

LA VIVIENDA, UN PROBLEMA DE ACCESO AL SUELO

MARÍA JOSÉ CASTILLO
ROSANNA FORRAY

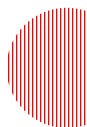
PROFESORA, UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO, SANTIAGO, CHILE

PROFESORA, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, SANTIAGO, CHILE.

FIG 1

Campamento al borde del Zanjón de la Aguada, cauce del zanjón. Destrucción tras uno de los incendios, Santiago Shantytown at the border of the Zanjón de la Aguada, gorge bank. Destruction after fires.

Fuente: Fotogramas FILMUC, 1958/ Source: Video frame FILMUC, 1958.



EL SUELO EN PUGNA

Es pertinente seguir hablando de vivienda social? Actualmente, los costos de una vivienda para una familia pobre superan el precio máximo que establece el programa de vivienda social. Estos costos, más altos que nunca antes en la historia del financiamiento habitacional, superan el valor de la vivienda para sectores medios bajos. Además, en los últimos años el monto del subsidio estatal aumenta a más del doble y, aunque contempla un financiamiento complementario para localización, no alcanza a cubrir los costos de los proyectos de vivienda mejor ubicados en la ciudad que requieren recursos adicionales.

En la práctica, el aumento del subsidio ha cubierto el incremento histórico del valor del suelo y de algunos materiales de construcción y no se traduce ni en mejoras de la calidad de la edificación o del diseño, ni en una mayor superficie o en una mejor localización. En realidad, los mayores fondos se transfieren directamente a la industria inmobiliaria y de la construcción.

Así, la política chilena de financiamiento que fomenta la propiedad privada de la vivienda y que se basa en subsidios, no es viable a largo plazo. Primero porque en las ciudades ya no hay suelo asequible por los montos que el Estado está dispuesto a aportar. De hecho, se ha comprobado que en Santiago el precio de los terrenos aumenta proporcionalmente mucho más en las comunas donde se construyen viviendas sociales (Brain y Sabatini, 2006). Segundo, porque actualmente los valores a los que llega la vivienda social alcanzan los precios de la vivienda para sectores medios aunque nadie lo denuncie abiertamente, de modo que el producto vivienda social tradicionalmente aceptado como una vivienda de menor estándar por su bajo costo, ya no es válido. Tercero, porque como el precio de la vivienda ha aumentado y el aporte de las familias ha disminuido, además de emplearse para cubrir el alza del precio del suelo y de la construcción, el subsidio se ha destinado a financiar el monto que antes cubría el crédito hipotecario otorgado a las familias.

Entonces, en las condiciones actuales, la pro-

piedad de la vivienda como única alternativa es insostenible. Por estas razones no es aceptable seguir expulsando a los pobres fuera de la ciudad. No se justifica financiar prototipos de vivienda de menor estándar que cuestan lo mismo que viviendas destinadas a otros sectores socioeconómicos y, por último, el Estado ya no está en condiciones de seguir aumentando el subsidio con fondos que van en directo beneficio de los propietarios del suelo y de las empresas inmobiliarias, fomentando la especulación.

Es imprescindible buscar otras soluciones que le permitan a la gente vivir en barrios socialmente integrados, bien servidos y seguros: arrendamiento con compra a largo plazo, arrendamiento mediante subsidios, cooperativas que aseguren el acceso a la vivienda a las familias que no tienen otras opciones. Para todas estas alternativas es indispensable que el Estado, central o local, gestione terrenos y los reserve para vivienda para los más pobres. Pero además, para consolidar barrios socialmente sustentables, es necesario asegurar que la gente pueda permanecer cerca de las poblaciones donde han crecido o vivido como allegados o arrendatarios, en las cuales ya existe un entramado social sólido y solidario que los acoge. Este requisito es relevante considerando que las periferias urbanizadas con vivienda social se han transformado en territorios degradados donde los pobladores no quieren permanecer.

Hoy, el desafío es cómo hacer vivienda integrada para los diversos sectores socioeconómicos en la ciudad. Lo primero que debemos resolver es cómo enfrentamos el problema de acceso a suelo urbano bien localizado, elemento primordial para abordar realmente el problema de la vivienda integrada. Para revertir el proceso de segregación y expulsión a la periferia, debemos enfrentar el problema de la especulación del suelo urbano, esto es, del lucro asociado al cambio de uso del suelo.

Uno de los focos principales del debate sobre las políticas de suelo y de tributación de la propiedad en América Latina es la recuperación de plusvalías,

FIG 1



Cincuenta años de procesos sostenidos de tomas de terreno parecen indicar necesidad de ajustes en las soluciones del déficit habitacional. La segregación y expansión urbanas dejan en evidencia la relevancia de una política de gestión de suelos para la vivienda popular.

Fifty years of continuous development of land squatting seem to indicate the need for new instruments to face the housing deficit. Segregation and urban sprawl are evidences of the importance of land management policies for low-income housing.

PALABRAS CLAVE: Urbanismo - Chile, vivienda social, política de vivienda, planificación territorial, periferia, autogestión.

KEYWORDS: URBANISM – CHILE, SOCIAL HOUSING, HOUSING POLICIES, TERRITORIAL PLANNING, PERIPHERY, SELF-ADVOCACY. English text in p. 55

FIG 2

Pobladores trasladándose a la toma de La Victoria, comuna de Pedro Aguirre Cerda, Santiago. Instalación en carpas provisionarias/Homeless moving into the La Victoria land grab, Pedro Aguirre Cerda district, Santiago. Instalation of provisional tents.

Fuente: Fotogramas FILMUC, 1958./
Source: Video frame FILMUC, 1958.

un tema que no es nuevo en la región¹. De hecho en Chile, en las primeras décadas del siglo XX, el Partido Radical intentó introducir esta idea en distintas ocasiones y, en los años treinta, el presidente Pedro Aguirre Cerda propuso una ley para crear un impuesto nacional sobre el incremento del valor de suelo que, como bien sabemos, no prosperó (Smolka y Mullahy, 2007). En otro flanco, durante los años sesenta se establecieron mecanismos para reservar suelo con fines sociales; junto con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo –MINVU– en 1965, se fijó la institucionalidad que le permite a la Corporación de Mejoramiento Urbano CORMU comprar o expropiar terrenos.

En el ámbito de la planificación, el primer plan regulador intercomunal de Santiago PRIS de 1960, define tres zonas de uso del suelo: industria, áreas verdes y vivienda. Un aspecto interesante, porque no se repetirá, es que en las zonas de vivienda se establecen zonas destinadas exclusivamente a vivienda autoconstruida. Así, en las comunas de la periferia sur, poniente y norte de Santiago se reserva una superficie total de más de 520 ha para programas de autoconstrucción ejecutados por los pobladores bajo la supervisión de la Corporación de la Vivienda CORVI. Sin embargo, en los últimos cuarenta años ni la política urbana ni la política habitacional han logrado abordar de manera sostenible el problema de acceso a suelo urbano. La reserva de terrenos para vivienda en densidad o vivienda subsidiada establecida en las condiciones de urbanización del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) de 1994, no se ha materializado.²

Recién en 2006 se realiza un tímido esfuerzo por introducir en la legislación chilena un mecanismo con el que se busca responder a la necesidad de suelo urbano para construir vivienda social. Ese año el MINVU promueve un proyecto de ley de integración según el cual todos los proyectos inmobiliarios deben destinar el 5% de la superficie predial, o bien pagar el valor equivalente al municipio respectivo, con el fin

de reservar terrenos para la construcción de vivienda social. Esta medida, que se ha tomado en otros países con una exigencia mucho mayor³, recibe fuertes críticas del sector empresarial y el proyecto de ley no logra ingresar al Congreso.

Frente al vacío de gestión estatal de suelo, los pobladores llevan decenios luchando por el acceso a terrenos. Toman sitios, pelean por una buena localización, gestionan la compra de predios para construir proyectos, exigen que el Estado cree un banco de suelo y que los planes reguladores reserven terrenos para los allegados. En este artículo se reconstruye la trayectoria y la situación actual de las acciones que los pobladores han emprendido para conseguir suelo urbano en relación con la política habitacional. A partir de estudios de casos, entrevistas y revisiones bibliográficas, se muestra que los pobladores tienen todas las competencias para adquirir terrenos y que este es el primer escollo en la realización de proyectos para los allegados.

LAS TOMAS Y LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Durante los últimos cincuenta años los pobladores han utilizado tres mecanismos principales para acceder a suelo urbano. El primero es la “toma de terrenos”. Aunque desde 1957, con la toma de La Victoria (fig. 1 y 2), hasta 2006, con el intento de retoma de Peñalolén, los pobladores han recurrido frecuentemente a este mecanismo para acceder a suelo o para demandarlo, también ha habido largos periodos durante los cuales no se han realizado tomas, a excepción de algunas muy masivas con las cuales se manifiesta el desborde de los canales institucionales para obtener vivienda. Así, considerando que desde 2006 no ha habido tomas de terreno, tras el terremoto de 2010 numerosas familias han comenzado a ocupar inmuebles fiscales vacantes en el centro de Santiago y desde 2013 comienzan a surgir nuevamente ocupaciones de terreno, ante la falta de respuesta gubernamental a las demandas de suelo bien localizado.

¹ En América Latina varios países tienen legislación que rige la recuperación de plusvalías urbanas, como Colombia, que es un caso ilustrativo y está bien documentado.

² En 1997 se exige que las zonas de desarrollo urbano condicionado (Zoduc) destinen el 5% del suelo para proyectos habitacionales con densidades altas. En 2003 se exige que en los proyectos de desarrollo condicionado (PDU) el 30% de las viviendas puedan adquirirse con subsidio habitacional, y al menos un 40% de ellas, lo que equivale al 12% del total de las unidades de vivienda, deben ser de interés social.

³ En muchos países europeos se recurre con frecuencia a este mecanismo; normalmente el porcentaje transferido al sector público fluctúa entre 15% y 25% del suelo consumido en las operaciones (Llop, 2005; Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

FIG 2



FIG 3

Mediaguas construidas y sitios loteados y cercados en el campamento La Victoria/
Mediaguas built, sites divided up and fenced in the La Victoria camp.

Fuente: Fotogramas FILMUC, 1958/
Source: Video frame FILMUC, 1958.

**FIG 3**

El segundo mecanismo es la compra de terrenos, posibilidad que se presenta desde que en 2001 se implementa el Fondo Solidario de Vivienda⁴. Con este programa habitacional la elaboración de proyectos deja de ser privativa de la empresa privada. Las entidades de gestión, en las cuales participan los pobladores de manera anónima y las empresas de autogestión, creadas por los propios pobladores, quedan facultadas para realizar proyectos y, por ende, para negociar terrenos cuya adquisición luego financia el gobierno. Con todo, no es la primera vez que los pobladores pueden comprar terrenos: en los años sesenta las cooperativas de vivienda lo hicieron frecuentemente hasta que la dictadura acabó con ellas.

El tercer mecanismo es, desde 2006, la discusión sobre leyes e instrumentos de planificación territorial y sobre la posibilidad de crear un banco de suelo fiscal.

CINCUENTA AÑOS DE TOMAS Y SU DISTINTO SIGNIFICADO ENTRE 1957 Y 2006

En cincuenta años los objetivos subyacentes de las tomas van evolucionando. Si al principio la toma responde a una necesidad apremiante, recientemente es más bien un recurso simbólico con el cual demuestran a la sociedad que en sus comunas efectivamente hay terrenos donde ellos podrían construir sus barrios si tuvieran la posibilidad. De este modo los pobladores solicitan a las autoridades que adquieran esos terrenos y, en términos de política, exigen al Estado que reserve suelo para los pobres.

En la evolución que experimentan las tomas podemos distinguir variadas etapas; una inicial es la *Toma por necesidad*. La primera toma masiva organizada, la de la Victoria en el sur de Santiago durante 1957, responde a una necesidad; es una reacción ante promesas incumplidas de acceso a suelo y de viviendas de emergencia. La toma cumple su objetivo y los pobladores son radicados en el lugar (fig. 3).

Una segunda etapa corresponde a la *Toma como fenómeno de poblamiento*. Las tomas realizadas entre 1964 y 1970 durante el gobierno de la Democracia Cristiana, se explican por la explosiva demanda por suelo en las ciudades que la Operación Sitio no logra

satisfacer. En este periodo también hay tomas de viviendas sociales construidas sin asignar.

En tercer lugar, está la *Toma asistida* como instrumento de urbanización colaborativa entre pobladores y gobierno. Entre 1970 y 1973, durante el gobierno de la Unidad Popular, las tomas, que son el principal recurso de los pobladores para acceder a suelo urbano, se transforman en una práctica asistida. Los campamentos se desarrollan y se transforman en barrios en un marco de colaboración entre los pobladores y el Estado. Como resultado del proceso de tomas, hacia 1972 los campamentos ocupan más de 10% de la superficie de la ciudad.

Luego de esta fase comenzó una *Política de represión de tomas*, que se desarrolló entre 1973 y 1990. Durante la dictadura las tomas son duramente reprimidas y las pocas que se realizan son desalojadas. Además se dicta un decreto que sanciona con la exclusión de los programas habitacionales del Estado a quienes participen en ellas. Hubo sí una “primera excepción”, en 1983: *la toma por resistencia y necesidad*. Pese a la represión de la dictadura, porque necesitan un lugar donde vivir y también por resistir, los pobladores realizan la toma más masiva de la historia de Chile, aquella que da origen a los campamentos Cardenal Raúl Silva Henríquez y Monseñor Juan Francisco Fresno (fig. 4). Con la ciudad de Santiago en Estado de sitio, unas 8.000 familias (39.000 personas) negocian la toma y, aunque son erradicadas, cumplen su objetivo de conseguir una vivienda. Estos pobladores son los allegados que el sistema habitacional no alcanza a atender.

Una quinta etapa corresponde a la *Política de prevención de tomas*, implementada entre 1990 y 1999. Tras 17 años de dictadura, en un escenario de grave déficit habitacional, el primer gobierno de la Concertación promueve un amplio diálogo social para evitar las tomas de terreno. Las medidas del gobierno, en especial el aumento de los recursos para subsidios y la alianza con las empresas constructoras, permiten contener la demanda de los allegados que cifran sus esperanzas de conseguir una vivienda estatal.

La única toma en este periodo es la de Esperanza

FIG 4

Imágenes de los campamentos Cardenal Silva Henríquez, comuna de La Granja, y Monseñor Juan Francisco Fresno, comuna de La Cisterna, Santiago/Imágenes of the Cardenal Silva Henríquez camps, La Granja district, and Monseñor Juan Francisco Fresno, La Cisterna district, Santiago.
Fuente/Source: ROSENMANN, 2007.

FIG 4

Programa de vivienda financiada con un ahorro muy pequeño por parte de las familias y un subsidio estatal significativamente mayor que el de los programas anteriores. Los postulantes deben estar organizados y ser patrocinados por empresas de gestión públicas o privadas.

FIG 5

Toma Esperanza Andina, comuna de Peñalolén, Santiago. 19 de junio de 1992/*Esperanza Andina squat, Peñalolén district, Santiago. June 19, 1992.*
Fuente: Fotogramas *El Mirador*, TVN, 1999, a partir de registro audiovisual de los pobladores/*Source: Video frame El Mirador, TVN, 1999, from the audio-visual record of the residents.*

**FIG 6**

Toma de Peñalolén, 2002/*Peñalolén land squat, 2002.*
Fotografía/*Photography: María José Castillo.*

FIG 5

Andina en 1992 (una “segunda excepción”). A pesar de la sanción que amenaza a los pobladores con perder el derecho al subsidio del Estado, con ella los allegados manifiestan ante la opinión pública que la localización de la vivienda sí importa y sientan precedentes para nuevas tomas.

La toma Esperanza Andina (fig. 5) se produce cuando las familias allegadas están a la espera de conseguir vivienda por medio de los mecanismos formales. Al percibir que su demanda tomará años en concretarse y al ver que con la vivienda promovida por el Estado serán desplazados a periferias cada vez más lejanas, un grupo de allegados de la comuna de Peñalolén en zona oriente de Santiago, mayoritariamente hijos de pobladores que tomaron sitios, reviven las prácticas de sus padres y vuelven a poner en la agenda el tema del acceso a suelo urbano. Esta vez la situación es más compleja porque el Estado no colabora como lo hizo al final de los años sesenta e inicios de los setenta; las autoridades consideran que los programas habitacionales ofrecen alternativas formales que pueden satisfacer la demanda de todos.

**FIG 6**

Sin embargo, la toma obtiene los resultados esperados ya que los allegados logran radicarse en el sitio ocupado, de propiedad privada. En este caso, la expropiación del terreno por parte del MINVU suscita el apoyo unánime de varios parlamentarios y de la opinión pública. Con el tiempo, el precio del terreno resulta elevadísimo comparado con el costo máximo del terreno que el ministerio considera en la ecuación del costo final de la vivienda, ya que incluye una indemnización para la propietaria que se había querrelado contra el fisco. Considerando estos antecedentes, desde ese momento las presiones de los sin casa para conseguir un terreno son muy poco toleradas; en ese contexto la toma Esperanza Andina es una excepción, pero constituyó un gran referente ya que sentó un precedente para lo que se conocería más tarde como la toma de Peñalolén, e inaugura la lucha de los

allegados por la localización de los proyectos.

Una sexta fase posible de identificar a continuación es la *Irrupción de los pobladores*, manifestada en el año 1999 con la toma de Peñalolén. La política habitacional del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, orientada a la producción de un gran número de viviendas construidas con subsidio por grandes empresas constructoras, hizo crisis en 1997 con el caso COPEVA⁵. Más allá de las connotaciones directas del caso, este dejó en evidencia que el aumento en los precios de los terrenos hacía imposible construir vivienda social dentro de la ciudad, a menos que se introdujeran cambios estructurales en las políticas de acceso al suelo.

Desde entonces los pobladores reivindican la localización y la calidad de la vivienda en las movilizaciones que anticipan la toma de un terreno del empresario Miguel Nasur, al norte del canal San Carlos en Peñalolén. En 1999, cuando la calidad de la vivienda, la segregación de los pobres, la mala convivencia y la inseguridad se hacen demasiados apremiantes, 1.050 familias ocuparon este gran predio vacante y, aunque pareció tratarse de una toma simbólica, la llegada masiva de allegados transformó la operación en una verdadera ciudadela (fig. 6). Tras largas negociaciones se logró un acuerdo según el cual el Estado expropió el terreno para destinarlo a áreas verdes, ofreciendo otras localizaciones a los allegados de la toma. Aunque para algunas familias esto representó un duro revés, para otras obtener una vivienda en la comuna constituye un logro, aun cuando en la toma todavía quedan familias sin solución habitacional. Si la toma Esperanza Andina fue una experiencia aleccionadora en términos de acceso a la vivienda, la de Peñalolén lo fue en cuanto a la lucha por una nueva manera de producir el hábitat. Por primera vez los pobladores apelan a la autogestión, lo que constituye un avance respecto a la lucha por el mero acceso a suelo y a vivienda.

La toma de Peñalolén y el acuerdo por el cual los pobladores consiguen comprar terrenos, motivan directa o indirectamente nuevos intentos de toma en Santiago: se inicia entonces una serie de *Tomas simbólicas con valor de denuncia*. En 2003 los allegados de Huechuraba realizan varios intentos de toma simbólica con la finalidad de presionar a las autoridades por terrenos en la comuna y efectivamente logran llegar a un acuerdo con el SERVIU. Un año después nuevos allegados de Peñalolén comienzan a movilizarse para conseguir terrenos en la comuna y, al año siguiente, allegados de La Florida se toman unas casas recién terminadas, destinadas a familias de la toma de Peñalolén (fig. 7); esta acción es la primera de una seguidilla de intentos de toma que se inició en 2005 en diferentes comunas de Santiago.

5 En las viviendas de un conjunto recién inaugurado, la lluvia comenzó a filtrarse por las cubiertas. La primera solución que la empresa constructora entregó a los habitantes fue la provisión de mangas plásticas para cubrir las casas.

FIG 7

Casas construidas para los habitantes de la toma de Peñalolén, ocupadas por allegados de La Florida en 2005/Houses built for the inhabitants of the Peñalolén squat, occupied by the displaced people from La Florida in 2005.

Fotografía/Photography: María José Castillo.

**FIG 8**

Toma de Peñalolén, 2006, luego del traslado de las familias/Peñalolén land squat, 2006, after the relocation of the families.

Fotografía/Photography: María José Castillo.

FIG 7

Luego de las tomas simbólicas, la retoma de Peñalolén de 2006 generó una octava fase, la del *Subsidio de localización*. A principios de ese año y tras la asunción de Michelle Bachelet, hubo nuevamente tres intentos de toma de terrenos en Peñalolén. Todos son reprimidos y los pobladores desalojados. Meses después, durante el traslado de las familias de la toma de Peñalolén a distintos lugares, cientos de pobladores intentan tomarse nuevamente el terreno para manifestar ante a la opinión pública que el acuerdo no había sido tan favorable para ellos, que en ese terreno aún había familias sin una solución habitacional y que bien podría destinarse una parte del sitio a vivienda social (fig. 8). Tres días después de este intento de retoma reprimido, el gobierno anuncia la introducción del subsidio de localización y amenaza con sanciones a los pobladores que tomen terrenos. El subsidio de localización nació, en parte, como un mecanismo cuyo propósito es evitar las tomas.

Actualmente, podría decirse que Chile se haya en una etapa de *Tomas latentes*. Aunque cuentan con instrumentos de acceso al suelo como el subsidio de localización, los pobladores siguen pensando que la toma puede utilizarse para negociar terrenos y se instala como medio indirecto de presión.

LA NEGOCIACIÓN PARA LA COMPRA DE TERRENOS DESDE 2001

Desde la promulgación del Fondo Solidario de Vivienda en el 2001, los allegados de Santiago inician negociaciones con propietarios de suelo, con el SERVIU y a veces con los municipios para adquirir terrenos, hacer proyectos de vivienda gestionados por sus comités y presentárselos al ministerio. En las negociaciones con el Estado, aunque los allegados buscan la colaboración, muchas veces utilizan la presión porque consideran que el SERVIU tiene poca disposición para solucionar el problema de suelo, al igual que los municipios. Como el precio del suelo es alto y tiende a crecer especulativamente cuando la política habitacional lanza nuevas disposiciones, los allegados no logran comprar terrenos en sus comunas. Así, entre 2003 y 2006 los pobladores hacen movilizaciones o tomas para presionar por suelo, pero tras la promulgación del subsidio de localización, consiguen adquirir terrenos con el incremento de recursos que aporta el Estado.

Cuando durante estos años se concreta algún proyecto, generalmente los fondos disponibles son insuficientes por lo que muchos solicitan el aumento

del volumen de recursos previsto en la política de Bachelet en 2006. Así, con los ajustes que introduce la mandataria, algunos proyectos gestados durante el gobierno de Lagos se viabilizan y financian más adelante. Este es un periodo de aprendizaje vertiginoso, porque mientras los proyectos iniciados por los pobladores avanzan, el programa en el cual se enmarcan ya se ha modificado.

La labor de los pobladores es especialmente relevante en la comuna de La Florida. Los dirigentes recorren el territorio, identifican sitios eriazos, contactan a los dueños y averiguan sobre las condiciones normativas por las cuales se rigen. También en Peñalolén el municipio inicia un plan para destinar suelo a los allegados o para comprar terrenos a instancias de ellos. Sin embargo, las gestiones de los pobladores son generalmente infructuosas, salvo en un par de casos en que los municipios o los políticos de la zona apoyan decididamente los proyectos. Tras la promulgación del subsidio de localización en 2006, los pobladores que llamamos gestores y los que se autodenominan autogestores, son quienes implementan los programas habitacionales supliendo todos los vacíos dejados por la gestión privada en la producción de vivienda social. Se inicia así una intensa búsqueda de terrenos en Peñalolén, La Florida y La Pintana, entre otros lugares.

**FIG 8**

Como generalmente en los terrenos identificados para la compra la norma no permite construir vivienda social, los pobladores solicitan a las autoridades que se aplique el Artículo 50 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que autoriza a cambiar el plan regulador para que se puedan construir los proyectos del SERVIU. Durante las negociaciones, los dirigentes se familiarizan con todos los procesos a los que se deben someter los terrenos, como la fusión o la subdivisión y la inscripción de sitios en el Conservador de Bienes Raíces. Además, aprenden a lidiar con las autoridades del SERVIU –que a veces prometen los mismos terrenos a distintos comités– presionan para anular comodatos de terrenos entregados a organizaciones que no los utilizan y prevén la construcción de infraestructura de urbanización, entre otras acciones destinadas a viabilizar la construcción de vivienda social en los sitios. Sin embargo, con todos estos trámites tardan años en conseguir un terreno. Esta es la principal traba para concretar sus proyectos.

FIG 9

Llamado a plebiscito para Plan Regulador Comunal de Peñalolén, Movimiento de Pobladores en Lucha/Vote call for the District Regulatory Plan of Peñalolén, Movimiento de Pobladores en Lucha. Fotografía/Photography: María José Castillo.

LA DISCUSIÓN SOBRE LOS INSTRUMENTOS LEGALES DESDE 2006

En 2006 los allegados abandonaron la toma e iniciaron otras formas de lucha con el objetivo de lograr que se reserve suelo para los pobladores. Comenzaron a discutir sobre los instrumentos de ordenamiento territorial, a vetarlos y a presionar para que las autoridades consideraran sus intereses. En el mismo año, el Movimiento de Pobladores en Lucha propuso una ley de suelo como contrapropuesta a la ley de integración de la entonces ministra de Vivienda y Urbanismo, Patricia Poblete. Como señalamos, la gestión no prosperó debido a la fuerte oposición del sector empresarial.

Desde 2009, los allegados de Peñalolén se incorporaron a la discusión sobre el estudio de Plan Regulador Comunal (PRC) y lo rechazaron argumentando que incentivaba la inversión inmobiliaria dirigida a sectores de mayores ingresos que no necesariamente residían en la comuna y que, de aprobarse, ellos verían reducidas sus posibilidades de acceder a terrenos el área. Entonces elaboraron el plan regulador de los pobladores, guiado por los principios de lo que llamaron el urbanismo popular.

**FIG 9**

Como el alcalde se negó a considerar los intereses de los pobladores se decidió someter la propuesta de PRC a plebiscito; en un proceso muy reñido, la opción oficial fue derrotada y el plan rechazado (fig. 9). Aunque hasta entonces se habían detenido algunos PRC debido al rechazo de los pobladores, por primera vez un plan se sometía al escrutinio popular con una votación cuyo resultado fue negativo. Otro hecho significativo, esta vez respecto del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS, es que en 2011, tras haberle sido vedado el acceso a suelo a los pobladores de la comuna de La Pintana, los allegados presionaron hasta lograr que los consejeros lo aprobaran (fig. 10).

Por último, junto a otras organizaciones de allegados de Santiago, la Federación Nacional de Pobladores FENAPO elaboró un catastro de suelo disponible en varias comunas de Santiago y lo presentó al ministerio, solicitando la adquisición de terrenos de modo que cada comité de la federación pudiese contar con suelo para su proyecto. El MINVU escuchó a los allegados pero rehusó reservar terrenos destinados a comités específicos, argumentando que estos debiesen ser adjudicados por licitación a todos los allegados. Con esta respuesta, las autoridades desconocen

el modus operandi de los gestores y autogestores que recorren el territorio identificando los terrenos vacantes para luego negociar su posible adquisición en un proceso que implica mucho trabajo y conocimiento.

En 2012, ante la ausencia de resultados, la FENAPO continúa movilizándose para lograr que el Estado decida reservar terrenos para los allegados, propuesta que rechazan algunos representantes del ministerio para quienes la compra de suelo por parte de organismos estatales podría ser una práctica poco transparente. Paralelamente, en su informe económico sobre Chile de 2012, la OCDE recomienda que el gobierno compre suelo bien localizado y fomente la construcción en terrenos urbanos baldíos o subutilizados (OCDE, 2012).

En el ámbito internacional, algunos autores sostienen que la compra de terrenos para formar bancos de suelo público no es sostenible para la mayoría de los países debido a su alto costo y recomiendan otros mecanismos, como exigir a los promotores inmobiliarios que entreguen un porcentaje de suelo o captar las plusvalías generadas por inversiones públicas. Sea como fuere, la experiencia indica que la intervención pública es indispensable para conseguir terrenos destinados a la vivienda social, porque la sola acción del mercado no genera suelo para los más pobres (Banco Interamericano de Desarrollo, 2009).

En Chile no existen mecanismos de reserva de terrenos para vivienda social y casi no hay iniciativas que la promuevan, aunque el tema está cada vez más presente en la discusión pública. Actualmente algunas voces del sector académico y político afirman que para avanzar decididamente en la reserva de suelo debe plantearse el asunto de la recuperación de plusvalías urbanas. Con todo, el Estado no debiera eludir su misión de definir el uso del suelo urbano.

La reserva de terrenos para los más pobres es también una tarea de ámbito comunal. Aquí es pertinente mencionar y reconocer los innovadores procedimientos para conseguir terreno fiscal o privado con fines sociales utilizados en la comuna de La Reina en los periodos de Fernando Castillo Velasco, alcalde que con voluntad y perseverancia se empeñó en gestionar localmente terrenos para los pobres. En 1965 Castillo Velasco consiguió comprar el fundo La Reina para ejecutar un proyecto de vivienda que se financió con la venta de parte de la superficie a instituciones públicas (Castillo Velasco, 2008). En 1992 volvió a ser alcalde y creó un sistema paralelo y complementario al del MINVU para financiar proyectos de vivienda social. Con recursos municipales inicia proyectos ideados y diseñados localmente y financia los costos de ejecución que no alcanzan a cubrir los subsidios estatales.

En cuanto al Estado central, la CORMU de principios de los setenta utilizó herramientas legales que le permitían adquirir terrenos para proyectos habitacionales y urbanos, cuando se declaran de necesidad urgente y de utilidad pública. En este tiempo, tras un catastro pormenorizado de predios disponibles, el ministerio adquiere una cantidad significativamente mayor que los años anteriores, con la intención de controlar la expansión urbana (Lawner, 2013). Finalmente, cabría señalar que en Chile hay expe-

FIG 10
Terrenos vacantes en La Pintana,
Santiago/Vacant lots in La Pintana,
Santiago.
Fotografía/Photography: Cristhian
Figueroa

riencia de asociación entre ministerios y municipios, como la que establece en 1967 la Municipalidad de La Reina con la CORMU para implementar conjuntamente el Plan de Desarrollo de la comuna, donde hay modelos que podrían estudiarse y reconsiderarse en la regeneración urbana o para buscar y comprar terrenos destinados a vivienda social.

EL LUGAR DE LOS POBRES EN LA CIUDAD

Con diferentes mecanismos, desde la ocupación de terrenos hasta la autogestión y la negociación para conseguirlos, los pobladores han adquirido todas las competencias relacionadas con el acceso a suelo. En más de medio siglo de experiencia han aprendido a identificar terrenos y a consolidar prácticas para acceder a ellos. Desde ocuparlos y urbanizarlos, hasta comprarlos, hacer catastros, negociar su venta y cambiar las normas que permitan la edificación de vivienda, entre otras. Sin embargo, el acceso al suelo sigue siendo el aspecto de la producción de vivienda donde más trabas encuentran; de hecho es el puntal de la lucha: sin terreno no hay vivienda. Sin un terreno bien localizado no hay derecho a la ciudad.

A partir de 2006, los esfuerzos de los pobladores se centraron en asegurar que los allegados consigan terrenos y no sean desplazados fuera de la ciudad. Desde 1997, además de afirmar que en Santiago no hay suelo para la vivienda social, las autoridades modifican el PRMS argumentando que es necesario expandir el área urbana justamente para aumentar la oferta de suelo destinado a vivienda social, pero confirmando al mismo tiempo que la periferia lejana es el lugar que les asigna a los pobres.

Por su parte, los pobladores esgrimen que son ellos quienes han construido las poblaciones peri centrales y que, por lo tanto, sus descendientes, los allegados, tienen derecho a establecerse ahí. La bandera de lucha de los allegados es el derecho a un lugar

donde vivir *en* la ciudad, el derecho a la localización es un pilar del derecho a la ciudad.

Desde la práctica de la autogestión, los allegados han adquirido capacidades que les permiten afirmar que la política pública necesita un banco de tierras en las comunas peri centrales y periféricas, y de inmuebles vacantes en las comunas centrales, así como la creación de otros instrumentos redistributivos que les aseguren el acceso a suelo urbano. Los pobladores de hoy podrían describirse como habitantes de barrios con urbanización de bajo estándar que han producido una parte importante de la ciudad y han adquirido el derecho histórico de permanecer en sus comunas, pero en riesgo de ser expulsados a periferias cada vez más lejanas. Las poblaciones peri centrales son valoradas por el sentido de pertenencia de sus habitantes y por su conectividad con el centro de la ciudad.

En algunas ocasiones, las autoridades de gobierno y algunos expertos han señalado que las poblaciones de Santiago son barrios formales con títulos de propiedad, de modo que sus habitantes no corren el riesgo de ser expulsados a la periferia. En realidad la expulsión sí constituye una amenaza: primero, porque la mitad de los habitantes, los allegados, no son propietarios ni de la casa ni del lote donde viven y en algún momento buscarán ser propietarios de una vivienda. Segundo, porque los propietarios no tienen ningún resguardo para resistir a la especulación urbana que generan los cambios de la capacidad de construcción del suelo. Muchas veces los pobladores se oponen a la modificación de los instrumentos de planificación territorial porque, aunque en el corto plazo un mayor aprovechamiento del suelo puede significar un aumento del valor de la propiedad, en el largo plazo puede implicar que deban renunciar a una buena localización, debido a que el monto percibido por la venta podría no ser suficiente para adquirir una vivienda en condiciones de localización equivalentes. **ARQ**

FIG 10



MARÍA JOSÉ CASTILLO | Arquitecta, 1988; Diplomada en Proyectos y Gestión Urbana, 2002 y en Vivienda Social, 2003, Pontificia Universidad Católica de Chile; Especialista en cooperación para el desarrollo de asentamientos humanos en el tercer mundo, 2005 y Doctora en Arquitectura y Urbanismo, Universidad Politécnica de Madrid, 2013. Actualmente es profesora de la Universidad Andrés Bello en Santiago y asesora urbanista de la Municipalidad de Providencia.

ROSANNA FORRAY | Arquitecta, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1982; MSc Urbanismo, 1991 y PhD en Sciences Appliquées, Université Catholique de Louvain, 1998. Ha sido invitada como académica en Francia, México, Nicaragua, Madagascar, Bolivia, Perú, Brasil y Estados Unidos; ha brindado asesoría en investigación y docencia en políticas y proyectos de desarrollo urbano y social, patrimonio industrial y regeneración urbana, entre otros. Su trabajo de investigación actual se relaciona con movilidad y espacio público en el marco del desarrollo urbano sustentable. Entre sus publicaciones destacan los libros *Coproduire nos espaces publics* y *The Tribune Tree, European Principles of Citizen Participation in urban Regeneration Policies*. Actualmente es profesora asociada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesora invitada en la Université Catholique de Louvain.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* [en línea]. Eduardo Rojas (ed.). Washington DC, Fondo de cultura económica, 2009 [fecha de consulta: 26 de diciembre de 2013]. Disponible en: <<http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=67380&dcLanguage=en&dcType=Books&doctype=&docTypeID=AllPublic&searchLang=&keywords=rojas&selectList=All&topicDetail=0&tagDetail=0&jelcodeDetail=0&publicationCover=0>>

BRAIN Isabel; SABATINI, Francisco. "Relación entre mercados de suelo y política de vivienda social basada en subsidios a la demanda: estudio en la Región Metropolitana de Santiago". *ProUrbana* (4): 2-13, mayo de 2006. CASTILLO VELASCO, Fernando. *Lecciones del tiempo vivido*. Santiago, Catalonia, 2008. LAWNER, Miguel. *Memorias de un arquitecto obstinado*. Concepción, Ediciones Universidad del Bío-Bío, 2013. LLOP, Josep María (Ed.). *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*.

Barcelona, URB-AL y Ayuntamiento de Lleida, 2005. OCDE. "Études économiques de l'OCDE. Chili". *Janvier 2012 Synthès* [en línea]. 2012. [fecha de consulta: 19 mayo 2012]. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/12/18/49406559.pdf>> SMOLKA Martim; MULLAHY, Laura (Eds.). *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

REFERENCIAS ICONOGRÁFICAS

EL MIRADOR [programa de televisión]. *Campamento Esperanza Andina de Peñalolén*. Conducción Patricio Bañados, producción Marcela Yara, dirección Gabriela Tesmer. Televisión Nacional de Chile, Santiago, 1999. LAS CALLAMPAS [documental] producido por CARITAS Chile y Hogar de Cristo, dirigido por Rafael Sánchez SJ, FILMUC, 1958. (19 min.), son., ByN., 16 mm. ROSENMANN, Ígor. "Imágenes de una toma". CA (129): 40-41, abril-mayo de 2007.

HOUSING, A PROBLEM OF ACCESS TO LAND

KEYWORDS XXX, XXX

MARÍA JOSÉ CASTILLO | PROFESSOR, UNIVERSIDAD ANDRÉS BELLO, SANTIAGO, CHILE.

ROSANNA FORRAY | PROFESSOR, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, SANTIAGO, CHILE.

GROUND STRUGGLE

Is it relevant to keep talking about social housing? At the moment the cost of a home for a poor family exceeds the maximum price established by social housing. These prices, higher than ever in the history of home financing, exceed the value of the home for lower middle class sectors. Moreover, in the last few years the amount of the state subsidy has doubled and while it provides supplemental financing for localization, it is not enough to cover the costs of housing projects with better location in the city that require additional resources.

In practice, the subsidy increase has financed the historical increase in land value and certain construction materials yet does not translate to improvements in construction or design quality nor in larger floor area or better location. In reality, the majority of funds go directly to the development and construction industry.

Thus, a Chilean financial policy that encourages private home ownership based on subsidies is not viable long term. First, because in cities there is no longer land available for the amount the state is willing to contribute. In fact, it has been found that in Santiago land value increases proportionally much more in districts where social housing is built (Brain y Sabatini, 2006). Second, although no one openly denounces this, the prices of social housing are now the same as for middle-income sectors: the social housing product traditionally accepted as a low-standard dwelling for its low cost is no longer valid. Third, because as the price of housing increases and the family's contribution diminishes, as well as working to cover the rise in land value and construction costs, the subsidy has been allocated to financing the amount that before covered the mortgage given to the families.

Then, under current conditions, homeownership as the only alternative is unsustainable. For these reasons, it is unacceptable to continue to expel the poor from the city. One cannot justify financing low-standard housing prototypes that cost

the same as those from other socio-economic sectors, and, lastly, the state is no longer in conditions to continue increasing the subsidy with funds that go directly to benefit the landowners and real estate developers and increase speculation.

It is essential to seek new solutions that allow for people to live in socially integrated neighborhoods, well serviced and safe: long-term leases with buying options, rent-subsidies, cooperatives that ensure housing access to families without other options. For all of these alternatives, it is essential for the state, central or local, to manage sites and reserve them for low-income housing. In addition, to consolidate socially sustainable neighborhoods it is necessary to ensure that people can remain close to the areas they grew up or lived in as relatives or tenants, in which there is already a strong and supportive social network in place. This requirement is relevant when considering that the urbanized peripheries with social housing have become degraded areas in which residents do not want to stay.

Today, the challenge is to create integrated housing for the diverse socio-economic sectors of the city. The first we must resolve is how we face the problem of urban land access, a fundamental element for truly dealing with the problem of integrated housing. To reverse the process of segregation and expulsion to the periphery, we must face the problem of urban land speculation, that is, the profit associated with land use modifications.

One of the main focuses of the debate on policy pertaining to land and property tax in Latin America is the recovery of added value, a new theme in the region¹. In fact, in Chile, in the first decades of the 20th century, the Radical party tried to introduce this idea on various occasions, and in the '30s, President Pedro Aguirre Cerda proposed a law to create a national tax on capital gains on land that, as we all know, did not take hold (Smolka y Mullahy, 2007). On the other flank, during the '70s mechanisms were established to reserve land for social purposes;

together with the creation of the Housing and Urbanism Ministry -MINVU- in 1965, the institutionalism was fixed to allow the Urban Improvement Corporation CORMU to buy or expropriate land.

In the field of planning, the first Inter-district Regulatory Plan of Santiago PRIS in 1960, defined three zones for land use: industrial, green areas and housing. An interesting aspect -that will not appear again- is that in the housing zones, areas are designated exclusively to self-built housing. Thus, in the peripheral districts in the south, north and west of Santiago a total area of more than 520 hectares were reserved for self-built programs executed by the residents under the supervision of the CORVI. However, in the last forty years neither urban policy nor housing policy has been able to sustainably address problems of urban land access. The reservation of sites for higher density housing or subsidized housing established in the conditions of urbanization of the Metropolitan Regulatory Plan of Santiago (MPRM) from 1994 has not materialized.²

Only in 2006 was a timid effort made to introduce a mechanism into Chilean legislation that would respond to the need for urban land to build social housing. That year the MINVU promoted a bill project for integration according to which all real estate projects must designate 5% of the site area, or pay the equivalent amount to the respective municipality, with the goal of reserving sites for social housing construction. This measure, which has been used in other countries with even greater demands³, received strong criticism from the business sector and the bill failed to enter Congress.

Facing the void of state land management, the residents have fought for decades for land access. They take sites, fight for better locations, manage the sale of sites to build projects, and demand that the state create a land bank and that regulatory plans reserve sites for those without homes. This article retells the story and current situation of the actions these people have undertaken to gain

access to urban land in relation to housing policy. Using case studies, interviews and bibliographical reviews, we show that these people have the competency needed to acquire sites and that this is the first hurdle for realizing projects for these displaced people.

SQUATTERS AND THE INSTRUMENTS OF SITE PLANNING

During the last fifty years, those in need have used three main mechanisms to access urban land. The first is "site squatting" or *tomas*. Although from 1957, with La Victoria squatting (fig. 1 and 2), until 2006, with the attempt to re-occupy Peñalolén, they have frequently used this mechanism to access land or express their need of it. Also there have been long periods during which they have not done this, with the exception of some massive cases of occupation that have manifested the crisis of institutional channels to obtain housing. So considering that since 2006 there have not been site squatting, after the earthquake of 2010 many families had begun to occupy empty fiscal buildings in downtown Santiago and from 2013 there began to appear new land squatting due to the lack of response from the government to the demand for well-located land.

The second mechanism is the buying of land, a possibility that has been presented since 2001 and is implemented by the *Fondo Solidario de Vivienda*⁴. This housing development project no longer excludes private enterprise. The managing enterprises, in which the people participated anonymously and the managing entities created by the people themselves are empowered to undertake projects and therefore to negotiate sites whose acquisition is then financed by the government. Above all, it is not the first time that these people can buy land: in the '70s the housing cooperatives were frequently used until the dictatorship shut them down.

The third mechanism is, from 2006, the discussion over laws and site planning instruments and the possibility of creating a fiscal land bank.

FIFTY YEARS OF SITE SQUATTING AND ITS UNIQUE SIGNIFICANCE BETWEEN 1957 AND 2006

Over the last fifty years the underlying objective of the squatters has evolved. While at the beginning it responded to a pressing need, recently it has become a symbolic resource used to show society that in these districts sites do exist where neighborhoods could be built if they were given the chance. In this way, the people solicit these sites from the authorities, and in terms of policy demand that the state reserve this land for the poor.

In this evolution experienced by these land grabs we can distinguish various stages; the initial stage is the *Take out of need*. The first massive organized land grab, La Victoria in the south of Santiago in 1957, responds to a need; a reaction to the unfulfilled promises of access to land and emergency housing. Squatting achieves the objectives and the displaced settle in the place (fig. 3).

A second stage corresponds to the *Take as a phenomenon of the poor*. These land grabs between 1964 and 1970 during the government of the Christian Democratic Party are explained by the explosive demand for land in the cities that *Operación Sitio* was unable to satisfy. In this period land was taken as well for non-sponsored social housing.

Thirdly, there is the *Assisted squat* as an instrument of collaborative urbanization between the poor and the government. Between 1970 and 1973 during the government of the *Unidad Popular*, the land grabs are the principal resource of the poor to access urban land, are transformed into an assisted practice. The shantytowns are developed and transformed in neighborhoods within the framework of collaboration between the state and the poor. As a result of this process, by 1972 these informal settlements occupied more than 10% of the city.

After this phase, the *Policy of preventing squatting* was developed between 1973 and 1990. During the dictatorship squatting was strictly restricted and the few that occurred were forcibly vacated. A decree was also made that sanctioned the exclusion of state housing programs that participated in them. There was a “first exception” in 1983: *Squatting in resistance and need*. Despite the repression of the dictatorship, because they need a place to live and also to resist, the poor realized the largest land grab in Chilean history, one that gave rise to the Cardenal Raúl Silva Henríquez and Monseñor Juan Francisco Fresno camps (fig. 4). With the city of Santiago in a state of siege, 8,000 families (39,000 people) negotiated the grab and although they were eradicated, they achieved their goal of getting a home. These poor are the displaced people the housing system failed to attend to.

A fifth stage corresponds to the *Land grab prevention policy*, implemented between 1990 and 1999. After 17 years of dictatorship in the context of a severe housing deficit, the first government of the *Concertación* promoted a broad

social dialogue to avoid land grabs. The governmental measures, especially the increase of resources for subsidies and the alliance with construction companies enabled them to contain the demand of the displaced people who hoped for state housing.

The only squat during this period is Esperanza Andina in 1992 (a “second exception”). Despite the punishment that threatened the poor with losing their right to the state subsidy, with which the displaced manifested with the support of public opinion that the housing location was important and sets the president for new land grabs. The Esperanza Andina camp (fig. 5) occurred when the displaced families are waiting for housing through institutional mechanisms. Sensing that their request would take years to materialize and seeing that housing by the state would be moved farther and farther out in the peripheries, a group of people in Peñalolén—in the eastern zone of Santiago—mostly the children of those who had taken land in the past, revived the practice of their parents and put the issue of urban land access back on the political agenda. This time the situation was more complex because the State did not participate as it did in the late ‘60s and early ‘70s. Quite the contrary: the authorities considered that the housing programs offered formal alternatives that could satisfy the demand of all.

However, the squat obtained the desired results in that the displaced could occupy the site of private property. In this case, the expropriation of the site by the MINVU had the unanimous support of several congressmen and public opinion. Over time, the price of the site became too high compared to the maximum price considered by the government in the final cost equation of the dwelling: it included compensation for the owner who had filed a complaint against the Treasury. Considering these factors, since that time the pressure of the homeless to find land was not tolerated anymore; in this context the Esperanza Andina Camp is an exception but became a great reference that created the precedent for what would later be known as the “Peñalolén land grab” and began the fight for the poor for the location of their projects.

A sixth possible stage is the *Eruption of homeless*, manifesting in 1999 with the “Peñalolén land grab”. The President Eduardo Frei Ruiz-Tagle’s housing program, oriented toward the production of a large number of dwellings built with subsidies by large construction companies, reached a crisis in 1997 with the COPEVA case⁶. Beyond the direct connotations of the case, it was made clear that the increase in land value made it impossible to build social housing within the city unless structural changes were made in land accessibility policy.

Since then the homeless demanded quality location and housing in their protests. It anticipated the taking of a site that was property of businessman Miguel Nasur, to the north of the San Carlos

channel in Peñalolén. In 1999, when the housing quality, segregation of the poor, bad living conditions and security problems became too pressing, 1,050 families began to occupy this large vacant lot, and although it began as a symbolic gesture, the massive arrival of displaced families transformed the operation into a citadel (fig. 6). After a lengthy negotiation an agreement was arrived at, in which the State would expropriate the land for green area, offering other locations to the squatters. Although this represented a hard setback for some of the families, for others obtaining housing in the district was considered an achievement even when some families on the site still did not have a housing solution. If the Esperanza Andina camp was a learning experience in terms of housing access, the camp in Peñalolén was about the struggle to find new ways to produce housing. For the first time, the people appealed to self-management, which was an improvement in the fight for the mere access to land and housing.

The Peñalolén settlement and the agreement in which they would be able to buy sites, directly or indirectly motivated new attempts to take land in Santiago: a series of “symbolic land grabs in protest”. In 2003, the homeless in Huechuraba⁷ made various attempts at symbolic occupation to pressure the authorities for land within the district and effectively reached an agreement with the SERVIU. One year later, more people in Peñalolén began to mobilize for sites in the district, and the following year people in La Florida squatted in recently finished houses for the people from the Peñalolén camp (fig. 7); this act is the first in a series of attempts that began in 2005 in different districts of Santiago.

After the first symbolic occupations, the retaking of Peñalolén in 2006 generated an eighth phase, that of the *Location subsidy*. At the beginning of the year and after Michelle Bachelet assumed power, there were three more attempts at taking land in Peñalolén. All were stopped and the settlers evicted. Months later, after moving the families from the Peñalolén camp to different places, hundreds of them tried to retake the site with the support of public opinion on the basis that the agreement had been unfavorable for them, that on this site there were still families without a housing solution and that at least part of the site could be destined for social housing (fig. 8). Three days after this attempt was suppressed, the government announced the introduction of a location subsidy and threatened the squatters with sanctions. The location subsidy was born, in part, with a mechanism whose purpose was to avoid illegal land occupation.

Currently, it could be said that Chile has entered a *Latent land grab* phase. Although there are instruments in place to access land, such as the location subsidy, people continue to think that squatting can be used to negotiate for land and are installed as an indirect means for pressure.

THE NEGOTIATION FOR LAND SALE SINCE 2001

Since the enactment of the Housing Solidarity Fund in 2001, the displaced people of Santiago began to negotiate with landowners, with the SERVIU and sometimes with the municipalities to acquire sites, to undertake housing projects managed by their own committees and present them to the ministry. In the negotiations with the state, although the people sought collaboration, many times they used pressure because they considered that the SERVIU was not disposed to solve the land problem, unlike the municipalities. As the price of land is high and tends to grow speculatively when housing policy initiates new provisions, the homeless were unable to buy land in their districts. And so, between 2003 and 2006 the people began to protest or take land, but after initiation of the location subsidy, they were able to acquire sites with the increase in resources provided by the state.

When a project came together during this time, the available funds were generally insufficient and as such many solicit an increase in the volume of resources provided according to the 2006 Bachelet policy. So with the adjustments introduced by the president, some projects developed during the Lagos government were sponsored and financed later on. This was a quick learning period, because while the projects initiated by the people advanced, the program they were being based on had already been modified.

The work of the people is especially relevant in La Florida district. The directors overviewed the site, identified clean sites, contacted the owners and studied the necessary conditions according to regulations. Also in Peñalolén the municipality had initiated a plan for reserving land for the poor or to buy land after consulting them. However, the efforts of the people were generally unfruitful except for in a pair of cases in which the municipalities or politicians of the area decidedly supported the projects. Following the enactment of the location subsidy in 2006, the displaced people who acted as managers and those who called themselves self-advocates are those who implement the housing programs supplying all the gaps left by private development in the production of social housing. Thus began an intense search for land in Peñalolén, La Florida and La Pintana, among other places.

As generally in the sites identified for purchase the code did not permit the construction of social housing, the people asked the authorities to apply Article 50 of the General Law of Urbanism and Constructions that authorized them to change the District’s Regulatory Plan so that SERVIU projects could be built. During the negotiations, the leaders familiarized themselves with the SERVIU authorities (who sometimes promised the same land to different committees) pressing them to cancel leases of sites given to organizations that did not use them and provide for the construction of urban infrastructure, among other actions to make

the construction of social housing on the sites viable. However, with all these formalities it would take years to get a site. This is the main obstacle to their projects.

LEGAL INSTRUMENT DISCUSSION SINCE 2006

In 2006 the squatters abandoned land grabbing and sought other ways to fight for the objective of reserving land for the homeless. They began to discuss instruments for land use planning, to veto them and pressure the authorities to consider their interests. In the same year, the *Movimiento de Pobladores en Lucha*⁸ proposed a land law as a counter to the integration law of the then Minister of Housing and Urbanism, Patricia Poblete. As we stated, the movement failed due to strong opposition from the business sector.

Since 2009, the people of Peñalolén joined the discussions on the District's Regulatory Plan (PRC): they finally rejected it, arguing that it encouraged gentrification and that, if approved, they would see an even greater reduction in their access to land in the area. Then they drew up a master plan of the slums guided by the principles that they called popular urbanism.

It was decided to submit the PRC proposal to a vote, because the mayor refused to consider the people's interest; in a hard-fought process, the official option was defeated and the plan was rejected (fig. 9). Even though some District's Regulatory Plans had been stopped due to the people's rejection, for the first time a plan was submitted to popular scrutiny by a vote whose result was negative. Another significant fact, this time with respect to the Metropolitan Regulatory Plan of Santiago PRMS, is that in 2011, after denying land access to the displaced people in La Pintana, the people pressured the council until it was approved (fig. 10).

Finally, along with other organizations in Santiago the "National Federation of Popular Dwellers" FENAPO developed an inventory of available land in several districts in Santiago and presented it to the ministry to ask for land in such a way that each committee in the federation would have land for their respective projects. The MINVU listened to the people but refused to reserve land for specific committees with the argument that these must be slated for bidding for all the displaced people. With this answer, the authorities became familiar with the *modus operandi* of the advocates that evaluate the territory identifying vacant lots to later negoti-

ate their possible acquisition in a process implying a lot of work and capability.

In 2012, facing the lack of results, the FENAPO continues to mobilize to ensure that the state would reserve land for the homeless, a proposal that certain representatives in the ministry rejected in that the purchase of land by state organisms would not be a transparent process. In parallel, in their economic report on Chile in 2012, the OCDE recommends that the government buy well-located land and encourage construction on vacant or underutilized urban sites (OCDE, 2012).

Internationally, some authors argue that land purchases to form public land banks is unsustainable for the majority of countries due to high costs and recommend other mechanisms, such as requiring developers to hand over a percentage of land or recover capital gains generated from public investments. In any case, the experience indicates that public intervention is indispensable to obtain sites for social housing, because the market itself does not generate land for the poorest of the poor (International Development Bank, 2009).

In Chile, there are no mechanisms in place to reserve land for social housing and there are almost no initiatives that promote the cause although the issue is increasingly present in the public discourse. Currently there are some voices in the academic and political sector affirming that to consolidate land banks implies rethinking the recovery of urban capital gains. Overall, the state should not shirk from its mission to define urban land use.

The reservation of sites for the poor is also a community level task. Here it is pertinent to mention and recognize the innovative procedures for obtaining public or private land for social purposes in La Reina district during the Fernando Castillo Velasco periods, a mayor whose dedication and perseverance was able to locally generate sites for the poor. In 1965 Castillo Velasco was able to buy the La Reina estate to execute a housing project for the poor: he got proper financial support when public institutions acquired a fraction of that land (Castillo Velasco, 2008). In 1992 he was reelected and created a parallel and complementary system to the MINVU to finance social housing projects. With municipal funds, he initiated locally designed projects and financed the construction costs that state subsidies were unable to cover.

From the central state side, at the beginning of the '70s the CORMU utilized legal tools that allowed them to acquire

land for urban and housing projects when it was declared an urgent public need. At this time, after a detailed inventory of available sites, the ministry acquired a significantly larger quantity than in previous years, with the intention of controlling urban expansion (Lawner, 2013). Finally, it should be noted that in Chile there is precedent for the partnership between ministries and municipalities, like that of the Municipality of La Reina with the CORMU to jointly implement the Development Plan for the district, where there are models that could be studied and reconsidered for urban regeneration or to find and buy sites for social housing.

THE POOR'S PLACE IN THE CITY

With different mechanisms, from the occupation of sites to self-advocating and negotiating for sites, the people have acquired the capabilities needed to access land. In more than half a century of experience, they have learned to identify sites and consolidate practices to access them. By occupying them and urbanizing them, even purchasing them, create inventories, negotiating purchases, changing building codes and more. However, access to land continues to be an aspect in housing production where the most impediments are found; in fact it is the focus of the fight: without land there is no house. Without a well-located site, there is no access to the city.

Starting in 2006, the efforts of the poor were centered on accessing land so as to not be displaced outside the city. Since 1997, after the statement that in Santiago there is no land for social housing, the authorities modified the PRMS with the argument that it is necessary to expand the urban border to increase the amount of land available for social housing yet at the same time confirming that the extreme peripheries is the place for the poor.

For their part, the poor argue that they are the ones who have built the peri-central slums, and as such, their descendants should have the right to remain there. The battle flag of the poor is the right to a place to live *in* the city; the right to location is a fundamental right in the city.

From the practice of self-advocating, the poor have acquired capabilities that allow them to affirm that public policy needs a land bank in the peri-central and peripheral districts and of vacant sites in central districts as well as the creation of other redistributive instruments that ensure them access to urban land. The poor of today can be described as inhabitants of neighborhoods with a low standard of

urbanization that have produced an important part of the city and have acquired a historical right to remain in their districts, but under the risk of being expelled to the peripheries ever farther away. The peri-central slums are values for the sense of belonging in their residents and for their connectivity to the city center.

On some occasions, the government authorities and some experts have argued that the slums of Santiago are formal neighborhoods with property titles, such that their inhabitants are not at risk of being expelled to the periphery. In reality, this expulsion consists of a threat: first, because half of the inhabitants, the squatters, are neither the owners of the house, nor the lot where they live and at some point in time they will try to own a home. Second, because the owners have no protection against urban speculation that generates the changes in land use. Many times, the people are opposed to the modification of the site-planning instruments, because while over the short term more effective land use can mean an increase in property value, over the long term it can imply that they must give up their location because the perceived resale value could be insufficient to acquire a home in an equivalent location. **ARQ**

Notes

- ¹ In Latin America, many countries have laws that restrict the capitalization of urban land gains, such as Colombia, an illustrative and well documented case.
- ² In 1997 it was demanded that all conditioned urban development areas (Zoduc) designate 5% of land use to high-density housing projects. In 2003, it was required that in projects of conditioned development (PDUC) 30% of housing must be acquired with a housing subsidy and at least 40% of these, equivalent to 12% of total housing units, must be of social interest.
- ³ In many European countries this mechanism is often utilized; normally the percentage transferred to the public sector fluctuates between 15% and 25% of the land used in the operations (Llop, 2005; International Development Bank, 2009).
- ⁴ Housing program financed with a small contribution from the families and a significantly larger subsidy that those of previous programs. The applicants must be organized and sponsored by public or private enterprises.
- ⁵ This is the name of the left-wing political coalition that ran the country after the dictatorship of Pinochet.
- ⁶ In the units of a recently inaugurated complex, the rain began to filter through the roofs. The first solution the construction company offered to the inhabitants was the provision of plastic sheets to cover their houses.
- ⁷ This is a neighborhood in the northern periphery of Santiago (Trans. note).
- ⁸ It could be translated as "Struggling people's movement".

MARÍA JOSÉ CASTILLO | Architect, 1988; Diploma in Urban Management Projects, 2002 and in Social Housing, 2003, Pontificia Universidad Católica de Chile; Specialist in cooperation for the development of human settlements in the third world, 2005, and PhD in Architecture and Urbanism, Universidad Politécnica de Madrid, 2013. She is currently a professor in the Universidad Andrés Bello in Santiago and urban consultant of the Municipality of Providencia.

ROSANNA FORRAY | Architect, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1982; Masters in Urbanism, 1991 and PhD in Applied Sciences, Université Catholique de Louvain, 1998. She has been a visiting faculty member in France, Mexico, Nicaragua, Madagascar, Bolivia, Peru, Brazil and the United States; she has been involved in research and academic work in projects and policy related to urban and social development, industrial patrimony, urban regeneration and more. Her current research is related to mobility and public space within the framework of sustainable urban development. Among her publications the books *Coproduire nos espaces publics* and *The Tribune Tree, European Principles of Citizen Participation in urban Regeneration Policies* are to be noted. She is currently an associate professor at the Pontificia Universidad Católica de Chile and invited professor at the Université Catholique de Louvain.