

- ▲ **Palabras clave/** Vivienda, toma de terreno, propiedad predial, movimientos sociales urbanos.
- ▲ **Keywords/** Housing, land squatting, lot ownership, urban social movements.
- ▲ **Recepción/** 11 mayo 2014
- ▲ **Aceptación/** 19 junio 2014

Una ciudad de propietarios. El caso de la Población La Victoria¹.

A City of Owners. The Case of Población La Victoria.

Dr. Emanuel Giannotti

Arquitecto, Universidad IUAV de Venecia, Italia.
Doctor en Urbanismo, Universidad IUAV
de Venecia, Italia.
Investigador de Post-Doctorado, Pontificia
Universidad Católica, Santiago, Chile.
emanuelgiannotti@gmail.com

RESUMEN/ El presente artículo recorre las principales etapas del desarrollo de la Población La Victoria, ubicada en la comuna de Pedro Aguirre Cerda (Santiago). Basándose en una recopilación documental, se analizan tres momentos: la formación del asentamiento en 1957, mediante una toma de terreno; el proceso de consolidación física y de regularización legal en los años siguientes; las protestas contra el plan regulador de Pedro Aguirre Cerda (2005-2006) y contra el proyecto del tren rápido a Rancagua (2012-2014). La acción de los pobladores tuvo varios puntos de contacto con las políticas institucionales. Ambas se fundaron sobre algunas ideas compartidas: que la vivienda era un derecho, que la solución al problema habitacional pasaba principalmente por la propiedad de un terreno y que el acceso al suelo tenía que ser regulado y ordenado, en un sentido morfológico y legal. Estos principios fueron la base del crecimiento de Santiago durante los años cincuenta y sesenta, conformando una estructura de la propiedad que todavía condiciona los procesos de transformación de la ciudad, como demuestran algunas movilizaciones de la última década. **ABSTRACT/** This article visits the main stages in the development of Población La Victoria, located in the Commune of Pedro Aguirre Cerda (Santiago). Based on a documentary collection, three moments are discussed: the formation of the settlement in 1957 through land squatting; the physical consolidation and regularization process in the following years; and the protests against the Master Plan in Pedro Aguirre Cerda (2005-2006) and against the fast train to Rancagua project (2012-2014). The action of dwellers was consistent with institutional policies in several aspects. Both were based on certain shared ideas: housing as a right; the solution of housing problems depends on plot ownership; and land access has to be ordered and regulated, both in morphological and legal terms. These principles sustained Santiago's growth during the fifties and sixties, creating an ownership pattern that still conditions the city's transformation processes, as shown by citizen protests during the past decade.

INTRODUCCIÓN. En los últimos años muchos movimientos ciudadanos se han formado en el Área Metropolitana de Santiago, varios de los cuales estuvieron relacionados con problemas de movilidad o con el desarrollo de Planos Reguladores Comunes (Ducci, 2004; Leslie, 2012; López, 2012). Algunas de estas movilizaciones evidencian continuidades con la acción que los pobladores han desarrollado a lo largo de más de medio siglo. En particular, uno de los principales elementos de permanencia ha sido la propiedad de un

terreno. En los años cincuenta y sesenta, el sitio propio constituyó la principal demanda del movimiento poblacional y estuvo a la base de algunas políticas institucionales. En la última década, varias protestas urbanas pueden ser interpretadas como una defensa de la propiedad de un predio.

El presente artículo intenta argumentar esta hipótesis analizando el proceso de formación y consolidación de un caso de estudio, la Población La Victoria. Desde su origen en 1957, los habitantes de La Victoria han actuado como una organización colectiva y como actores individuales². De un lado, la acción colectiva formó demandas, reivindicaciones e identidades comunes, que todavía son visibles y operantes (Finn, 2006; Cortés, 2009 y 2014). Por otro lado, las acciones colectivas nacieron de una aspiración individual, precisa y concreta: la propiedad de un terreno como base para solucionar definitivamente el problema habitacional.

LAS "CALLAMPAS" Y EL PROBLEMA HABITACIONAL.

La Población La Victoria fue creada por pobladores que vivían en el Zanjón de la Aguada, la concentración de "callampas" más

¹ Este artículo es producto de la investigación de post-doctorado "Entre espontaneidad y planificación. La construcción de los barrios populares de Santiago", financiada por CONICYT / FONDECYT (proyecto N° 3130586) y patrocinada por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador responsable: Emanuel Giannotti; profesor patrocinante: Hugo Mondragón L.

² Analizando el movimiento poblacional de los años setenta, Castells (1983) hace una distinción entre conciencia individual, colectiva y política. De manera similar y con un cierto grado de simplificación, el presente artículo distingue entre el nivel de la acción individual (o familiar) y aquello de la acción colectiva.



Imagen 1. Callampas en el Zanjón de la Aguada (fuente: Daroch, 1950)



Imagen 2. Poblaciones callampas (fuente: Revista VEA, 14.04.1952).

grande de Santiago en los años cincuenta (Imagen 1). Como “callampas” se indicaban las ocupaciones ilegales de terrenos baldíos. Estos asentamientos precarios estaban constituidos por ranchos que se sumaban los unos a los otros de manera incremental y desorganizada. Carecían de los servicios básicos y eran continuamente expuestos a incendios, inundaciones y temporales (De Ramón, 1990). Frecuentemente, los periódicos denunciaban las condiciones de vida inhumanas, con todas las consecuencias negativas que supuestamente determinaban: la degradación física y moral, la descomposición de la familia y la alta mortalidad infantil (Imagen 2). Los documentos de la época consignan que el consenso sobre la necesidad de solucionar el problema de las callampas y, más en general, la cuestión habitacional, era amplio. Las denuncias de las condiciones insalubres en las cuales vivía el pueblo chileno y las críticas a la inacción de las instituciones sustentaban la demanda para una acción decidida. Surgió, a partir de esto,

la idea que la vivienda era un derecho y que el Estado tenía una obligación en la solución del problema. Esto era demostrado por la amplia legislación en la materia, que se remontaba a principios del siglo XX, y por la creación de organismos como la Caja de la Habitación Popular en 1936 y la Corporación de la Vivienda (CORVI) en 1953 (Bravo, 1959).

LA TOMA COMO REIVINDICACIÓN DE UN DERECHO.

Varias veces las instituciones estatales se comprometieron a dar una solución a los pobladores del Zanjón, pero las promesas quedaron incumplidas. En este contexto surgió la idea de tomarse un terreno cercano, de propiedad fiscal. La gota que rebalsó el vaso fue un incendio ocurrido en octubre de 1957. En la madrugada del 30, miles de personas invadieron la chacra La Feria, con la intención de “tomarse lo que se negaba” (Lemuñir, 1990; Bentué, 1972; Morales; Farías, 1989; GSP y Paiva, 1989; GIMP, 2003; GTLV, 2007) (Imágenes 3 y 4).

Las invasiones organizadas, generalmente llamadas “tomas”, no eran nuevas en Santiago. Sin embargo, La Victoria tuvo dimensiones antes desconocidas. De un lado, desafió abiertamente a las autoridades (imágenes 3 y 4). Fue necesario movilizar a una masa crítica suficiente, llegar sorpresivamente, ocupar el terreno y defender el lado más expuesto. Los carabineros respondieron con cargas para intentar el desalojo y después cercaron el sitio (Lawner, 2013). De otro lado, la toma implicó un proceso de negociación. La pronta intervención del Cardenal Caro evitó las medidas más drásticas, mientras que un acuerdo provisional entre las partes fue

alcanzado después de varios días (Espinoza, 1988; Lavín, 1995; Garcés, 2002).

La presencia al mismo tiempo de enfrentamiento y negociaciones evidencia una tensión entre un discurso de ruptura frente al Estado, que ha sido destacado por Cortés (2014), y la necesidad de establecer un diálogo con el mismo. Esta aparente contradicción puede ser explicada si se entiende la toma como una reivindicación de un derecho (Espinoza, 1998). La acción violenta permitió llegar a tal derecho, pero era necesaria una legitimación externa para que fuese efectivo. En este sentido, las tomas no eran actos desarrollados fuera de las instituciones, sino que eran dirigidas hacia ellas, para que fuese reconocido y concretado el derecho que se reclamaba. Algunos actores externos fueron esenciales en las negociaciones, aportando también ayuda material, asesoría técnica y capacidad organizativa. En todas las fases de la toma estuvieron presentes diputados de izquierda, el Hogar de Cristo, estudiantes y las autoridades de la Municipalidad. El apoyo de estos actores y de la opinión

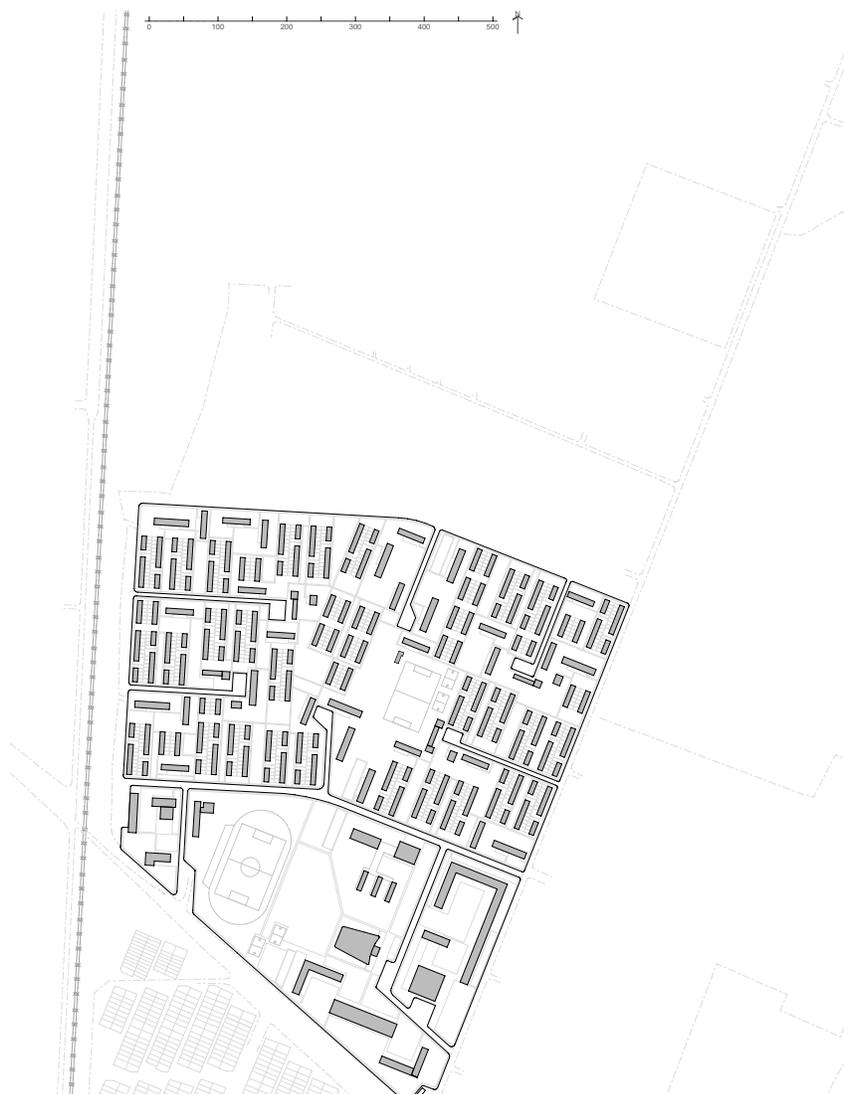


Imagen 3. La toma de La Victoria, 1957, enfrentamiento con los carabineros (fuente: Morales, s.f.).



Imagen 4. El asentamiento durante los primeros días (fuente: Sotomayor, 1958).

Imagen 5. Chacra La Feria: proyecto de una población realizado por la CORVI antes de la toma (fuente: Tabilo, 1959; redibujo: M. J. Arellano).



pública constituyó el primer paso hacia la legitimación de la toma. Salvador Allende declaró que La Victoria era “una lección para el país”, mientras que un documental producido por el Hogar de Cristo presento a los pobladores como un “movimiento pacífico donde todos unidos trabajan por un mínimo de bienestar” (Espinoza, 1988; Sánchez, 1958).

LA IMPORTANCIA DEL PREDIO. El anhelo que movió a miles de familias a tomar la chacra La Feria fue el deseo de una solución habitacional definitiva. Lo que reclamaban no era una vivienda terminada, sino un terreno, cuya tenencia debía ser legalmente reconocida³.

La ambición de obtener una propiedad y su regularización fue inmediatamente expresada por el orden espacial del asentamiento. A diferencia de las callampas, que crecían de manera incremental, la toma implicaba una organización y una planificación previa. Los pobladores fueron a la toma con un plano realizado por arquitectos y estudiantes vinculados al partido comunista, que preveía predios de 10 por 20 metros, un parque central y una área reservada para un centro cívico (Tabilo, 1959) (Imagen 6). Nunca se consideraron otras tipologías residenciales, ni siquiera cuando la gran afluencia de familias determinó la necesidad de cambios substanciales. Dejando de lado “cualquier alarde urbanístico” (Lawner, 2013), se renunció a las áreas verdes y a los equipamientos. Los predios fueron reducidos a 9 por 18 y finalmente a 8 por 16 metros. El trazado resultante fue la repetición de una misma unidad predial, multiplicada 3.270 veces (Imagen 7). La conformación del asentamiento, que los pobladores llamaban “la nuestra actual planificación”, fue firmemente defendida, frente a cualquiera otra propuesta avanzada por la CORVI (La Voz de La Victoria, 3,

01.05.1959). El proceso de reconocimiento y regularización fue largo. En 1958, la CORVI llevó a cabo una encuesta y efectuó un levantamiento topográfico (Tabilo, 1959). La población pudo ser radicada a través de los instrumentos legales provistos por el DFL 2⁴. En 1962, fue aprobado el plano de catastro, que sancionaba lo que existía. Es probable que en ese contexto se empezaran a pagar las cuotas mensuales para los sitios y para la ejecución de las obras de urbanización definitivas (GIMP, 2003). Los títulos de dominios fueron entregados a principios de 1965 (La Nación, 11.02.1965).

UNA CONSOLIDACIÓN PROGRESIVA.

La importancia asignada a la propiedad del

predio significó la renuncia a los espacios públicos y la postergación de las obras de urbanización, de los equipamientos y de las viviendas definitivas. Durante los primeros años, el asentamiento tenía un aspecto precario y predominaba un paisaje hecho de madera y tierra. “Toda la población es eso: tablas, alambres, fonolitas y tierra. Ningún árbol, ninguna flor.” (Barros, 1978). La consolidación se realizó incrementalmente, tanto por la urbanización como por la edificación (Imágenes 8, 9 y 10). La primera fue el fruto de la movilización colectiva, mientras que la segunda estuvo relacionada principalmente al esfuerzo de cada familia. La necesidad más urgente fue el abastecimiento de agua, que en un principio se solucionó con camiones cisternas de la

³ En 1953, una carta enviada a la esposa del presidente Ibáñez por el Comité Femenino del Zanjón de la Aguada demandaba: “... que nos vendan un lote de terreno por cada familia, de 10 por 20 metros, se nos proporcionen materiales para levantar nuestras viviendas y se nos concedan facilidades de pago” (citado por: Loyola, 1989).

⁴ El Decreto con Fuerza de Ley n. 2 fue aprobado en 1959. Introdujo importantes innovaciones en la legislación sobre “viviendas económicas”.

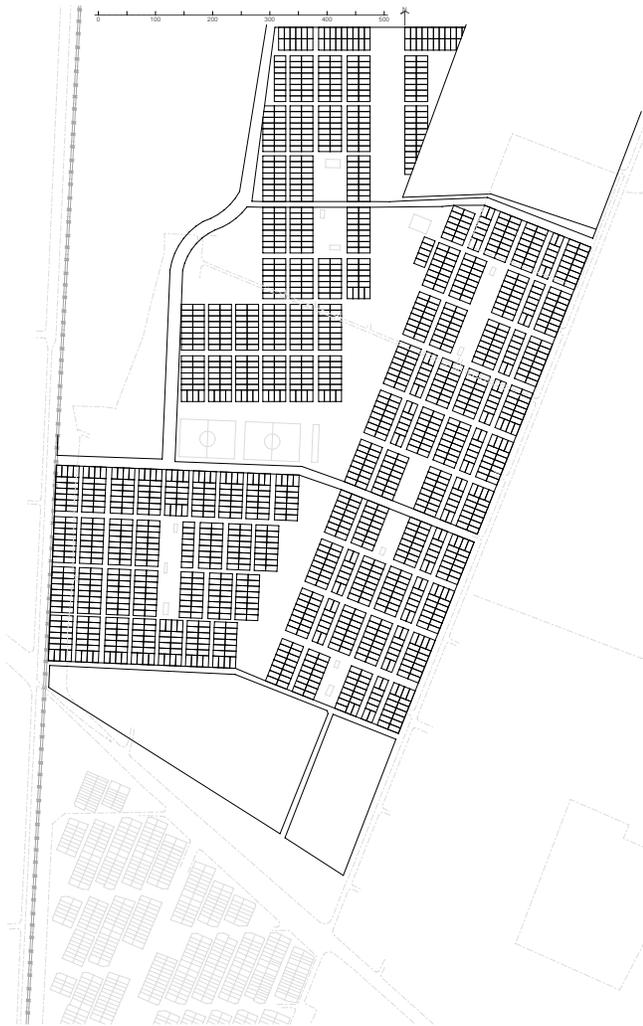


Imagen 6. Proyecto realizado por los estudiantes de arquitectura para la toma, 1957 (fuente: Tabilo, 1959; redibujo: M. J. Arellano).

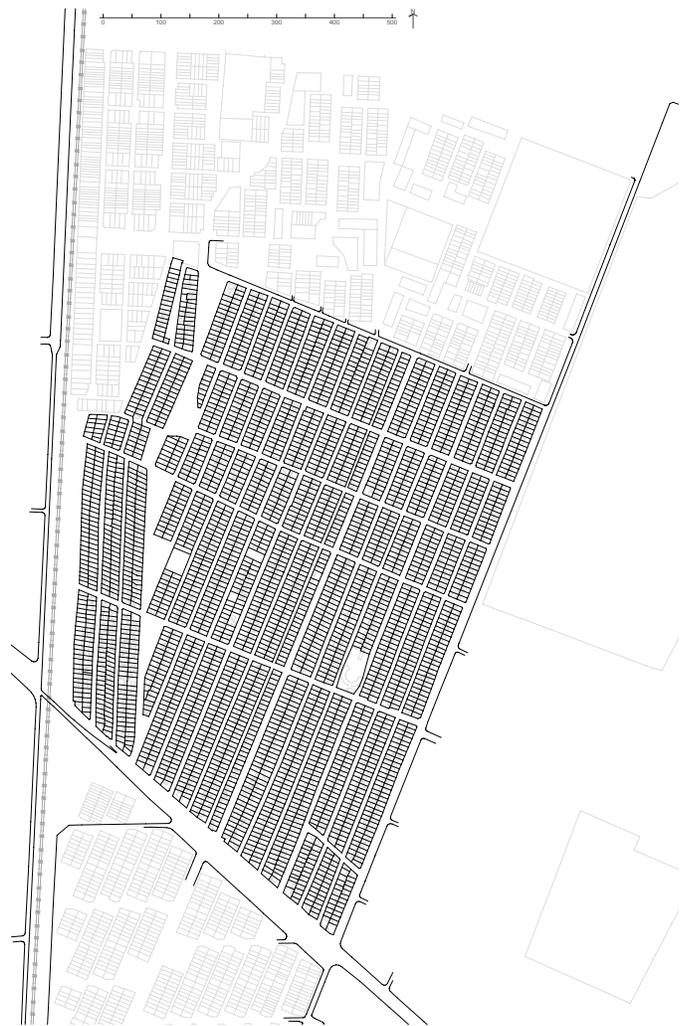


Imagen 7. Parcelación final, como se presentaba en 1959 (fuente: Tabilo, 1959; redibujo: M. J. Arellano).

Municipalidad y más tarde a través de una red de pilones realizada por el Ministerio de Obras Públicas. Una instalación provisoria para el suministro de energía eléctrica fue realizada por los pobladores en 1958, con la asesoría de un ingeniero (Tabilo, 1959; GIMP, 2003; GTLV, 2007). La electrificación definitiva y la red domiciliar de agua potable fueron realizadas entre 1964 y 1965 (Morales, s.f.). En el mismo periodo tenían que iniciarse los trabajos para el alcantarillado (El Siglo, 31.10.1965), mientras que la pavimentación fue el proceso más largo.

Los equipamientos se consiguieron de manera similar, a través de la autoconstrucción, la ayuda externa y las presiones hacia las instituciones. La primera escuela fue levantada por los

mismos pobladores, mientras que el Ministerio construyó otra en 1959 (Imagen 11). Desde los primeros días de la toma se instalaron dos policlínicos de emergencia. Para conseguir una posta con atención médica continua fueron necesarias varias movilizaciones, y otras se efectuaron para obtener servicios como la extracción de basura o la vigilancia policial (Sotomayor, 1958; Tabilo, 1959; Bentué, 1972).

Las viviendas definitivas fueron construidas por cada grupo familiar, de acuerdo a sus necesidades y capacidades económicas. Sin embargo, hubo formas de solidaridad y una cierta ayuda mutua. Además, se acordaron reglas comunes, como cavar pozos negros y mantener una distancia mínima entre las viviendas provisionales, para prevenir los incendios. Estas debían levantarse en el

fondo del sitio, para permitir la construcción de las casas definitivas en el frente, dejando un antejardín (Tabilo, 1959). En 1963 la CORVI ofreció un plan de construcción, que fue rechazado. El Comité Central de pobladores consideró que las casas eran de mala calidad y muchos no habrían tenido como pagarlas (Bentué, 1972).

LA DEFENSA DE UN DERECHO. Al comienzo de los años setenta, la Población La Victoria se encontraba en avanzado estado de consolidación (Merrill, 1971). La represión instaurada a partir del golpe militar determinó una desarticulación de la organización poblacional y una parada del proceso de consolidación. La primera se reconstituyó durante los años ochenta (Cortés, 2009), mientras que el



Imagen 8. La población después de unos meses (fuente: Sotomayor, 1958)



Imagen 9. Un poblador fabricando adobes (fuente: Sotomayor, 1958)

segundo recuperó una cierta relevancia en los años noventa, siendo el programa de pavimentación participativa uno de los episodios más significativo. Sin embargo, la vuelta a la democracia no significó la desaparición de los conflictos. El proceso de renovación del Plan Regulador de Pedro Aguirre Cerda, comuna a la cual pertenece la Población La Victoria, generó un duro enfrentamiento entre el 2005 y el 2006. El plan fue encargado a una consultora, que elaboró una propuesta con una escasa participación ciudadana. Según la municipalidad, ésta habría creado plusvalías en beneficio de los habitantes. En cambio, los vecinos de la comuna, encabezados por los habitantes de La Victoria, se opusieron. Contestaron las expropiaciones necesarias para abrir nuevos espacios públicos y el incremento de los índices de constructibilidad, temiendo un proceso de expulsión producido por

el aumento de la rentabilidad del suelo. Con la asesoría de varios profesionales, elaboraron propuestas alternativas, que fueron acogidas en un segundo plan, el cual nunca fue aprobado (López, 2012; López y Ocaranza, 2012). En 2012 empezó otra protesta, todavía en curso. Los vecinos de varios barrios, entre los cuales se encuentra La Victoria, se movilizaron contra el tren rápido a Rancagua, destacando los impactos negativos del proyecto y planteando la necesidad de un túnel subterráneo (Noguera y Ortega, 2013). Ambas movilizaciones han sido protagonizadas por propietarios que se activaron para defender un derecho. En este sentido son conservativas y muestran la inercia que tiene la estructura de la propiedad, tanto que, en palabras de Rossi (1966), se podría hablar de “persistencia del plano”. Por otro lado, existe una actitud más

propositiva respecto a los espacios públicos, que evidentemente son considerados como las partes transformables de la ciudad. Otro aspecto interesante es el cambio de nivel de las movilizaciones, que no se limitan a la dimensión barrial, sino que enfrentan procesos de transformación a escala metropolitana.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN SOPORTE.

¿Qué nos podría decir la Población La Victoria sobre el proceso de urbanización de Santiago? Hemos visto que, en el caso de estudio, la solución al problema habitacional pasó por la propiedad de un terreno y que hubo una instancia de regularización, en un sentido morfológico y legal. Ampliando la mirada, se puede afirmar que en los años cincuenta y sesenta los mismos principios



44 **Imagen 10.** La población en 1959 (fuente: Tabilo, 1959).



Imagen 11. La escuela redonda, construida por los pobladores (fuente: Tabilo, 1959).

estuvieron a la base tanto de las demandas de los pobladores, como de las políticas de vivienda para los sectores populares (Espinoza, 1988; Loyola, 1989; De Ramón, 1990; Garcés, 2002). El sitio propio se convirtió en la unidad fundamental del crecimiento de Santiago (Vergara y Palmer, 1990).

En este sentido, la urbanización de Santiago no parece un proceso espontáneo de ocupación del suelo, sino que ha sido más similar a lo que Castel (2003) ha

llamado la creación de un soporte. Según el sociólogo francés, en las sociedades modernas la propiedad ha sido la fuente principal de protección frente a las contingencias. Los Estados han resguardado la propiedad privada a través de las leyes y, más recientemente, han construido una propiedad social para proteger a los desposeídos, creando un soporte público y universal. Aceptando estas consideraciones, se puede argumentar que en Chile la entrega masiva de predios ha sido una

forma particular de creación de un soporte, siendo un dispositivo de integración social y permitiendo la estabilización de la situación habitacional de un número relevante de familias.

Sin embargo, la multiplicación de los predios ha determinado un crecimiento urbano con poca consideración para una visión de conjunto. Además, las políticas urbanas inspiradas por el liberalismo y que han sido implementadas desde el final de los años setenta, han provocado un cambio relevante en la manera de considerar el suelo urbano (Sabatini, 2000). El incremento de la rentabilidad del suelo se ha transformado en uno de los mecanismos principales de transformación urbana, el cual considera el predio sólo como un elemento con un valor de mercado. Teniendo en cuenta la historia de Santiago, no extraña que esto produzca conflictos. ▲▲

REFERENCIAS

- Barros, A. (1978). Juan y La Victoria. Santiago: Ediciones Aconcagua.
- Bentué, A. (1972). Religión y marginalidad social en la población La Victoria de Santiago (Chile) y reflexión teológica. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias de la Religión (Mención Teología Protestante). Universidad de Estrasburgo, Estrasburgo.
- Bravo, L. (1959). Chile: el problema de la vivienda a través de su legislación (1906 - 1959). Santiago: Editorial Universitaria, Chile.
- Castel, R. (2003). L'insécurité sociale: qu'est-ce qu'ètré protégé? Paris: Seuil.
- Castells, M. (1983). The city and the grassroots: a cross-cultural theory of urban social movements. London: Edward Arnold.
- Cortés, A. (2009). "Nada por Caridad". Toma de terreno y dictadura: la identidad territorial de la Población La Victoria. Tesis para optar al grado de Magister en Sociología. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.
- Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. EURE, 119.
- Daroch, A. (1950). Hacia un futuro mejor. Fundación viviendas de emergencia. Santiago: Editorial Universitaria, Chile.
- De Ramón, A. (1990). La población Informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. EURE, 50.
- Ducci, M. E. (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. En: De Mattos, et al. Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?. Santiago: SUR-EURE.
- Espinoza, V. (1988). Para una historia de los pobres de la ciudad. Santiago: SUR.
- Espinoza, V. (1998). Historia local de la acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago, 1957-1987. EURE, 72.
- Fariás, G. (1989). Lucha, vida, muerte y esperanza. Historia de la Población La Victoria. En: Avello, D. J. et al. Constructores de Ciudad. Santiago: SUR.
- Finn, J. (2006). La Victoria: Claiming Memory, History and Justice in a Santiago Población. Journal of Community Practice, 13, (3).
- Garcés, M. (2002). Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970. Santiago: LOM.
- GIMP, Grupo Identidad de Memoria Popular, (2003). Memorias de La Victoria: relatos de vida en torno a los inicios de la población. Santiago.
- GSP, Grupo de Salud Poblacional, y Paiva, M. (1989). Pasado: victoria del presente. Santiago: Talleres Vicaria Zona Oeste.
- GTLV, Grupo de Trabajo de La Victoria, (2007). La Victoria. Rescatando su historia. Santiago: ARCIS.
- Lavin, A. (1995). El trabajo del Hogar en las poblaciones. Mensaje, 443.
- Lawner, M. (2013). Memorias de un arquitecto obstinado. Concepción: Ediciones Universidad del Bío-bío.
- Lemuñir, J. (1990). Crónicas de La Victoria: testimonio de un poblador. Santiago: Ediciones Documentas/ CENPROS.
- Leslie, S. (2012). La reconstrucción de movimiento social en barrios críticos: el caso de la "Coordinadora de Pobladores José María Caro" de Santiago de Chile. Revista INVI, 74.
- López, E. (2012). Insurgency and institutionalized social participation in local-level urban planning. The case of PAC comuna, Santiago de Chile, 2003-5. En: Samara, T., Roshan, T., He, S. & Chen, G. (eds). Locating Right to the City in the Global South. New York: Routledge.
- López, E., y Ocaranza, M. (2012). La Victoria de Pedro Aguirre Cerda: ideas para una renovación urbana sin gentrificación para Santiago. Revista de Urbanismo, 27.
- Loyola, M. (1989). Los pobladores de Santiago, 1952-1964. Su fase de incorporación a la vida nacional. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Historia. Pontificia Universidad Católica, Santiago.
- Merrill, R. (1971). Towards a structural housing policy: an analysis of Chile's low income housing program. PhD. Dissertation, Cornell University, Ithaca.
- Morales, C. (s/f). La Victoria de Chile. Santiago: Llama.
- Noguera, M. R., y Ortega, A. (2013). Derecho a la participación ciudadana en la construcción de la ciudad: el caso del proyecto ferroviario "Rancagua Express". Revista Planeo, 12.
- Rossi, A. (1966). L'architettura della città. Padova: Marsilio.
- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. EURE, 77.
- Sánchez, R. (1958). Las Callampas. Santiago: Instituto Filmico de Chile, Universidad Católica de Chile.
- Sotomayor, H. (1958). Fisonomía y valores de una población callampa. Tesis para optar al título de Asistente Social. Escuela Elvira Matte de Cruchaga, Santiago.
- Tabilo, S. (1959). Rehabilitación de la población Campamento de La Victoria. Tesis para optar al título de Arquitecto. Universidad de Chile, Santiago.
- Vergara F., y Palmer M. (1990). El lote 9 x 18 en la encrucijada habitacional de hoy. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile.