio de literatura tanto impresa como digital de acceso libre vía la Internet, tomando como criterios de selección su profundidad en el tema, actualidad, origen y confiabilidad.

Una vez realizada la primera revisión general del material obtenido, se identificaron aquellos más relevantes, así como la necesidad de indagar a mayor profundidad en lo referente a aspectos específicos de la investigación.

Finalmente, veremos cómo estas propuestas ideológicas se materializaron en la forma que el Estado chileno abordó el tema habitacional, hasta convertirse en la base de la actual política de vivienda en Chile.

Hipótesis y objetivos

A lo largo de todo el siglo XX, los conflictos respecto a la provisión de habitación para los sectores populares han protagonizado la agenda nacional. Las tensiones relativas al manejo y desarrollo de la vivienda social, se intensificaron durante la segunda mitad del siglo pasado a medida que surgían nuevos desafíos vinculados al déficit habitacional.

Considerando que las políticas de vivienda en Chile han estado informadas por diferentes discursos ideológicos

¿De qué manera la aproximación gubernamental sobre la provisión de vivienda social estuvo afectada por el contexto socio-político? ¿Qué contenidos narrativos caracterizan el paso de un modelo de Bienestar a otro?

Hipótesis

Si bien hacia mediados de la década de los sesenta las políticas habitacionales en Chile se enmarcaban en el principio de que la "vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda familia […] cualquiera que sea su nivel socio-económico" (Collados, 1964), las modificaciones realizadas a este discurso evidencian que cada ideología informa una política de vivienda distinta en su esencia.

Objetivo general

Analizar el discurso que subyace al diseño y a las modificaciones de las políticas de vivienda social en Chile durante una fracción del último cuarto siglo XX.

Objetivos específicos

- Analizar cada uno de los discursos dominantes prevalecientes en el período 1964-1990.

- Esbozar cómo los cambios ideológicos transformaron los discursos sobre la vivienda social en Chile entre 1964 y 1990.

CAPITULO I

Aproximación Teórica

1.1 Recabando la intención detrás de la retórica: análisis del discurso

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo "idea" como "primero y más obvio de los actos del entendimiento, que se limita al simple conocimiento de algo". El entendimiento, a su vez, es definido como "potencia del alma, en virtud de la cual concibe las cosas, las compara, las juzga, e induce y deduce otras de las que ya conoce". Y el conocimiento, de acuerdo a la misma fuente, se refiere al "Entendimiento, inteligencia, razón natural."

El ser humano transmite las ideas a través del lenguaje, el cual se refiere a sistemas estructurados de comunicación. En las ciencias sociales y en lingüística una de las formas de lenguaje es el discurso, ya sea escrito o hablado. Para algunos, como Foucault, el discurso es además un sistema social de pensamientos o de ideas que "abarca las dimensiones de cognición, de conocimiento y de poder" (Carvalho, 2008, p. 15) [1].

A través del discurso es posible influir sobre las masas a fin de generar las condiciones para lograr objetivos, siendo implícita la existencia de una intención en su construcción y, los impactos generados por el mismo, que a su vez "desempeña un papel fundamental en el ciclo de la reproducción del poder social." (Van Dijk, 2006, p. 26)

Para identificar los distintos aspectos que dan forma a un discurso, entre ellos la intencionalidad antes mencionada y las ideologías subyacentes, existen diversas aproximaciones que facilitan el escrutinio, entre ellos el Análisis Crítico del Discurso (ACD) y la Arqueología del Saber. Aunque ambos enfoques se desarrollan sobre la premisa del discurso como instrumento y manifiesto de las relaciones de poder, existen diferencias entre ellos, tal como señalan Lodoño-Vásquez & Frías-Cano al comparar ambas opciones:

[1] Traducción propia

> […] utilizan diferentes vías, conceptos y marcos lógicos, pues sus intereses, si bien son semejantes: *el discurso*, se dispersan desde la construcción conceptual de cada una estas opciones, ya que parten de un estado del arte distinto: el análisis crítico del discurso (ACD) como resultado de la interdisciplinariedad de la lingüística, el cognitivismo, la cultura del texto, los elementos sociales y el contexto, y la arqueología del saber (AS) como opción de análisis de la realidad que parte de la de-construcción del conocimiento moderno como propuesta posestructuralista que se aleja de la lingüística y propone su propio marco de definición conceptual. (2011, p. 102)

El ACD es un enfoque que asume posición política y se centra en estudiar "el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político" (Van Dijk, 1999, p. 23) considerando "el lenguaje como una forma de práctica social" (Fairclough, 1989, p. 20).

En su metodología, el ACD considera que el significado del texto discursivo va más allá de las estructuras gramaticales, tomando en cuenta el contexto político y económico del uso de la lengua, observando y vinculando los elementos de fondo y forma a los distintos aspectos que pueden describir rasgos y aspiraciones del autor.

Fairclough destaca que "la lengua conecta con lo social por ser el dominio primario de la ideología y por ser tanto el interés principal como el lugar en que tienen lugar las luchas de poder" (1989, p. 15). Esta relación ideología-conocimiento-contexto se materializa en las estructuras de actitud y los modelos mentales individuales que a su vez se enmarcan en la ideología, para generar o interpretar "construcciones discursivas de legitimación, manipulación y oposición al poder." (Lodoño-Vásquez & Frías-Cano, 2011), dando por supuesto que los emisores "hablan, escriben o comprenden desde una posición social específica" (Van Dijk, 1996).

Desde esta aproximación, donde las relaciones de poder se expresan a través del discurso, el mismo puede sustentar o cuestionar dichas posiciones sociales, el ACD busca identificar qué ideologías se asocian a las posiciones asumidas y expresadas en dichos discursos.

Tabla 1: Principios básicos del ACD

1. El ACD trata de problemas sociales.
2. Las relaciones de poder son discursivas.
3. El discurso constituye la sociedad y la cultura.
4. El discurso hace un trabajo ideológico.
5. El discurso es histórico.
6. El enlace entre el texto y la sociedad es mediato.
7. El análisis del discurso es interpretativo y explicativo
8. El discurso es una forma de acción social.

Fuente: Faiclough y Wodak 1994, pp. 241-270

& & &

La Arqueología del Saber, propuesta por Foucault (1973), se centra en la relación entre el saber y el poder. Su enfoque considera los actos discursivos en lo referente a su análisis literal, en vez de la búsqueda de significados más profundos.

La idea de Foucault sobre la arqueología del pensamiento se vincula estrechamente a la idea literaria modernista de que el lenguaje es una fuente de pensamiento en sí mismo, no meramente un instrumento para expresar las ideas de quienes lo usan. Como señalan Lodoño-Vásquez y Frías-Cano:

> En esta obra, Foucault hace referencia a la filosofía analítica angloamericana, en particular a la teoría del acto discursivo. Dirige su análisis hacia el enunciado, la unidad básica del discurso que considera ignorada hasta ese momento. Los enunciados dependen de las condiciones en las que emergen y existen dentro del campo del discurso. (2011, p. 111)

Foucault explica que, en cualquier período determinado en cualquier dominio, existen limitaciones en la forma de pensamiento de las personas, además de las limitaciones formales de la lógica y la gramática. Cada modo de pensar involucra reglas explícitas, quizás ni siquiera percibidas como tales por aquellos que las siguen, pero que restringen el rango del pensamiento. Plantea entonces que si podemos develar estas reglas, seremos capaces de ver como una limitación, aparentemente arbitraria, tiene sentido en el marco definido por esas reglas.

Más aún, el filósofo sugiere que nuestro propio pensamiento es gobernado por esas reglas de modo que, visto desde una perspectiva futura, el presente se vería tan arbitrario como nos resulta el pasado ahora.

En otras palabras, la forma de pensamiento que permite una percepción lógica de las decisiones y los hechos que ocurren, tienen sentido dentro de contextos históricos específicos. Si se observasen determinados hechos sin tomar en consideración la actualidad social, política y económica del momento en que ocurrieron, la significación real queda excluida.

Por su parte, Dreyfus y Rabinow expresan que:

> En *La Arqueología del Saber*, [Foucault] busca purificar su análisis del discurso, abandonando temporalmente su análisis institucional. Argumenta que aquello a lo que puede aludirse como ciencias del hombre, puede tratarse como sistemas autónomos de discurso, pero nunca abandona su posición inicial de que las instituciones sociales influyen en las prácticas discursivas. […] Por otra parte, propone tratar arqueológicamente los discursos de las ciencias humanas, esto es, evitar caer en discusiones sobre si lo que dicen es verdadero, o incluso sobre si sus enunciados tienen sentido. Más bien propone tratar todo lo que se dice en las ciencias humanas como "objeto-discursivo". (1988, p. 19)

Los mismos autores resaltan la aclaración de Foucault respecto a que su método arqueológico, "en tanto debe permanecer neutral respecto a la verdad y significado de los sistemas discursivos que estudia, no es una teoría más sobre la relación de palabras y cosas" (Dreyfus & Rabinow, 1988, p. 19). No obstante, mantiene que su planteamiento es una teoría sobre el discurso y que éste es "ortogonal a todas las disciplinas con sus conceptos aceptados, temas legitimados, objetos dados por sentado y estrategias preferidas, que producen tesis cuya verdad puede justificarse" (Dreyfus & Rabinow, 1988, p. 19), es decir que el método foucaultiano no se desvincula completamente de los métodos científicos tradicionales, sino que, en algún o varios puntos, son convergentes. Siguiendo esta lógica:

> Al hablar de enunciados, en la teoría foucaultiana, lo primero que se debe hacer es alejarse del mundo lingüístico como tal, y centrarse en la adquisición de conceptos resemantizados en una propuesta teórica que utiliza términos ampliamente trabajados en otras áreas del saber, pero que dentro de su arqueología adopta denotaciones diferentes y, en algunos casos, contrarias. (Lodoño-Vásquez & Frías-Cano, 2011, p. 111)

Foucault entiende que los enunciados obedecen al contexto o condiciones en que emergen y existen dentro del campo del discurso. A diferencia del ACD, en la arqueología del saber los enunciados "no son proposiciones, ni declaraciones ni actos discursivos" (Lodoño-Vásquez & Frías-Cano, 2011, p. 112), es decir que el "saber" que interesa se constituye por una red de enunciados implícitos que han de proyectar su influencia sobre el conjunto de la cultura.

La idea de Foucault es que este nivel de análisis, sobre qué está fuera del control de los individuos que desarrollan el ejercicio real del pensamiento en un período dado, es la clave para comprender las limitaciones dentro de las cuales las demás personas piensan. Así que la "historia de las ideas" (donde esto significa lo que conscientemente ocurre en las mentes de los científicos, filósofos, etc.) es menos importante que las estructuras subyacentes que forman el contexto de su pensamiento.

Gutting ejemplifica lo anterior indicando que "no estaremos tan interesados en, digamos, Hume o Darwin, como en qué hizo posible a Hume y Darwin" (2005, p. 33)[2]. Esto es el fundamento de la "marginalización del sujeto" de Foucault, entendiéndose que, sin negar la realidad o la consciencia individual, los individuos se desenvuelven en un ambiente conceptual que los define y limita en modos de los que no están al tanto.

En su obra titulada *Foucault*, Deleuze (1987) presenta un pasaje donde explica que éste (Foucault) se centra en un análisis de la realidad basado en los enunciados que aparecen en los discursos, en vez de preocuparse por problemas de significación, elementos ocultos, figuras literarias, o argumentación.

[2] Traducción propia.

En otras palabras, el método de Foucault, en su analogía arqueológica, aborda el material de análisis en la forma que lo haría un arqueólogo: como monumentos. No se cuestiona el significado de los hallazgos, sino que éstos son pistas sobre la estructura general del sistema en el que fueron pensados y escritos.

Lo anterior no significa la exclusión total del sujeto de la historia pero, como coinciden Deleuze, Dreyfus y Rabinow, la arqueología enfatiza que el escenario en el que creamos nuestra historia y el guión de la misma, se establece independientemente de nuestros pensamientos y acciones. Esto es lo que separa la Arqueología del Saber de la historia convencional, la cual habla de sujetos individuales a través del tiempo y cómo los filósofos, científicos, políticos y otros pensadores desarrollaron y transmitieron a sus sucesores conceptos clave y teorías. Foucault no excluye este tipo de enfoques, pero señala que los mismos son propensos a distorsiones, al tratar la historia como una narrativa que se cuenta desde el punto de vista de las experiencias de una o más personas.

De esta forma, Foucault procura "llegar más allá de los contenidos y de los significados, hasta las funciones enunciativas que determinan lo decible y lo visible en un determinado momento histórico" (Lodoño-Vásquez & Frías-Cano, 2011, p. 112). Es precisamente allí donde Foucault ha de relacionar esas funciones enunciativas conformadoras del discurso con las estructuras y las relaciones de poder subyacentes a ese discurso.

Aunque el ACD se identifica con un sesgo más social, mientras que el método foucaultiano delinea una aproximación histórica objetivizando al sujeto, tanto la metodología presentada por Van Dijk como aquella de Foucault coinciden en un aspecto primordial: el discurso es manifiesto de las relaciones de poder.

Para los fines de este trabajo, conjugaremos varios principios de ambos enfoques, estableciendo la teoría de soporte para dar respuestas a nuestras interrogantes investigativas:

Tabla 2: Teoría de Soporte

• El enunciado es la unidad básica de análisis (A.S.)
• El contexto histórico aclara la intención e interpretación del enunciado (A.S.)
• Las relaciones de poder son discursivas (ACD)
• El discurso se vincula directamente con las estructuras y las relaciones de poder de en cada momento. (A.S.)
• El discurso constituye la sociedad y la cultura (ACD.)
• El enlace entre texto y sociedad es mediato (ACD.)

Fuente: Elaboración propia en base a los criterios presentados en las metodologías de Van Dijk y Foucault.

1.2 Del Estado de Bienestar al Estado actual: los modelos de Esping-Andersen

La tipificación de grandes modelos de bienestar ha sido ampliamente estudiada y analizada, pudiendo observarse un auge en la producción de estudios comparativos a partir de la década del noventa utilizando experiencias de las democracias industriales avanzadas para estudiar otras democracias en países industriales menos avanzados o en vías de desarrollo.

Uno de los planteamientos más influyentes en el debate conceptual y metodológico en este ámbito ha sido aquél referente al enfoque de los regímenes de bienestar formulado por Gøsta Esping-Andersen. De acuerdo a este autor los individuos –específicamente la fuerza de trabajo- se convirtieron en mercancías al momento de cambiar del sistema económico feudal al sistema capitalista. Y fue en este escenario donde los derechos sociales surgieron como "mitigadores" de las fuerzas del mercado. Bajo este entendimiento, Esping-Andersen identifica tres modelos de Estado de Bienestar de acuerdo a su nivel de "desmercantilización" de los derechos sociales, como son la salud, el acceso a educación y la vivienda, entre otros.

De acuerdo a este enfoque los Estados de Bienestar se ven caracterizados por una amalgama de estructuras institucionales de carácter económico, político y social, tipificados en base al análisis de las relaciones entre Estado y mercado, estratificación y la desmercantilización.

Aunque en el trabajo original de Esping-Andersen se habla de régimen de bienestar, en el desarrollo de esta investigación nos abocaremos a utilizar el término "modelo de bienestar" para evitar confusión entre el vocablo "régimen" y su connotación histórica referente al Gobierno militar.

Las teorizaciones del autor sobre los tres modelos del bienestar capitalista asumen de forma implícita planteamientos socialdemócratas sobre la base de la experiencia escandinava. De acuerdo a estos planteamientos la gran variable determinante de la producción de bienestar es la acción del estado central. Desde esta perspectiva, las estructuras estatales,

específicamente los entes reguladores, que se deslindan de los modelos de o formas de Estado poseen una relativa autonomía que les hace los principales responsables de los sistemas nacionales de protección social.

Esta inclinación a fijar parámetros de medición sobre el modelo escandinavo en cuanto a logros y debilidades o carencias de los sistemas de protección social de los países capitalistas, podría encontrar justificación en indicadores como los observados en el Índice de Desarrollo Humano, que colocan a Noruega y Suecia en el tope de sus mediciones.

Cabe señalar que quizás la mayor debilidad del estudio de los estados y modelos de bienestar capitalista sea la exclusión de consideraciones culturales y aspectos referentes a la valoración personal e individual que, por lo general, son dejadas fuera de los análisis comparativos por la dificultad de que presentan al momento de sintetizar y sistematizar estadísticamente.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, el trabajo de Esping-Andersen (1999) sigue siendo utilizado como plataforma de base a la hora de hacer estudios comparativos sobre modelos de Estados de Bienestar capitalista, planteando tres tipologías identificadas de acuerdo a tres criterios: nivel de beneficios, facilidad de acceso y estratos sociales que abarca. En base a lo anterior, el autor habla de tres modelos: Liberal, Conservador y Social Demócrata.

Es pertinente explicar estos tres modelos, y así poder identificar el o los que sean aplicables al caso chileno. El modelo liberal es el menos desmercantilizador, los subsidios sociales son modestos y escasos y se restringen a los estratos sociales más bajos y el acceso a los mismos requiere que el individuo pase por una serie de pruebas o cumpla con determinados requisitos, por lo general estigmatizados, además de, con frecuencia, restringir el ámbito de los derechos sociales mediante la subsidiaridad de esquemas de ayuda social privada. Lo anterior estimula al resto de la sociedad que no es abarcada por los criterios establecidos a obtener estas seguridades sociales de modo privado.

De forma muy distinta, el modelo social demócrata se basa en la incorporación de las clases trabajadoras, media y alta de forma igualitaria, bajo la sombrilla única del Estado como proveedor de garantías sociales, no acentuando la división social sino más bien

difuminando estas diferencias en cuanto al acceso a beneficios estatales se refiere. En este modelo el provee subsidios sociales de calidad para todos los ciudadanos, no dependiendo el acceso a éstos de su posicionamiento en los escalafones sociales o de su situación en el mercado.

Por su parte, el modelo conservador conjuga características de los dos modelos antes mencionados, en una posición desmercantilizadora intermedia en el sentido de que la asistencia social es provista casi exclusivamente por el Estado, pero mantiene diferenciación de status entre los distintos estratos sociales y los derechos están vinculados a la clase, al status social en el cual los individuos dependen casi totalmente de las aportaciones y del tipo de empleo.

Tabla 3: Características de los modelos de Estado de Bienestar Social

	LIBERAL	**CONSERVADOR**	**SOCIAL DEMÓCRATA**
BENEFICIOS	Bajos	Medios	Altos
DERECHOS	• Estrictos • Receptores estigmatizados	• Vinculados al nivel de ingresos • Basados en el estatus social • Administrados por el empleador	• Universales
NIVEL DE DESMERCANTILIZACIÓN	Bajo	Medio	Alto
RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADA	Alta participación privada, baja participación pública	El Estado sólo interfiere cuando el rol de la familia ha sigo agotado	Alta participación pública, baja participación privada
ESTRATIFICACIÓN SOCIAL	Resultado del mercado	Replica las inequidades del mercado laboral	Baja

Fuente: Elaboración propia en base a Esping-Andersen 1999

Para Esping-Andersen las transformaciones sociales de los grupos rurales al convertirse en grupos urbanos de clases medias de mayor consumo, juegan un rol primordial en la alianza de clases para construir el Estado de Bienestar, y que la duración o supervivencia de éste dependerá de la fortaleza de las alianzas establecidas entre las clases que lo sustentan.

Esping-Andersen explica que al evaluar el impacto de la aplicación de los modelos en base a los tres criterios establecidos -el nivel de beneficios que ofrecen, facilidad de acceso para los ciudadanos y, la cobertura social de los beneficios-, se observa en los resultados que en modelos donde los servicios provistos son más limitados, más se restringe el acceso a los mismos mediante mecanismos de elección poco eficientes y con una acentuada diferenciación de cobertura entre distintos estratos sociales, resultando en la alta vulnerabilidad de los grupos más necesitados. El mismo autor explica que, por el contrario, en el caso de modelos con más amplia y generosa gama de beneficios provistos por el Estado así como mayor cobertura entre estratos sociales, existe un alto nivel de protección social ante las externalidades del mercado (Esping-Andersen, 1999).

Cualquiera que sea el modelo de Estado de Bienestar, su implementación se realiza a través de un conjunto de lineamientos generales que fijan las metas a alcanzar, considerándose un plan de carácter público expresado como políticas públicas (Lahera 2004; Videla 2010; Orellana 2010). Así, dependiendo del diseño institucional, las estructuras administrativas establecen enfoques que priorizan determinados sectores y acciones sobre otros, pudiendo reducir la vulnerabilidad del bienestar de los individuos ante las externalidades del neoliberalismo económico o reforzar la primacía del mercado, obedeciendo al enfoque y tipo de políticas públicas que implementen.

Es posible observar políticas sectoriales que, idealmente, se enmarcan en una estrategia integral de modo que las distintas líneas de acción complementen o faciliten el sano desenvolvimiento de otras. Lo anterior explica la relación entre los objetivos de desarrollo nacionales y el impacto de la pobreza en el alcance de estos objetivos. De la misma manera, acercando la lupa sobre el tema de la pobreza se observa con especial interés

aquella manifiesta en los focos urbanos y, en más detalle, la relevancia del tema habitacional en lo concerniente a mejorar las condiciones generales de la población.

Necochea hace una breve referencia histórica al surgimiento de las políticas y planificación habitacional en América Latina, indicando que éstas surgieron en los años cuarenta, de la mano de una nueva visión sobre el desarrollo económico y el cambio de rol del Estado, habiendo sido los primeros ejemplos importaciones de experiencias en países anglosajones implantadas sobre el territorio latinoamericano, no necesariamente implicando una adecuación acorde a las diferencias sociales, políticas y económicas de cada contexto nacional (Necochea, 1993).

El mismo autor señala la ineficacia de estas acciones ante situaciones que continuaban agravándose, al punto de que no sólo fueron incapaces de resolver los problemas para los cuales fueron diseñadas, sino que permitieron el incremento de la población carenciada.

De forma similar, Kaztman, coincide con Necochea al indicar que "la debilidad e inadecuación de las políticas dirigidas a la planificación, gestión y diseño del entramado urbano también aportaron al agravamiento de los problemas de la distribución de la población en la ciudad." (Kaztman, *et al*., 2003, p. 22).

Otros investigadores afirman además que, en muchos casos, las políticas urbanas son alentadoras de procesos de segregación social "al sentar las bases para la exclusión a través de una gestión urbana guiada por el capital y los grandes proyectos urbanos" (Oviedo, Rodríguez, & Rodríguez, 2008) siendo claro ejemplo de la orientación de un Estado de Bienestar Liberal.

CAPITULO 2

La vivienda: ¿derecho o recompensa?

El caso chileno entre 1964-1990

2.1 El corporativismo social (1964-1970)

En 1964 asciende al mando el Partido Demócrata Cristiano, con la presidencia Eduardo Frei, cuya formación e ideología política se alineaban con el conservadurismo y humanismo cristiano, bajo la Doctrina Social de la Iglesia que enmarca las normas y principios sociales, políticos y económicos en el Evangelio y en el Magisterio de la Iglesia Católica.

El fondo filosófico del humanismo cristiano puede resumirse en los postulados de Maritain (1959), quien afirma que el hombre del humanismo cristiano comprende como objetivo de la vida política lograr el bien común, por encima de la acumulación de riquezas individuales, sobre todo en lo referente a mejorar la vida humana y posibilitar la convivencia como personas libres y dignas. De las autoridades, dice el mismo autor, que éstas son designadas por el pueblo y responsables ante ellos, vinculando su desempeño y responsabilidades con la conciencia y miramientos éticos propios del cristianismo.

En su gobierno, Frei adoptó reformas inclinadas hacia lo que entendía como justicia social, en el marco de *La Alianza para el Progreso* y la "doctrina estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe–CEPAL" (MINVU, 2004, p. 128). La primera se refiere a un programa de ayuda económica, política y social de Estados Unidos para América Latina, iniciado por el presidente John F. Kennedy en 1961 y que dispuso de 2.000 millones de dólares para apoyar reformas, a través de agencias de ayuda estadounidense y organismos multilaterales de financiamiento. (Raposo, 2001)

Con respecto a la CEPAL, debemos señalar que este organismo nace dentro de la corriente de la Organización de las Naciones Unidas que declaraba "la promoción de mejoras en los estándares de vida". En este contexto, la doctrina de la CEPAL se basaba en los postulados del economista argentino Raúl Prebish, quien planteaba que los países del tercer mundo han caído en un estado de dependencia del primer mundo, convirtiéndose en productores de materias primas en una relación de "centro-periferia" con sus metrópolis. Bajo este entendimiento, para que dichos países logren integrarse a una senda de desarrollo

sostenido, sería necesario permitir ciertos niveles de proteccionismo en el comercio exterior y estrategias de substitución de importaciones (Mallorquin, 2008).

En este sentido, la CEPAL sugería estrategias en base a la reforma agraria y distribución del ingreso para redinamizar la economía, enfocando su política económica sobre tres ejes:

- *Análisis de la asignación de recursos*, estableciendo criterios para optimizar el esfuerzo de acumulación, tanto en lo que respecta al modo distribución como al impacto de ese esfuerzo en la agricultura y a los posibles efectos de su modernización en los problemas ocupacionales.
- *Cooperación internacional*, abarcando el tema del proteccionismo, la integración latinoamericana y el financiamiento externo.
- *Planificación o programación*, dando coherencia y sistematizando las proposiciones de política, a la vez que cubría deficiencias técnicas en los gobiernos, traduciéndose a la elaboración de instrumentos que buscaban facilitar el diseño y la puesta en práctica de políticas de desarrollo a largo plazo para los Estados. Todo lo anterior reconoce el papel del mercado en la dinámica y admiten distintos tipos y grados de intervención.

En este contexto, Chile sirvió como campo experimental para implementar las doctrinas y planes de desarrollismo internacional que, entre otras cosas, procuraban reducir el riesgo de que se produjeran experiencias de revolución nacionalista al margen de los planes hegemónicos estadounidenses, como lo fue la revolución cubana (Raposo, 2001).

> Se trataba, entonces, de construir un caso de prueba demostrativo de la posibilidad de alcanzar un alto crecimiento económico, en un marco de democracia política, superando al propio tiempo las situaciones de pobreza y de injusticia social. (Raposo, 2001, p. 48)

Este ambiente fue propicio para la propuesta de gobierno de la Democracia Cristiana, presentándose como una opción vanguardista que habría de realizar los cambios requeridos para la modernización del capitalismo nacional, en un marco liberal y democrático.

De esta forma, la versión nacionalista de la doctrina cepalina del desarrollo para el caso chileno establecía que

> […] debe lograrse simultáneamente, acelerar el crecimiento de la producción agropecuaria, aumentar la producción exportable, incrementar la tasa de ahorro interno, sostener un ritmo estable en las inversiones en infraestructura y vivienda, y fortalecer la actividad industrial. (Raposo 2001, p. 49)

Para alcanzar tales objetivos, se trazó un vasto programa promoción popular que incluyó reformas institucionales y planteó una extensa lista de acciones enfocadas a la planificación formal con el apoyo de convenios de asistencia técnica internacional (MINVU, 2004; Espinoza, 1998), todo enmarcado "en el fortalecimiento del esquema de economía mixta que reposiciona el rol empresarial del Estado en la dinámica del desarrollo nacional" (Raposo, 2001, p. 49). Este esquema fue lo que se conoció como "Revolución en Libertad".

Dentro de este programa de promoción popular no se buscaba sólo dar respuesta al déficit habitacional, sino además

> […] realizar una activa política nacional-populista sin poner en tela de juicio las estructuras de la sociedad chilena. La política de vivienda debía mantener la actividad económica, responder a reivindicaciones urgentes y acrecentar la integración institucional de los marginales urbanos.(Espinoza, 1998, p. 76)

Respecto a la mencionada integración de los marginales urbanos, debemos primero señalar el entendido del gobierno de Frei respecto al concepto de marginalidad, mismo que se expresa en el Mensaje Presidencial ante el Congreso de 1965:

> Marginalidad es la condición fundamental de grandes sectores de la población urbana y rural que carecen de una efectiva participación en la vida de la comunidad nacional a que pertenecen y los beneficios que otorga una sociedad bien organizada y un Estado en forma. (Palma & Sanfuentes, 1979, p. 34)

Los mismos autores afirman que fue sobre esta noción que se trazaron tres objetivos operativos, i) fomento de las organizaciones de base; ii) prioridad programática al desarrollo de dichas organizaciones; y iii) cambios institucionales, especialmente a través de una Ley de Juntas de Vecinos; bajo el entendido de que, de esta forma, las agrupaciones de pobladores marginados estarían convocados a ser partícipes activos en la elaboración de la política de vivienda (Posner, 2012; Espinoza, 1998; Palma & Sanfuentes, 1979). Ésta, a su vez, giraría en torno a los supuestos sociales construidos sobre el concepto de marginalidad, entre ellos la idea de que la comunidad popular poseía virtudes que le hacían capaces de autoconstruir de sus viviendas así como la organización de sus condiciones de vida. Estos supuestos serían altamente criticados por el gobierno sucesor de la Unidad Popular.

Otro aspecto objeto de crítica, fue el mecanismo de integración de las masas populares a la toma de decisión, cuestionando sus metas reales al considerar que la iniciativa fue una mera herramienta hegemónica. Algunas cifras presentadas por Jocelyn-Holt muestran que las actividades de capacitación cívica abarcaron más un millón de personas; no obstante el significado real de estas acciones en términos de "adoctrinamiento propagandístico" y "aprovechamiento gubernamental-partidista" (1992, en Raposo, 2001) es difícil de establecer, aunque la lógica indica que pudo ser significativo, a lo cual, Raposo, por su parte, agrega que otros autores, "señalan el carácter «paternalista» y «clientelístico» de estas formas de promoción de la organización popular dirigidas a establecer bases de coopción en el pueblo" (Raposo, 2001, p. 55). Muestra de autores que comparte esta percepción es Vicente Espinoza, afirmando que "La promoción popular multiplicó las organizaciones comunitarias por las que se extendieron las redes clientelistas hasta las poblaciones." (1999, p. 96)

Las orientaciones y aspiraciones del gobierno demócrata cristiano se pronunciaron a través del Ministro de Obras Públicas, Modesto Collados, en el discurso de 1964 dirigido a la nación chilena y reproducido en el diario "El Mercurio" el 6 de diciembre del mismo año.

En primer lugar, justifica la necesidad de una reforma institucional acorde a los objetivos trazados, encabezada por la creación de un Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con la finalidad establecer un organismo coordinador que ayudaría a mejorar el accionar de las distintas instituciones vinculadas a estos temas y la implementación del Plan Popular de la Vivienda.

En el desarrollo de su exposición el Ministro plantea la nueva organización y funciones de los distintos aparatos estatales, sobresaliendo el acápite de la Corporación de Asistencia Habitacional, donde se presentan los principios básicos que orientarán la política del Plan Popular de la Vivienda (Collados, 1964, pp. 13-14).

1) La vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda familia. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera que sea su nivel socio-económico.

2) El Estado atenderá preferentemente a los grupos humanos de escasos recursos en la solución de su problema de vivienda.

3) La vivienda debe reunir condiciones mínimas aceptables en cuanto a superficie inicial, calidad y crecimiento futuro, que permitan el desarrollo normal de la familia.

4) La vivienda deberá contar con el equipamiento circundante indispensable para completar la vida familiar y para promover el desarrollo comunitario.

5) La solución del problema habitacional deberá contar con la iniciativa y participación de los sectores afectados. El Estado fomentará esta participación de la comunidad, estimulando y dando cauce a todos los recursos sociales, técnicos y económicos que permiten aprovechar el potencial humano disponible.

6) La vivienda deberá ser pagada total o parcialmente por el adquiriente en su valor real, según su situación económica y en ningún caso, regalada. El Estado suplirá la falta de capacidad de pago de ciertos sectores, haciéndose cargo de la diferencia. En aquellos casos *de* sectores de muy bajos ingresos, el aporte de los interesados podrá ser de mano de obra, organizada y promovida a través de sistemas de autoconstrucción.

Analizando lo antes visto en el marco de los modelos de Estado de Bienestar de Esping-Andersen podemos denotar lo siguiente:

a) En los puntos uno (1), tres (3) y cuatro (4), se establece la vivienda como un bien al que tiene derecho y debe tener acceso toda familia sin perjuicio de su condición socio-económica y dentro de aparente parámetros de calidad no discriminatorios. No obstante, los puntos dos (2), cinco (5) y seis (6) podrían entenderse como el resultado de estigmatizaciones sociales proyectadas en el ámbito público.
b) Desde el punto de vista del Análisis Crítico del Discurso bien podría decirse que la meta de estos lineamientos no era, ni remotamente, reducir la fragmentación social, aunque sí buscaba reducir el déficit de viviendas con soluciones habitacionales que cumpliesen "criterios mínimos".
c) La Arqueología del Saber nos lleva a considerar el contexto histórico que rodeaba al nuevo gobierno, el descontento arrastrado de la administración anterior y la presión de votantes con grandes expectativas. Había un problema: el déficit habitacional; se requería una solución: construir viviendas.
d) Desde ambos enfoques puede apuntar a la expresión de las clases socio-económicas dominantes, aunque quizás con cierto nivel de "buena intención" pero con la percepción de una sociedad fragmentada.

Junto con la creación del MINVU surgieron además la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) y reorganiza las dependencias de la CORVI y la Dirección de Obras Urbanas, misma que dos años más tarde se convertiría en la Corporación de Obras Urbanas (COU).

En palabras de Jugovic, estas instituciones tienen la particularidad de haber sido creadas con la máxima autonomía posible, al darles el estatus jurídico de “Empresa del Estado con personalidad jurídica, con patrimonio distinto del Fisco, de carácter autónomo, de

derecho público, de duración indefinida, que se relacionaría con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo" (1998, en MINVU 2004, p.98).

Cabe destacar el señalamiento de Raposo al indicar que

> […] entre los enunciados del Plan de Desarrollo Nacional de la Democracia Cristiana se incluye destacadamente el de «promover la construcción de las viviendas necesarias para absorber el crecimiento demográfico y mejorar el nivel habitacional de los grupos de menores ingresos» […] Al igual que en la administración anterior, el compromiso del gobierno del presidente Frei Montalva en materias habitacionales no comprende la reducción del déficit de arrastre, sino tan solo absorber las demandas generadas por la formación de nuevos hogares y las necesidades de reposición del stock (Raposo, 2001, pp. 107-109).

Bien podría parecer una interpretación maliciosa del enunciado citado, no obstante los números establecidos como demanda de producción habitacional parecerían confirmar esta interpretación, al haberse fijado en 360.000 unidades para los seis años de gobierno, promediando unas 36.000 viviendas anuales.

Más aún, no habría de sorprender esta conjetura si tomamos en cuenta que en el juego de la política se deben establecer metas cumplibles tanto en lo referente a recursos como tiempo, para no afectar negativamente la credibilidad del gobierno. No obstante, a pesar de la intención de delimitar claramente sus alcances, el accionar gubernamental, si bien puede orientarse sobre políticas y pautarse en planes y programas, no menos cierto es que se ve afectado por constantes imprevistos, en ocasiones resultado de sus mismas acciones, pudiendo ejemplificar este argumento con las consecuencias de la Reforma Agraria implementada por el gobierno de la Democracia Cristiana.

Es necesario hacer una breve reseña sobre la Reforma Agraria, a fin de contextualizar fenómenos incidentes en el desarrollo urbano del Santiago correspondiente al período 1964-1970 y su injerencia en el gobierno de Frei. La iniciativa, heredada del gobierno predecesor de Jorge Alessandri tuvo como objetivo primordial la mejora de la productividad agraria mediante la redistribución del suelo, siendo modificada por la Democracia Cristiana, que impulsó fuertemente la sindicalización campesina y la proletarización del campesinado.

El programa de Frei se dirigió a elevar los niveles de vida en las zonas rurales e incrementar la productividad agrícola. No obstante, a pesar de la ardua labor de expropiación y redistribución de tierras, el programa parecía quedar corto en el alcance de sus metas, pues muchos de los nuevos dueños de terreno no contaban con los recursos para hacerla productiva y la carencia de facilidades crediticias complicaba la situación.

Se considera que hubo dos elementos decisivos que marcaron la caída de la reforma agraria. Por una parte, el gasto financiero que significaba el costo excedía la capacidad de subsidio del gobierno y, por otra parte, los sectores empresariales vieron sus intereses amenazados, ante el temor de que las acciones de la reforma pudiesen afectar negativamente sus propias empresas.

En palabras de Fleet:

> El modesto nivel y ritmo de las expropiaciones hizo que algunos dueños de tierras formaran organizaciones paramilitares para resistirlas y, al mismo tiempo, alejó a aquellos simpatizantes campesinos cuyas demandas y expectativas no habían sido satisfechas. En efecto, Frei actuó de manera tal que irritó o alarmó a un sector sin satisfacer al otro. Logró influir negativamente en la producción agrícola, sin aliviar las injustas condiciones sociales que afectaban a la mayoría de los habitantes rurales. Despertó el interés por la tierra y una conciencia social general, pero después no pudo satisfacer las expectativas creadas. En la reforma agraria, como en otras áreas, el intento de conciliar intereses opuestos no satisfizo a nadie. (1988, p. 289)

Uno de los principales impactos de la situación expuesta se manifestó en migraciones desde las zonas rurales hacia las urbes, alentadas por las reformas habitacionales en las ciudades que se entendían como la alternativa para alcanzar las promesas insatisfechas de una mejor calidad de vida.

Junto con la reforma del aparato institucional y la creación del MINVU, éste último, a su vez, crea el Plan de Ahorro Popular (PAP), que modifica el esquema de ahorro y subsidio para la vivienda ya planteado en gobiernos anteriores con la intención subyacente de estrechar el vínculo entre las distintas instituciones del Estado y la participación de la banca en la provisión de vivienda (Hidalgo, 1999).

La implementación del PAP estuvo a cargo de la Corporación de la Vivienda (CORVI) y sus objetivos primordiales fueron incentivar y fomentar el ahorro popular para la vivienda, además de unificar los programas habitacionales del sector público bajo un mismo marco de coordinación (MINVU, 2004). El plan en cuestión establecía el tipo de "ayuda" al que podría tener acceso la ciudadanía, de acuerdo a sus niveles de ingreso, dentro de las opciones de financiamiento y vivienda ofrecidas.

Sin embargo, aún con la creación de un aparato institucional y mecanismos para cumplir con las metas que se habían trazado para el Plan Popular de Vivienda, no se previó el impacto del creciente flujo migratorio desde las zonas rurales, el cual elevó tanto los niveles de pobreza urbana como la demanda habitacional por encima de 360.000 unidades pautadas por el programa de gobierno (Posner, 2012; MINVU, 2004; Hidalgo, 2001).

En este contexto, se incrementaron las movilizaciones y tomas de terreno, siendo preciso repensar el modo en que se estaban tratando de cumplir los objetivos trazados referentes a suplir la demanda habitacional. Es en este escenario que se plantea dar "soluciones habitacionales" que, si bien no necesariamente significan viviendas construidas, debían apaciguar las presiones sociales (Hidalgo, 2001).

Dentro de estas soluciones coyunturales, el gobierno apostó por el fortalecimiento programas de lotes con servicios, iniciando con la Operación Sitio irónicamente llamada también "Operación Tiza", que se verían estrechamente vinculadas al Programa de Autofabricación, conocido también como Plan 20.000/70.

La Operación Sitio "consistió en la entrega de sitios urbanizados, una instalación sanitaria mínima y mediaguas u otro tipo de vivienda económica a familias de escasos recursos y en extrema necesidad de habitación" (Garcés, 2002). Las viviendas otorgadas mediante este mecanismo oscilaban entre los $20m^2$ y $45m^2$ y los planes de financiamiento se establecían en función de las ingresos percibidos por los beneficiarios (MINVU, 2004).

Por su parte, la Operación Sitio otorgaba sólo el terreno delimitado (con tiza, de ahí su nombre popular) sin servicios mínimos o edificación de ningún tipo (Palma y Sanfuentes, 1979 en MINVU, 2004)

No obstante, en el transcurso del sexenio, tras observar las experiencias acumuladas con la implementación de Operación Sitio, se llegó a la conclusión de que "no sólo era necesaria la provisión de vivienda, también era necesario dotar a los beneficiarios de capacidades económicas y sociales" (MINVU, 2004, p. 137), planteándose como respuesta el Programa de Autofabricación o Plan 20.000/70.

El programa en cuestión decía tener por objetivo ampliar la cobertura de las soluciones habitacionales, dando por supuesto que podría además fortalecer la actividad comunitaria y dar continuidad laboral a los autoconstructores.

De acuerdo a Suárez (1988, en MINVU, 2004, p. 137), las pretensiones de este programa de autoconstrucción se sintetizan en lo siguiente:

1. Ampliar la participación del autoconstructor a las etapas de fabricación de los elementos que constituyen la vivienda, para rebajar aún más el costo final del producto.
2. Reemplazar el concepto de vivienda completa y definitiva para unos pocos, por el de vivienda definitiva por etapas para muchos, racionando los limitados recursos económicos, técnicos y humanos de modo de hacer posible la entrega de una solución habitacional parcial, progresiva, al mayor número de los afectados por el déficit habitacional.
3. Ofrecer un objetivo de reemplazo para los grupos autoconstructores, que después de conseguida la vivienda tienden a la disolución, perdiéndose definitivamente para la comunidad la organización, el adiestramiento y la experiencia tan duramente conseguidos.

Sobre el último párrafo, el autor (Suárez) explica que el objetivo de reemplazo se refería a las fábricas instaladas en las poblaciones, en las cuales sería posible la autofabricación de las partes necesarias para la auto-construcción y, que eventualmente, serían propiedad del grupo, con el compromiso de que se mantendría la producción para otros autoconstructores, y de esta forma estableciéndose como fuentes de trabajo permanente.

Los estudios realizados posteriormente por Turner (1977) sobre los sistemas de autoconstrucción en América Latina, parecen confirmar que la mayoría de las familias pobres toman decisiones con respecto a qué y cundo construir, de acuerdo a sus necesidades y

aspiraciones personales, señalando como principales aspectos positivos de la autoconstrucción que:

> 1. El mejor conocimiento de sus necesidades por parte de los usuarios que de parte de los expertos y los burócratas.
> 2. La utilización óptima de recursos escasos por parte de los primeros.
> 3. La consideración de las determinantes locales y el hecho de construir valores de uso se traduce en mejores diseños.
> 4. Comparadas con las masivas y monofuncionales viviendas construidas por el Estado, los residentes de los asentamientos autoconstruidos están en mejor posición para mejorar su situación económica por la capacitación adquirida durante el proceso constructivo, por la ubicación del asentamiento respecto a actividades generadores de ingresos y por la posibilidad de combinar trabajo y residencia en la misma unidad. (Turner, 1977 en Pelli & Lungo, 1994)

En el análisis de Pelli y Lungo, para Turner la autoconstrucción era una alternativa a la propuesta estatal, en lo referente a la provisión de viviendas sociales para los sectores populares, los cuales entendía como "…un sector importante de la población, desposeído de cualquier forma institucionalizada de poder por el mismo poder institucionalizado. Desde el punto de vista institucional, inexistente." (Ramón en Turner 1977, p. 8)

No obstante, las conclusiones alcanzadas por Turner pueden ser cuestionables al observar que, como indica Burguess (1978 en Pelli & Lungo 1994, p.44)

Turner no tomaba en consideración el contexto socio-económico en que se desarrollaban los procesos de autoconstrucción, ignoraba las causas que generaban estos procesos y dejaba de lado la extrema heterogeneidad social y económica de los grupos autoconstructores. Por esta razón se privilegiaba el análisis de los éxitos y fracasos de estos procesos aisladamente.

A lo anterior se suman las críticas levantadas desde partidos de oposición, especialmente los de corriente marxista, donde se entendía que el sistema de autoconstrucción aumentaba el nivel de explotación de los pobladores al duplicar las horas de trabajo y, menor calidad constructiva como resultado de la baja capacidad técnica (Alfaro, 2006; MINVU, 2004; MINVU, 1972). Todo esto "conducía a cuestionar el papel del Estado

frente al problema de la vivienda de los sectores de menores ingresos colocando la óptica en el centro del debate" (Pradilla 1977 en Pelli *et al*. 1994, p. 43)

Más aún, hay quienes entienden que el planteamiento de Turner sugiere como causa del problema "la falta de unidad, de voluntad, y de motivación de los interesados. […] toda la problemática social y económica se centra en una situación propia de cada poblador, en una problemática particular" (Mesa, 1985, p. 13). Lo anterior, no sorprendentemente, encaja en las interpretaciones propias del modelo de bienestar liberal, donde la estratificación social producto del mercado genera grupos estigmatizados, con derechos restringidos, y donde la asistencia del Estado tiende a acentuar dicha estigmatización.

Y, si bien es cierto que la experiencia acumulada ha demostrado que existen deficiencias cualitativas en los sistemas de autoconstrucción de viviendas con carácter social, no podemos ignorar el hecho de que, por una parte, se lograron mejoras en términos cuantitativos y, por otra parte, hubo varios aciertos al permitir que sea el propio usuario quien determinara algunos de los aspectos de su vivienda en base al conocimiento e interpretación de sus necesidades personales y de su familia (Alfaro, 2006; Mesa, 1985).

Tras poco más de dos años en el ejercicio del poder, el gobierno demócrata cristiano se vio preso de la inflación y las consecuencias de ésta tanto sobre las políticas en implementación como en los ciudadanos, que percibían la incapacidad del gobierno de hacer frente a la situación (Rubio, 2006; Posner, 2012). Ante el conflictivo escenario y con el apoyo de grupos políticos de oposición, miles de familias agrupadas en los "Comités Sin Casa" tomaron fuerza y realizaron movilizaciones y tomas de terreno (que posteriormente se convirtieron en asentamientos lúgubres) para forzar la respuesta del Estado a las necesidades de los pobres urbanos (Kusnetzoff, 1987; Castells, 1983; Palma & Sanfuentes, 1979).

Respecto a las movilizaciones, dice Espinoza:

> Entre 1967 y 1972 las luchas de los pobladores escapan al control institucional; las tomas, las ocupaciones de terrenos se multiplican […] Estas ocupaciones ocurren en Santiago y las grandes ciudades de provincia, afectando terrenos intersticiales del tejido urbano así como los terrenos agrícolas adyacentes. La fisonomía de las ciudades se transformó brutalmente con la aparición de estos nuevos asentamientos precarios denominados "campamentos".(1998, p. 77)

Varios autores coinciden en que la abrumadora situación hacia finales de la década de los sesenta fue producto, por una parte, de los altos niveles de inflación sumados a la creciente demanda por parte de los habitantes, y por otra parte, del poder que habían adquirido los grupos populares, producto de la iniciativa de Promoción Popular promovida por el mismo gobierno, que sentó las bases y fortaleció la organización y desarrollo de grupos anteriormente no-influyentes, mismos que se volcaron contra la administración de turno (Kusnetzoff, 1987; Posner, 2012; Raposo, 2001).

Al final del gobierno de la Democracia Cristiana los esfuerzos en materia de vivienda no lograron dar respuesta satisfactoria a la crisis habitacional, se habían incrementado las movilizaciones en demanda de soluciones por parte de sectores populares que, previo a la implementación del programa de Promoción Popular, eran incapaces de ejercer gran presión sobre el gobierno, mismas que a su vez, eran manifestaciones con carácter político, apoyadas por los partidos de oposición tanto de derecha como de izquierda, aunque ésta última sobresaliera por la magnitud de sus acciones y culminara con los resultados electorales de 1970 (Posner, 2012; Kusnetzoff, 1987; Palma & Sanfuentes, 1979).

Si tomamos todo lo anterior y lo encuadramos en la metodología propuesta, tendremos lo siguiente:

- Línea Ideológica: *Conservadurismo y humanismo cristiano*
- Enunciado oficial: *"La vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda familia. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera que sea su nivel socio-económico"*

Tabla 4: El Gobierno del PDC bajo el análisis del discurso

CUESTIONAMIENTO	RESPUESTA TENTATIVA
¿Cuál fue la aproximación oficialista sobre el tema de la vivienda social y en qué contexto socio-político?	• Contexto: déficit habitacional y precarias condiciones en las zonas rurales, mismas que se enmarcaban en iniciativas ya en ejecución heredadas del gobierno anterior. • Aproximación: empoderamiento de las masas populares y fomento de la autogestión
¿Qué tendencias implantó cada ideología política y el modelo de Estado de Bienestar correspondiente, en lo relacionado a la vivienda?	• El empoderamiento del pueblo con respecto a la búsqueda de soluciones habitacionales y acciones para alcanzarlas incrementó. • Las migraciones hacia las urbes aumentaron al entenderse que en estos espacios se ofrecían mayores oportunidades de vivienda.

Fuente: Elaboración propia

2.2 Del marxismo al populismo (1970-1973)

En la atmósfera de descontento que reinaba hacia finales del gobierno de la Democracia Cristiana, en 1970, llega al poder Salvador Allende, con el apoyo de un conglomerado de partidos de izquierda denominada "Unidad Popular", en el que se incluyó el Partido Socialista, del cual fue fundador y miembro hasta su muerte.

Dentro del pensamiento marxista, hacia la década de los 70s, existía en esta corriente el término "Estado de todo el pueblo", en el cual se habrían de expresar los intereses y voluntad del colectivo donde el gobierno era un mecanismo de ejecución de esta voluntad popular.

La Unidad Popular encontró un escenario propicio para implementar un programa de gobierno revolucionario. El nuevo gobierno entendía que "las políticas sociales del Estado debían ser básicamente definidas a partir del protagonismo del pueblo y establecerse con un carácter genérico y totalizador" (Raposo, 2001, p. 61).A diferencia del enfoque de la Democracia Cristiana que propuso construir un Estado de Bienestar sobre una plataforma organizacional que hiciera viable la participación de las bases populares para que éstas, a través del aparato institucional, impulsara el proceso.

Es relevante notar que, a pesar de las críticas desde la nueva administración al modelo de desarrollo social de la Democracia Cristiana donde se le acusaba de «paternalista» y tener rasgos «fascistas», durante el mandato de Frei hubo momentos en que la izquierda redujo la intensidad de sus críticas y aceptó ciertas iniciativas a favor del sector popular por parte del gobierno (Espinoza, 1998).

De cierto modo, esta actitud de los grupos de izquierda da a entender que las acciones -al menos algunas - del gobierno anterior a Allende, compartían hasta determinado punto no sólo el objetivo de bienestar social, sino además la elección de mecanismos para alcanzar dicha meta, e incluso se podría entender como una validación de dichas acciones.

Sobre lo anterior, Raposo hace referencia al discernimiento de Jocelyn-Holt, escribiendo:

> La UP, en esencia, no es tan distinta al gobierno anterior… La idea de que se podía radicalizar el proceso social sin afectar el orden político fue una propuesta inicialmente gestada y formulada por los democratacristianos. En ese sentido la UP fue tan reformista como el gobierno de Frei. (1998, p. 109 en Raposo 2001, p. 60)

En otras palabras, Jocelyn-Holt entiende que el gobierno de la Democracia Cristiana no sólo generó condiciones que facilitaron la implementación de reformas socialistas en el gobierno de Allende, sino que prácticamente las canalizó, dejándoles a las nuevas autoridades un camino trazado para el desarrollo de su visión.

En alguna medida coincidimos con Jocelyn-Holt respecto a la plataforma que dejó establecida Frei y sobre la cual se ejecutaron varias medidas del gobierno de la Unidad Popular, hallando sentido lógico en observar las acciones de la Democracia Cristiana como experimentos cuyos resultados permiten identificar debilidades y tomar medidas para subsanarlas.

Por otra parte, la tendencia general del momento histórico sugería formas de gobierno enfocadas al bienestar social bajo el amparo del Estado, de manera que no parece insensato asumir que aún la plataforma creada por Frei no hubiese tenido algún nivel de coherencia con la visión de los grupos de izquierda, la corriente ideológica sobre la cual se formó la Unidad Popular habría guiado el gobierno de Allende hacia el diseño e implementación de mecanismos de respuesta social similares a los que desarrolló sobre las bases heredadas.

Para la Unidad Popular, los gobiernos anteriores habían tratado la vivienda como una «mercancía» y su construcción había sido desarrollada como una mera actividad lucrativa (Palma & Sanfuentes, 1979).

Esta posición con respecto a la vivienda se expresó en el Programa de Gobierno presentado para la candidatura, “El Gobierno Popular tendrá como objetivo de su política habitacional que cada familia llegue a ser propietaria de una casa habitación.” (Programa Básico de Gobierno Unidad Popular, Tareas Sociales, 1969) y luego en el Plan Habitacional

de la Unidad Popular, Programa 72, donde establecería que "*es obligación del Estado proporcionar vivienda a su pueblo y ella no puede ser objeto de lucro*" (MINVU, 1971, en MINVU 2005, p. 138.)

Para Allende, las acciones realizadas por el gobierno anterior con respecto a la vivienda social acentuaban prejuicios sociales, disminuían la calidad de la vivienda y fomentaban la segregación, al asumir, en primer lugar, que el pobre sabe construir, no brindando el conocimiento y la técnica apropiada para la construcción, fomentando doble jornadas de trabajo a los autoconstructores, lo que se entendía como explotación al no recibir pago por sus labores y, estableciendo ubicaciones periféricas para la vivienda social (Raposo, 2001; Rodríguez & Arriagada, 2004; Hidalgo, 2000).

En el marco ideológico de las nuevas autoridades, las deficiencias habitacionales en el Chile de aquel momento se entienden como "una expresión más de las condiciones en que opera el desarrollo capitalista en el país" (Raposo, 2001, p. 120) ante lo cual se plantea que "el suelo urbano destinado a la satisfacción de necesidades sociales y habitacionales, debe administrarse en función de tan importantes requerimientos, al margen de la comercialización […] para la consecución de sus propósitos en el Sector Vivienda" (MINVU 1971 en Haramoto 1983 p. 101), a la vez que consideraban la vivienda como "un instrumento poderoso para acelerar y facilitar el desarrollo de los valores humanos y sociales", como se estableció en el documento editado por el MINVU en 1971, *Fundamentos y Estructura del Plan Habitacional*.

El gobierno de la Unión Popular planteaba no sólo la reducción del déficit habitacional, sino además, "revertir las tendencias segregativas hacia las periferias urbanas con que se decide la localización de las viviendas populares, mediante acciones orientadas a la remodelación de las ciudades y barrios sin expulsar a los residentes" (Raposo, 2001, p. 119). Estas tendencias segregativas se definieron como un "esquema de estratificación clasista, que se expresa en una sectorización inorgánica, y privativa de la ciudad, con los vicios inherentes a una injusta y desproporcionada repartición de los recursos urbanos de

equipamiento; áreas verdes; movilización; fuentes de trabajo, etc." (MINVU 1971 en Haramoto 1983 p. 101).

Sobre el accionar del gobierno de Allende, indica Hidalgo que:

> El período 1970-1973 se caracterizó por planes anuales, que fueron los motores de la política social de aquella época, y que tuvieron como principio básico la concepción de que la vivienda es un bien al cual tienen derecho todos los habitantes y su reparto no se puede regir por reglas económicas, sino por necesidad y condiciones sociales. (Hidalgo, 1999)

Se presenta entonces, en el Plan Anual 1971, un programa de vivienda "con carácter de Plan de Emergencia" (Raposo, 2001, p. 123) cuyas acciones a corto plazo incluían la edificación de más de 83 mil viviendas y el equipamiento de servicios de infraestructura sanitaria a más de 124 mil sitios.

En coherencia con sus promesas electorales, Allende inició una serie de cambios estructurales, incrementando las inversiones estatales en vivienda y bienestar social (Posner, 2012).

Como señalan Amar *et al*. (2008, p. 248) "las políticas distributivas destinadas al ejercicio del control social fueron convertidas en redistributivas y se inició un proceso de transformación del modo de producción capitalista y los correspondientes patrones de acumulación", lo cual se manifestó en el sector habitacional con la triplicación, de los proyectos de viviendas iniciadas por el gobierno en 1971 en relación al año anterior (Posner, 2012; Ascher 1984 en MINVU 2004).

Una de las principales acciones llevadas a cabo por el gobierno de la Unión Popular fue la exclusión del Plan de Ahorro Popular como herramienta primordial de la nueva política habitacional, al considerar que utilizar como criterio de elegibilidad la capacidad de pago para obtener una vivienda, se sobreponía el criterio económico al criterio social. (MINVU 1972).

Se suma además la eliminación de la autoconstrucción, aunque en realidad fue una transformación, convirtiendo al autoconstructor en obrero asalariado bajo el entendimiento

de que el modelo anterior sobreexplotaba a los "beneficiarios' al requerir que se agregara esta jornada de trabajo extra sin remuneración.

Las reacciones producidas por tales cambios en la los sectores tradicionales de poder económico no se hicieron esperar, habiéndose registrado amplias acciones de boicot en los sectores productivos, comercial y político que culminarían en el conocido Golpe de Estado de 1973 (Posner 2012; Amar 2008; Rubio 2006; Hidalgo 1999).

Es necesario mencionar la situación referente a la ocupación ilegal del suelo. Previo a las elecciones, éstas fueron utilizadas como mecanismos de presión política por parte de distintos partidos de oposición, que brindaban asistencia logística en la toma de terrenos. Pero el fenómeno no se detuvo con la llegada al poder de la Unidad Popular, muy por el contrario, incrementaron considerablemente. Sobre el caso, afirma Espinoza:

> […] los esfuerzos crecientes del gobierno en favor de la construcción de viviendas populares no pudieron responder a la demanda y las tomas continuaron. La política permisiva del gobierno en este terreno, acorde con la prioridad entregada a la participación popular, hizo de las ocupaciones de terrenos una de las formas dominantes de acceso a la vivienda. (1998, p. 77)

El mismo Allende remitió un Mensaje al Congreso proponiendo una nueva ley para reprimir las ocupaciones ilegales de inmuebles, donde indicaba:

> […] no siempre esas ocupaciones pueden atribuirse a una exasperación frente a la necesidad […] Con frecuencia, tales ocupaciones aparecen alentadas u organizadas por personas inescrupulosas, interesadas en traer dificultades a la política habitacional y social del Gobierno y aún por elementos movidos por ánimo de enriquecimiento, verdaderos especuladores con la miseria ajena. (Allende, 1971 en Palma & Sanfuentes, 1979 p. 45)

El fenómeno de las tomas de terreno se manejó a través la institucionalización del problema. Se crearon unidades especiales dentro del aparato estatal para dar respuesta al conflicto mediante la validación de los nuevos asentamientos, constituyéndose en ciudades marginales. Percibido por los pobladores como asentamientos permanentes, con frecuencia

no se volvía a discutir la legitimidad o ilegitimidad de asignar un sitio por la vía de la ocupación" (Palma & Sanfuentes, 1979).

Inicialmente el gobierno intentó entregar casas a la población en cantidades que incidieran en la reducción del déficit habitacional. Las dificultades no se hicieron esperar y las demandas continuaban creciendo, ambos casos estrechamente vinculados a la consigna del gobierno sobre la vivienda definitiva como un derecho gratuito.

De 61.030 viviendas iniciadas en 1971, sólo se pudieron terminar 14.000 en el tiempo estipulado, siendo este uno de los primeros hechos que permitió a las nuevas autoridades comprender la magnitud real del déficit habitacional y la dificultad en solucionarlo (MINVU, 2004).

Hacia 1973 la Unidad Popular se vio en la necesidad de reformular su propuesta en lo referente a la vivienda, que, en palabras de Palma y Sanfuentes:

> […] en esencia reflejó una experiencia muy similar a la del gobierno anterior: desde las limitadas soluciones definitivas hasta el despliegue de muchas opciones parciales y de naturaleza progresiva, por etapas, para la habitación popular. […] Esta nueva orientación aparece esbozada en documentos oficiales a mediados de 1972. Así el Ministerio planteó entre las "modificaciones necesarias para echar a caminar nuevas líneas" aquella consistente en "amplificar el abanico de soluciones para los problemas habitacionales de modo de atender en forma más realista y adecuada las distintas manifestaciones del problema habitacional." (Palma & Sanfuentes, 1979, p. 49).

En 1973 Allende reafirmó las nuevas orientaciones:

> […] durante 1972, y en particular en 1971, se dio un fuerte impulso a las construcciones de viviendas, que en sí representan soluciones individuales; propósito del Gobierno para el presente año es desarrollar e implementar un vasto programa de atenciones habitacionales masivas que permitan llegar con soluciones a un gran número de familias y contribuir a desarrollar formas de organización superior en los pobladores en la postulación a las diferentes soluciones. (Mensaje Presidencial al Congreso, 1973)

De acuerdo a Espinoza, en las encuestas internas del gobierno llevadas a cabo en los campamentos arrojaban como necesidades primordiales el trabajo, la locomoción, la educación y "soluciones parciales como veredas, agua potable y eliminación de aguas

servidas" (1998, p. 49). El mismo autor indica que el nuevo planteamiento del gobierno en busca de soluciones masivas, y altamente enfocado a los campamentos planteaba cuatro etapas:

1. Tenencia de un sitio
2. Disponibilidad de agua potable
3. Eliminación de aguas servidas
4. Préstamo o insumo para aprovechar la capacidad constructora

Al observar la lista anterior notamos una gran similitud con las líneas del gobierno predecesor, llevándonos a repensar las críticas levantadas por la oposición que ahora enfrentaba demandas cuyas soluciones apuntaban a una re-implementación de las medidas previamente criticadas.

Para materializar las nuevas líneas de acción se intentó localizar los campamentos "en tránsito" en la periferia de las ciudades, que había sido sometida a expropiación e instalado servicios mínimos. Esta medida significó algo inesperado para las autoridades: se incrementó el flujo de pobladores hacia estos sitios, quienes presionaron para que esta solución transitoria fuese convertida en otorgamiento permanente, a pesar de las bajas condiciones de habitabilidad, permitiendo que se convirtieran en asentamientos definitivos (MINVU, 2004).

Por otra parte, cabe mencionar que las tomas de terrenos no se limitaron a los sitios ya expropiados por el Estado, sino que incluyeron otros en proceso de expropiación cuyo fin último era la construcción de viviendas y que terminaron convirtiéndose en soluciones precarias ante la presión de los pobladores por un lugar definitivo.

Los dos fenómenos antes descritos significaron la desarticulación de una parte del plan habitacional y su coherencia con planes superiores de ordenamiento urbano.

Al observar este período a través de nuestro marco metodológico, tenemos entonces:

- Línea Ideológica: *Socialista*

- Enunciado oficial: *"Es obligación del Estado proporcionar vivienda a su pueblo y ella no puede ser objeto de lucro"*

Tabla 5: El Gobierno Unidad Popular bajo el análisis del discurso.

CUESTIONAMIENTO	RESPUESTA TENTATIVA
¿Cuál fue la aproximación oficialista sobre el tema de la vivienda social y en qué contexto socio-político?	• Contexto: déficit habitacional y precarias condiciones en las zonas rurales, mismas que se enmarcaban en iniciativas ya en ejecución heredadas del gobierno anterior, y algunas de las cuales presentaban un corte socialista. • Aproximación: radicalización del poder popular, formalización y legitimación del estatus producto de acciones antes ilegales, el Estado trató de asumir el rol omnipotente de provisión total de vivienda. • Considerable aumento de la inversión estatal y reducción de la participación del sector privado en la gestión y construcción de viviendas populares.
¿Qué tendencias implantó cada ideología política y el modelo de Estado de Bienestar correspondiente, en lo relacionado a la vivienda?	• El empoderamiento del pueblo con respecto a la búsqueda de soluciones habitacionales y acciones para alcanzarlas se radicalizó, las tomas de terreno se triplicaron en relación al gobierno anterior. • Los grupos tradicionales de poder económico previeron un gobierno en detrimento de sus posiciones e intereses.

Fuente: Elaboración propia.

2.3 El Estado Liberal de Pinochet (1973-1990)

Las reformas implementadas por el gobierno de la Unidad Popular fueron entendidas como un peligro para los grupos tradicionales de poder. Mientras los sectores populares hacían más frecuentes sus demandas y el Estado incrementaba el nivel de respuesta a las mismas, los sectores de derecha vieron el fenómeno como una amenaza contra los modelos

sociales que les habían permitido llegar a la privilegiada posición que ocupaban (Posner, 2012; Rubio, 2006).

Como afirma Anderson, la democracia nunca ha sido un valor primordial del neoliberalismo, pudiendo convertirse en "inconciliables" si los intereses de la mayoría democrática llegasen a interferir con los derechos desmedidos de los agentes económicos para disponer como quieran de sus propiedades e ingresos (Anderson, 1999).

De acuerdo a la corriente liberal, debe prevalecer un Estado de derecho, donde exista un marco legal que regule el funcionamiento de la sociedad pero sin cohibir a los individuos de alcanzar el bienestar y desarrollo particular. Bajo este esquema, el desarrollo se entiende como crecimiento económico y cada individuo es responsable de alcanzarlo dentro de una plataforma facilitada por el Estado pero donde la intervención de éste se reduce para dar paso a las "oportunidades" brindadas por el mercado y sus leyes

En este contexto, la imposición del régimen autoritario fuer la respuesta de la derecha ante la amenaza de cambios permanentes contra su poder y estabilidad. La dictadura que se instauraría en Chile, durante casi dos décadas, traería consigo una serie de reformas institucionales y sociales orientadas a contrarrestar el poder económico y político que los sectores populares habían obtenido a lo largo de los últimos 50 años previos a esta etapa (Posner, 2012).

Durante el régimen se introdujeron cambios fundamentales al modelo de desarrollo, el cual se definiría sobre claras orientaciones neoliberales que se hicieron visibles en el ámbito de las políticas públicas, y de forma muy marcada, en la nueva política habitacional.

Se estableció una versión radicalizada del modelo de bienestar social liberal que en vez de responder primordialmente a las demandas y necesidades de los sectores populares, reforzaría la primacía de la competitividad y estratificación del mercado, privatizando muchos de los recursos y funciones anteriormente controlados por el Estado (Posner, 2012; Rubio, 2006; MINVU, 2004; Anderson, 1999). En vista de esto, los ciudadanos que no contaban con los medios económicos para acceder a los servicios de calidad en el mercado

privado se vieron obligados a depender de los escasos recursos que proveía el Estado en su nueva orientación.

En este sentido, el régimen autoritario creó un sistema de protección social altamente estratificado que socavaría el potencial de unidad social basado en causas comunes de bienestar, en forma de "desregulación, desempleo masivo, represión antisindical, redistribución de la riqueza en favor de los ricos, privatización del sector público" (Anderson, 1999, p. 6).

Entre 1973 y 1990 la gestión estatal atravesó un proceso de transición en el cual se definieron herramientas y mecanismos que ajustasen el sector habitacional al modelo de desarrollo neoliberal que se manifestaba en todas las demás áreas del gobierno. Finalmente, el modelo en cuestión se basó en permitir que las fuerzas del mercado dictaran el rumbo del sector vivienda para las clases medias y altas, enfocando el accionar estatal, primordialmente como facilitador, hacia la clase de más escasos recursos (Sepúlveda & Carrasco, 1991).

Dos acciones inmediatas demostraron las tendencias del nuevo gobierno en materia de vivienda. Por una parte, las obras que se encontraban en ejecución fueron traspasadas al sector privado para que éste las finalizara y posteriormente se suspendieron las propuestas de aquella tipología diseñada e implementada por la CORVI hasta entonces. (Sepúlveda & Carrasco, 1991).

Por otra parte, el nuevo concepto gubernamental sobre la vivienda, fue modificado para ajustarse al modelo neoliberal de desarrollo, entendiéndose entonces que "la vivienda es un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, en que familia y Estado comparten responsabilidad" (Mensaje Presidencial 1974) centrando la política habitacional en el subsidio a la demanda, complementado por el ahorro y crédito y donde el ingreso de las personas es asumido como una variable primordial en la organización y estructuración de los subsidios para el sector habitacional (MINVU, 2004; Hidalgo, 1999). A finales de la década del setenta, eran claros los principios sobre los cuales se orientaba la política habitacional chilena:

1. Al entenderse que las dificultades del mercado para satisfacer las necesidades de la población de escasos recursos eran producto del bajo poder adquisitivo de los hogares, se planteó como solución que el Estado brindaría ayuda a las familias más necesitadas, elevando su poder adquisitivo mediante subsidios directos que habrían de complementarse con financiamiento de la banca (MINVU, 2004). De esta manera, afirma Rojas (1999, p. 2) "la construcción y el financiamiento de viviendas quedarían a cargo del sector privado y el gobierno sólo actuaría como facilitador".
2. Basado en las ideas neoliberales, que inspiraron las reformas de todos los sectores de la economía, el segundo componente fue la formulación en 1979 de una nueva política urbana que liberalizó el mercado del suelo, bajo la premisa de que esta medida abarataría la vivienda al fomentar menores costos de suelo, aunque el resultado real fue el aumento de estos costos (Sabatini, 2000). "Se simplificaron las reglas para incorporar terrenos a usos urbanos y se flexibilizaron las normas que regulaban el uso de la tierra para permitir que el crecimiento urbano marchase más de acuerdo con las tendencias del mercado" (Rojas, 1999, p. 3).
3. El gobierno de Pinochet vio en el sector de la construcción la posibilidad de impulsar la economía a través de la edificación de nuevas viviendas. Sobre esta visión, se decidió que el Estado proveería subsidios exclusivamente para la compra de nuevas viviendas, desincentivando modelos anteriores al no apoyar actividades de mejora o mantenimiento de las viviendas existentes (MINVU, 2004).

En este sentido, como describe Castillo:

> Durante el gobierno militar se van creando los mecanismos para instaurar una política habitacional basada en el financiamiento y totalmente inserta en el marco de la economía de mercado. Se crea un programa de vivienda básica donde se privilegia la construcción cuantitativa de viviendas y se menoscaban los efectos urbanos de las políticas habitacionales. En esta política habitacional, el Estado subsidia parcialmente a la demanda y regula el acceso al subsidio; el sector privado compra el terreno, lo urbaniza y construye la vivienda, concebida como un producto acabado, o "llave en mano". La participación del habitante se

> limita, primero, a solicitar la ayuda financiera del Estado, para la cual debe reunir una serie de requisitos —como un monto mínimo de ahorro previo—, y segundo, escoger la vivienda cuyo precio pueda pagar. Hasta el día de la entrega, no cumple ninguna función en el proceso de producción de su vivienda. (Castillo, 2010, p. 46)

Tras una etapa de incertidumbres, ajustes y baja actividad, la gestión gubernamental inició lentamente su recuperación, pero enfocándose en los sectores más humildes. Los primeros prototipos construidos de forma experimental y con materiales muy precarios, fueron denominados "Viviendas Transitorias". A partir de entonces, la gestión del Estado concentró sus esfuerzos en estudiar nuevas formas de ejecución con mayor responsabilidad del sector privado. El nuevo diseño se confió a las Empresas, quienes asociadas con arquitectos de libre ejercicio, postulaban a propuestas mediante concursos-ofertas, amarrando en un solo paquete, el precio y el diseño; con lo cual este último perdió la primacía tradicional en la definición de la vivienda (Sepúlveda & Carrasco, 1991).

En lo referente a la estructura institucional, las principales reformas, citadas en MINVU (2004, p. 184) son:

i. A través del D.L. 44 (12.10.1973) se reorganiza el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y sus servicios dependientes (Corporación de la Vivienda, Corporación de Servicios Habitacionales, Corporación de Obras Urbanas, Corporación de Mejoramiento Urbano, Caja Central de Ahorro y Préstamos, Empresa de Agua Potable de Santiago y la Empresa de Agua Potable El Canelo).
ii. Se establece que los Ministerios se desconcentrarán territorialmente mediante Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI), a las que les corresponderá ejecutar las políticas regionales y coordinar la labor de los servicios de su sector de acuerdo a las instrucciones del Intendente Regional y con las normas técnicas de los respectivos Ministerios (D.L. 575 del 13.07.1974).
iii. A través del D.L. 1.305 del 04.03.1976, se reestructura el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), desconcentrándose territorialmente a través de una Secretaría Ministerial Metropolitana y Secretarías Regionales Ministeriales, fijándose las funciones y atribuciones que corresponden a esta Secretaría de Estado y a los nuevos servicios que se relacionan con el Supremo Gobierno a través del MINVU.

iv. El D.L. 1.305 de 1976 establece que "las Secretarías Regionales Ministeriales y Metropolitana tienen como misión concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en su área territorial respectiva, para lo cual realizan actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política, debiendo además velar por el estricto cumplimiento por parte de los Servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en sus respectivas jurisdicciones, de todos los planes, normas e instrucciones impartidas por el MINVU y, especialmente, porque sus inversiones se ajusten estrictamente a los presupuestos aprobados para cada uno de ellos". Se fusionan las cuatro Corporaciones: Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), de Mejoramiento Urbano (CORMU), de la Vivienda (CORVI) y de Obras Urbanas (COU), estableciéndose un Servicio Regional de Vivienda y Urbanización (SERVIU) en cada una de las regiones.
v. El D.L. 1.305 de 1976 señala que "los SERVIU Regionales, son instituciones autónomas del Estado, relacionadas con el Gobierno a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con personalidad jurídica, con patrimonio distinto del Fisco, de duración indefinida, de derecho público y ejecutores de las políticas, planes y programas que ordene directamente el Ministerio o sus Secretarías Ministeriales".

Existe consenso respecto a que los sistemas de acceso a la vivienda desarrollados en Chile en la década de los ochenta fueron innovadores en el contexto internacional, dado que experimentaba con mecanismos ya introducidos en otros países industrializados, y aparentaban demostrar su validez para países en vías de desarrollo. Sin embargo, como afirma MacDonald (1992) referenciado por el MINVU

> […] la validez del modelo quedaba debilitada por las cifras acumuladas en el déficit de vivienda, superior a 800 mil viviendas en un país de menos de 2.5 millones de alojamientos. Se estimaba que el promedio de la oferta habitacional del gobierno militar estuvo en torno a las 45 mil viviendas por año, mientras que en igual período la formación de hogares llegó a ser de 90 mil unidades. (Mac Donald, 1992 en MINVU, 2004 p. 187)

Ciertamente, aunque no cabe duda de que en este período se creó la plataforma de un sistema de subsidio que, posteriormente, en los años noventa tendría importantes logros cuantitativos o de cobertura, no menos cierto es que la política social del régimen militar no alcanzó su objetivo enunciado de superar la marginalidad y el déficit habitacional que existían en Chile. Aunque en promedio el número de construcción de viviendas (tanto

pública como privada) y la producción anual durante el período 1974-1986, es ligeramente superior al período de Alessandri, es menor a los promedios obtenidos en los gobiernos de Frei y Allende (CCHC, 1987 en MINVU 2010).

En el ámbito de lo económico-social, "este período tuvo la relevancia de marcar la evolución de la concepción de la vivienda: desde un derecho social función obligatoria del Estado, hasta el concepto de un Estado subsidiario inserto en una economía de libre mercado" (MINVU, 2004, p. 188).

Como señalamos anteriormente, en este nuevo gobierno el nivel de ingresos de cada persona es una variable determinante en el tipo de subsidio al que tendrán acceso, sobre lo cual, Arellano (1985, en Arriagada y Echeverría, 1990) destaca que el subsidio a la demanda y las viviendas sociales básicas eran los mecanismos esenciales utilizados en la política habitacional del gobierno de Pinochet, y que sus resultados variaron de cado en caso dada la debilidad del proceso de selección, mientras que el Vivienda Básica abarcó beneficiarios cuyos niveles de ingreso eran semejantes a los de los Programas de Viviendas Económicas, Autoconstrucción y Operación Sitio del gobierno de Frei en los años sesenta.

Los sistemas de asignación de subsidios son revisados y perfeccionados en este período, coherentemente con el desplazamiento del sistema al subsidio directo de una vez a la demanda y con la política de focalizar la asistencia a los sectores sumidos en extrema pobreza, implementándose nuevos sistemas como la ficha CAS y procesos de prelación de postulantes con buen sustento técnico (MINVU, 2004).

> Los programas focalizados de este período deben ser destacados por su impacto en la erradicación de situaciones de extrema pobreza o marginalidad sanitaria. En particular, se implementaron, por medio de créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, los denominados Programas de Lotes con Servicios o Mejoramiento de Barrios, que van a tener grandes alcances en la intervención de campamentos localizados principalmente en las grandes ciudades del país. Estas intervenciones consistían en la dotación de casetas sanitarias en asentamientos originados en tomas de terreno, logrando importantes mejorías de salud pública. (MINVU, 2004, p. 189)

La experiencia de programas habitacionales focalizados de esta época se resume en los Programas de Vivienda Básica y Mejoramiento de Barrios. Durante la década del ochenta, la tipología más común de Vivienda Básica estuvo conformada por la vivienda de dos pisos continua y la de un piso pareada, significando dos tercios del total de soluciones habitacionales de aquel momento. En el caso particular de la Región Metropolitana, se construyeron proyectos habitacionales de mayor escala, con un promedio de 310 unidades, contra el promedio nacional de 121 unidades.

Con respecto al Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), en MINVU 2004 se afirma que

> […] surgió de proyectos postulados por municipios y se caracterizó por una gran diversidad. Un 25% de los contratos de proyectos superaban las 500 unidades, lo que habla de un programa que significó intervenciones de escala significativa en la solución de los problemas de marginalidad habitacional. Entre una amplia tipología de soluciones, el PMB se materializó a través de tres tipos de casetas sanitarias: la caseta de frente ancho, la caseta de frente angosto y la caseta baño. (Greene, Durán y Arriagada, 1991 en MINVU 2004 p. 189)

En general, al evaluar ambas iniciativas se entiende que

> Desde el punto de vista de la focalización, ambos programas llegaron a sectores de menores recursos, pero la focalización en los pobres fue mucho mejor lograda por el Programa de Mejoramiento de Barrios dirigido al saneamiento de asentamientos precarios. La Vivienda Básica llegó a familias más jóvenes, mientras que los proyectos de mejoramientos de barrios intervinieron asentamientos antiguos con gran cantidad de familias envejecidas. La urbanización y consolidación barrial fue mejor lograda en la vivienda básica, pero las casetas sanitarias motivaron mucho mayores grados de ampliación y aporte del usuario, alcanzando con este aporte una superficie promedio similar a la entregada como dotación inicial por el Programa de Vivienda Básica. (Greene, Durán y Arriagada, 1992 en MINVU 2004 p. 189)

En el marco urbano, el impacto de la política habitacional implementada a lo largo del período del régimen militar se orientó a priorizar el mercado en la distribución y asignación del uso suelo urbano, permitiendo que fuese el mismo mercado quien definiera las áreas de expansión, las densidades y la localización, disipando así la posibilidad y capacidad de que el Estado llevase la conducción del proceso urbano, en un área que el mercado presenta serias imperfecciones (MIDEPLAN, 1994).

Es posible además, observar cómo se agravaron algunos males urbanos durante los dieciséis años que permaneció el gobierno militar:

> En este período, se incrementó la segregación a gran escala de la ciudad con la erradicación de campamentos del sector oriente y central; se favoreció el crecimiento de la periferia de la ciudad mediante la localización de programas de vivienda básica en función de los menores costos de suelo (sin considerar la generación de diversas externalidades negativas), fenómeno que fue muy importante en la dinámica de extensión horizontal del área metropolitana, que sucedió a la liberalización del límite urbano y descuidó las funciones tanto de planificación urbana como de regulación de los operadores del transporte público. (MINVU 2004 p. 189)

En resumen, este período se puede esquematizar de la siguiente manera:

- Línea Ideológica: *Neoliberal*
- Enunciado oficial: *"La vivienda es un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, en que familia y Estado comparten responsabilidad"*

Tabla 6: El gobierno Militar bajo en Análisis del Discurso

CUESTIONAMIENTO	RESPUESTA TENTATIVA
¿Cuál fue la aproximación oficialista sobre el tema de la vivienda social y en qué contexto socio-político?	• Contexto: relativa mejora del déficit habitacional lograda por el gobierno anterior. Déficit nacional económico agravado. • Aproximación: giro de 180 grados en relación al gobierno predecesor: El Estado se ocuparía de generar crecimiento económico y el ciudadano debería incluirse en el sistema y alcanzar determinado nivel de ingresos para poder hacer uso de las "facilidades" ofrecidas por el Estado.
¿Qué tendencias implantó cada ideología política y el modelo de Estado de Bienestar correspondiente, en lo relacionado a la vivienda?	• Queda definido un modelo de asistencia social basado en la capacidad de pago de los solicitantes. • La calidad de las viviendas tiende a depender de lo anterior. • El Estado delega grandes responsabilidades sociales en el sector privado (privatización)

fuente: elaboración própia

CONCLUSIONES

El objetivo general de esta investigación buscó analizar el discurso ideológico latente al diseño de las políticas de vivienda social en Chile y sus modificaciones durante el siglo XX. La tesis también se enfocó en registrar los fundamentos ideológicos de cada una de las políticas de vivienda. Lo anterior corrobora la hipótesis de que cada ideología informa una política de vivienda distinta en su esencia.

Los datos levantados se pueden resumir como se muestra en la Tabla 7 y, al ser analizados bajo la metodología propuesta para responder los cuestionamientos de base planteados al inicio del trabajo, arrojaron las respuestas generales presentadas en la Tabla 8.

A partir del estudio de estos datos fue posible constatar lo siguiente:

1. Las prácticas no-discursivas de los gobiernos chilenos entre 1964 y 1990 fueron coherentes con lo enunciado en sus discursos políticos y, éstos a su vez, con las ideologías sobre las cuales se construyeron, en base a modelos de Estados de Bienestar Conservador, Social Demócrata y Liberal, respectivamente. En algunos casos los modelos anteriores fueron utilizados, en cierta medida, como plataforma para la implementación de otros nuevos, aunque se observan también cambios radicales en direcciones completamente opuestas.
2. Lo anterior es más evidente en los gobiernos de 1970-1973 de la Unidad Popular y 1973-1990 del Régimen Militar. No obstante, el período correspondiente al gobierno de Frei parecería ser un punto medio entre las posiciones ideológicas de los otros dos, identificándose dentro del modelo de Estado de Bienestar Conservador. Esto se afirma al notar que durante el gobierno de la Democracia Cristiana, el nivel de participación del Estado en la garantía de los derechos sociales no era tan baja como en el gobierno de Pinochet, pero tampoco asumió tanta responsabilidad como lo hizo el gobierno de Allende.

3. Cabe la posibilidad de que ocurran primero acciones y, sobre éstas, luego se construyan justificativos estatistas o liberales. Este fenómeno podría ejemplificarse con el gobierno de la Unidad Popular y la posición asumida con las tomas de terrenos y poblaciones callampas. Estas medidas, si bien eran ilegales fueron mecanismos utilizados tanto por parte de la población como modo de generar presión sobre los gobiernos así como por los mismos partidos políticos de oposición que de cierto modo las apoyaron también como medida de presión a los gobiernos oficialistas. No obstante, cuando el gobierno de la UP asumió el poder, en coherencia con sus principio ideológicos y en respuesta a la demanda popular, trataron de manejar el fenómeno de las tomas de terreno de forma sistémica en lo referente al acceso a la vivienda, viéndose posteriormente en una posición donde se supone se sancionaban tales acciones pero de igual forma eran atendidas con asistencia técnica e instalación de algunos servicios.
4. Salvo el caso del régimen militar, los discursos sobre la vivienda social parecían orientarse primordialmente a satisfacer el déficit habitacional, y si bien se pueden observar mejoras cuantitativas y críticas en el aspecto cualitativo, éstas últimas sirvieron de escalones para los intereses políticos de los partidos de oposición.

Tabla 7 Modelos de Estado de Bienestar y Políticas de Vivienda en Chile, 1964-1999

Período	Modelo Político y Económico	Mod. de bienes-tar social	Enunciado sobre la política de vivienda	Principales Acciones	Efecto de la Política en la organización entre los pobres urbanos
1964-70	Gobierno *democrático-populista* Modelo económico: *Industrial sustitutivo*	Corporativista	La vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda familia. En consecuencia, la vivienda debe estar al alcance de todo grupo familiar, cualquiera que sea su nivel socio-económico.	Establecimiento de la vivienda como un derecho a ser satisfecho mediante la provisión de recursos por parte del Estado; distribución de recursos centralizada.	Organización masiva y empoderamiento de grupos antes soslayados. Incrementan las migraciones hacia la urbe en busca de oportunidades y mejores condiciones de vida.
1970-73	*Social-Populista* *Modelo económico: Industrial con sustitución de importaciones*	Social demócrata	Es obligación del Estado proporcionar vivienda a su pueblo y ella no puede ser objeto de lucro	(1) Permisibilidad y legitimización de las tomas de terrenos (2) Reformulación de criterios para el otorgamiento de asistencia en vivienda social, eliminando la capacidad de pago como elemento fundamental. (3) Incremento de las inversiones estatales en vivienda y bienestar social	Movilización encabezada por los operativos de partidos de centro e izquierda; aumento sustancial de la toma de tierras y gastos fiscales en materia de vivienda
1973-90	*Gobierno autoritario* *Modelo económico: neoliberal*	Liberal	La vivienda es un derecho que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, en que familia y Estado comparten responsabilidad	(1) Privatización del financiamiento y construcción de viviendas; (2) Estratificación de los medios de pruebas para el acceso a los subsidios estatales para vivienda; (3) Se permitió a familias de diferentes niveles de ingresos competir por los mismos subsidios; (4) Distribución de recursos descentralizada mediante la reestructuración del aparato administrativo en niveles subnacionales.	La represión y la privatización se oponen a los esfuerzos de movilización de los partidos tradicionales. La estratificación y la descentralización debilitan los incentivos y medios de los pobres urbanos para la acción colectiva

Fuente: Elaboración propia basada en el modelo de Posner 2012, p.54

Tabla 8: Resumen 1964-1990 bajo el análisis del discurso

CUESTIONAMIENTO	RESPUESTA TENTATIVA
¿Cuál fue la aproximación oficialista sobre el tema de la vivienda social y en qué contexto socio-político?	• Las modificaciones realizadas al enunciado sobre la vivienda como bien de primera necesidad cambió de acuerdo a la aproximación ideológica y en respuesta a la crisis permanente del sector habitacional.
¿Qué tendencias implantó cada ideología política y el modelo de Estado de Bienestar correspondiente, en lo relacionado a la vivienda?	• El discurso oficial de las autoridades estableció permisibilidades y/o restricciones que beneficiaban a algunos y perjudicaban a otros, tanto en los gobiernos social-demócratas como durante la dictadura.

Fuente: Elaboración propia

En el transcurso del proceso de análisis de documentos para la elaboración del presente trabajo, sobresalió el hecho de que aquellos producidos por instituciones del Estado tienden a relegar aspectos neurales referentes al "por qué" o excluyen la crítica hacia los procesos y resultados del período en el cual se elaboran. No obstante, otros análisis de fuentes no vinculadas a los gobiernos de turno (Espinoza 1998, Posner 2012, Rojas 1999, Rubio 2006, Sabatini 2000, entre otros), logran profundizar en aspectos que permiten observar las influencias ideológicas e históricas además de los resultados de las acciones ejecutadas en el tema de vivienda.

En el caso de los documentos elaborados en la esfera pública, es comprensible cierto intento de objetividad aunque no deja de ser cuestionable la reluctancia a identificar fallas o dificultades propias del gobierno de turno, mientras que despliegan lo que describen como problemas heredados o contextuales, desprendiéndose de responsabilidad.

Aunque estos trabajos abordan las conceptualizaciones técnicas y resultados cuantitativos de las políticas de vivienda implementadas, con frecuencia excluyen determinados aspectos como los intereses subyacentes que, por lo general, se vinculan directamente con la ideología política en la que se desarrollan y asumen ciertos rasgos personales de quienes conforman los círculos de poder y toma de decisión. En lo referente al aspecto cualitativo, no es de sorprender que con frecuencia sea excluido, ya que a pesar de poder afirmar que gran parte de la demanda habitacional ha sido atendida con la provisión de vivienda social, la calidad de las mismas ha sido frecuentemente cuestionada.

Para alcanzar los objetivos planteados, sin caer en la mera revisión bibliográfica, se propuso un marco metodológico heterodoxo, construida sobre herramientas de distintos enfoques: una de corte social y otra histórica-filosófica. Respectivamente, la de corte social asume posición política y se centra en estudiar "el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político" (Van Dijk, 1999, p. 23) considerando "el lenguaje como una forma de práctica social" (Fairclough, 1989, p. 20). Por su parte, la segunda herramienta de carácter filosófico-histórica enfoca su análisis hacia el enunciado, el cual depende de las condiciones en las que emergen y existen dentro del campo del discurso. Este marco se alinea al paradigma analítico interpretativo, lo que permite el uso de herramientas de profundización hermenéutica y se escapa – conscientemente – de la rigurosidad de estudios más cientificistas, permitiendo flexibilidad al realizar el análisis discursivo.

En este mismo tenor, cabe resaltar que los mismos insumos utilizados para este trabajo son a su vez interpretaciones de sus autores y, a pesar de la diversidad que se trató de mantener en relación a las fuentes utilizadas, se pudo observar un alto nivel de coincidencia entre distintos estudios y artículos, especialmente en lo referente al período dictatorial. Este fenómeno es posible que se vincule a la escala temporal del estudio y los hechos analizados, puesto que tanto la experiencia del primer gobierno socialista electo democráticamente y truncado con violencia, así como la dictadura militar, son considerablemente recientes y persiste cierta polarización al respecto.

Todo lo anterior se fundamenta en lo planteado por Max Weber, quien afirma que no existen criterios universales, puesto que los datos recopilados para la construcción de los enunciados teóricos responden a una selección en base de posturas particulares con valores específicos. Weber entiende que las ciencias de la cultura se ven condicionadas y delimitadas por la postura y el interés del investigador, por lo tanto, constituyéndose en su desarrollo como subjetivas. No obstante, si se entendiese que este carácter subjetivo parecería restar valor al estudio, por otra parte, al delimitar el campo de acción investigativa se restablece la validez objetiva dado el procedimiento y su estructura lógica (Weber, 2006).

Si bien existen amplios registros de fuentes primarias y secundarias para analizar los discursos, los procesos a través de los cuales se generan los enunciados que le dan forma convierten el producto final en un crisol de enfoques y visiones que, a pesar de alinearse bajo una misma ideología y un aparente objetivo común, no escapan al aspecto subjetivo inherente a cada individuo que participó en su elaboración.

Analógicamente, se supone que el bienestar del pueblo es la meta, el aparato gubernamental las herramientas y los servidores públicos los operantes. Aún sobre el supuesto de que la meta es común para todos, los medios para alcanzarla no lo son, de igual forma, la unificación de criterios bajo un partido o ideología política moldea, sólo hasta cierto punto, el criterio particular de cada individuo, existiendo siempre el trasfondo personal heredado o aprendido y heterogéneo aún dentro de una misma comunidad.

Al partir de la premisa de que si bien en el siglo XX las políticas habitacionales en Chile se enmarcaban en el principio de que la "vivienda es un bien de primera necesidad al que tiene derecho toda familia", tras los cambios ideológicos derivados de diferentes contextos histórico-políticos, pasó a ser considerado "un derecho, que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro" y, en algunos casos, el modelo forjado sobre este discurso ha reproducido y hasta agravado las condiciones de los grupos más vulnerables.

Estos hechos evidencian un cambio en la concepción respecto al debido rol del gobierno y de los ciudadanos, alejándose del concepto de Estado de Bienestar, en detrimento de políticas asistencialistas y, aproximándose al modelo de un Estado Neoliberal, en el cual

se ofrecen oportunidades relativas pero la responsabilidad de llevarlas a cabo recae sobre los individuos.

Lo anterior confirma el planteamiento foucaultiano que cada discurso viene con una red específica de conocimientos y poder, respondiendo y defendiendo disposiciones determinadas en los que algunas tienen posiciones más privilegiadas que otros. Tanto en los gobiernos antagonistas de la Unidad Popular y el Régimen Militar como en el interludio ideológico que representa el gobierno de la Democracia Cristiana, se observan discursos elaborados dentro de enfoques políticos cuyo proceso de materialización y resultados hicieron obvia la inclinación de la balanza entre el ciudadano y el aparato gubernamental (des)vinculado.

A pesar del enfoque teórico de este estudio, es innegable el hecho de que la experiencia chilena muestras características muy definidas de los que han sido, históricamente, los principales modelos de gobiernos en América Latina.

No obstante esta radicalidad, parece justo afirmar que el conjunto de experiencias tuvo resultados positivos si comparamos la realidad habitacional chilena con el resto de los países de la región. Con faltas y mejoras por lograr, sus resultados generales son la meta de muchos.

Es la intención de este trabajo dejar un aporte al entendimiento del cómo y el porqué de esos resultados, esperando que aspectos neurálgicos e intrínsecamente humanos no seas obviados en el futuro, sino, muy por el contrario, considerados con la misma importancia de los aspectos técnicos sobre los cuales tradicionalmente son diseñadas las políticas públicas de vivienda en nuestros países.

Recomendaciones

El trabajo aquí presentado dista de ser absoluto, sugiriéndose ampliar la gama de enfoques y posibles utilidades mediante las siguientes recomendaciones:

- Analizar cómo el discurso sobre la política habitacional se asocia con aquellos sobre otras políticas vinculadas, tales como transporte, educación, salud, empleo, entre otras.
- Realizar estudios comparados que verifiquen (o refuten) la particularidad del caso chileno en sus experiencias sobre políticas de vivienda.
- Identificar las condiciones que hicieron posible obtener resultados positivos de algunas iniciativas y evaluar la posibilidad de replicarlas en otros escenarios.

Bibliografía

Alfaro, S. (2006). *Análisis del proceso de autoconstrucción de la vivienda en Chile, Bases para la ayuda informática para los procesos comunicativos de soporte*. Barcelona, España: Universitat Politecnica de Catalunya.

Amar, M. (2008). S*alvador Allende: Vida política y parlamentaria 1908 – 1973.* Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Anderson, P. (1999). *Historia y lecciones del neoliberalismo*. (A. Camelo, Trad.) Los Angeles, Universidad de California: Deslinde.

Carvalho, J. (2008). Ação Humanitária e Construção dos Refugiados. *Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Relações Internacionais*. Minas Gerais: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

Castells, M. (1983). *The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements*. Berkeley: University of California Press.

Castillo, M. J. (2010). Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile. *Cuaderno Electrónico N. 6 Derecho a la Vivienda y a la Ciudad*. Federacion Iberoamericana del Ombudsman.

Castillo, M. J., & Hidalgo, R. (Eds.). (2007). *1906/2006 Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago: Universidad Andrés Bello, Pontificia Universidad Caólica de Chile, Universidad Central de Venezuela.

Collados, M. (1964). Política de la vivienda en Chile. Discurso del Ministro de Obras Públicas. *Temas de Urbanismo y Vivienda, 3(117), 65*. Madrid: Ministerio de la Vivienda, Secretaría General Técnica.

Deleuze, G. (1987). *Foucault*. Barcelona: Paidós.

Dreyfus, H., & Rabinow, P. (1988). *Michel Foucault: Más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. (C. d. Iturbe, Trad.) Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ducci, María Elena (1997): Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa, en Revista EURE, vol. XXIII, Nº69, Julio 1997. Santiago de Chile.

Esping-Andersen, G. (1999). *The three worlds of Wellfare Capitalism.* New Jersey: Princeton University Press.

Espinoza, V. (1998). Historia social de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. *Eure, 24(72)*, 71-84. Santiago.

Fairclough, N. (1989). *Language and power.* Londres: Longman.

Fleet, M. (1988). La Democracia Cristiana Chilena en el Poder. *Estudios Públicos(32)*, 263-313. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

Foucault, M. (1979). *La arqueología del saber*. 6ta Ed. (A. Garzón del Camino, Trad.) México: Siglo XXI editores S.A.

Garcés, M. (2002). Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970. *Colección Movimientos Sociales*. Santiago: LOM Ediciones.

Gutting, G. (2005). *Foucault: A very short introduction*. Nueva York: Oxford University Press.

Haramoto, E. (1983). Políticas de vivienda social: Experiencia chilena de las tres últimas décadas. *Vivienda social reflexiones y experiencias*, 75-151. (J. MacDonald, Ed.) Corporación de Promoción Universitaria.

Hernandez Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista, L. (2006). *Metodología de la investigación* (4 ed.). México: McGraw-Hill.

Hidalgo, R. (1999). La vivienda social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales(45)*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Hidalgo, R. (2000). Políticas de vivienda y planeamiento urbano en Chile en la segunda mitad del siglo XX. *Revista Geo Notas, 4(4)*. Departamento de Geografía - Universidade Estadual de Maringa.

Hidalgo, R. (2001). Reflexiones en torno al origen y evolución de las políticas de vivienda social y planificación urbana en Chile en la segunda mitad del Siglo XX. *Trabajo presentado al 8° Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Santiago: Universidad de Chile.

Kaztman, R., Corbo, G., Filgueira, F., Furtado, M., Gelber, D., Retamoso, A., (2003). La ciudad fragmentada: Mercado, territorio y marginalidad en Montevideo. *Serie Documentos de Trabajo del IPES / Colección Monitor Social del Uruguay, 2*. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Kusnetzoff, F. (1987). Urban housing policies under Chile's military dictatorship: 1973–1985. *Latin American Perspectives, 14(2)*, 157-186.

Lahera, E. (2004). Política y Políticas Públicas. *Serie Políticas Sociales, 95*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lodoño-Vásquez, D., & Frías-Cano, L. (2011). Análisis crítico del discurso y arqueología del saber: dos opciones de estudio de la sociedad. Palabra Clave, Norteamérica, 101-122.

Mallorquin, C. (2008). La Cepal y el estructuralismo esquivo de Raúl Prebisch. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciencias Sociais, 17(2), 7-37. Brasil.

Maritain, J. (1959). El Alcance de la Razón. (Trad. A.L. Bixio) Buenos Aires: Emecé Editores

Mesa, N. (1985). *Interpretación de la urbanización en América Latina*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

MINVU. (1972). Política habitacional del Gobierno Popular. *Programa 72*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

MINVU. (2004). *Un siglo de políticas en vivienda y barrio*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Necochea, A. (1993). La postcrisis: ¿Una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? *Serie Políticas Sociales, 1*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Orellana, A. (2003). Las dos caras del éxito de la política de viviena en Chile: ¿Una cuestión de gobernabilidad metropolitana? *Script Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, VIII(146(047))*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Orellana, A., & Galilea, S. (2010). Cátedra "Políticas Públicas y Gobernabilidad Ambiental". *Dictada en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Primer Semestre*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Oviedo, E., Rodríguez, A., & Rodríguez, P. (2008, mayo). Cohesión social: miedos y políticas de ciudad. *Urvio, revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana(4)*, 111-120. Quito: FLACSO.

Palma, E., & Sanfuentes, A. (1979). Políticas Estatales en condiciones de Movilización Social: Las Políticas de Vivienda en Chile (1964-1973). *Revista EURE, VI(16)*, 23-55. Santiago.

Pelli, V., & Lungo, M. R. (1994). Las alternativas y opciones de la Autoconstrucción de vivienda en América Latina. *Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina, Viviendo y Construyendo*. Red Cyted.

Posner, P. (2012). Housing Policy in Chile's Neoliberal Democracy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36.1. (U. R. Ltd, Ed.) New Jersey: Blackwell Publishing.

Raposo, A. (2000). Notas sobre Estado, vivienda y población. Boletín INVI(39), 30-67. Santiago.

Raposo, E. (2001). Estado, ethos social y política de vivienda. Espacio Urbano e ideología. El paradigma de la Corporación de la Vivienda en la arquitectura habitacional chilena, 81-149. (E. Raposo, Compiler) Santiago: Universidad Central.

Rodríguez, J., & Arriagada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *EURE, XXIX(89)*, 5-24. Santiago.

Rojas, E. (1999). *El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible.

Rubio, R. (2006). Lecciones de la política de vivienda en Chile. *Bitácora Urbano Territorial, 1(10)*, 197-206. Bogotá: Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia.

Sabatini, Francisco (2000) “Reforma Urbana de los mercados de suelo en Santiago, Chile; efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial”, en *Revista EURE*, Vol. XXVI, Nº 77, mayo, Instituto de Estudios Urbanos, Pontifi cia Universidad Católica, Santiago de Chile (Cap.6)

Sepúlveda Mellado, O., & Carrasco Pérez, G. (1991). Reflexiones en torno a la producción serializada de viviendas sociales. Revista INVI, 6(13-14), 23-34. Universidad de Chile, Instituto Nacional de la Vivienda.

Turner, J. (1977). *Vivienda, todo el poder para los usuarios. Hacia la economía de la construcción del entorno*. Madrid: H Blume Ediciones.

Van Dijk, T. (1996). Análisis del discurso ideológico. X(6), 15-43. (R. Alvarado, Trad.) México: UAM.

Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos(186)*, 23-36. Barcelona.

Van Dijk, T. (2006). *De la Gramática del Texto al Análisis Crítico del Discurso*. Una breve autobiografía académica. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra.

Videla, M. (2010). Políticas habitacionales en Latinoamérica: Análisis comparado de políticas de vivienda en seis países de la región. *Documento de trabajo, 7*. Santiago: Centro de Investigación Social Un Techo Para Chile.

Weber, M. (2006). *Ensayos sobre metodología sociológica*. (J. L. Etcheverry, Trad.) Buenos Aires: Amorrortu editores.