

ESTADO, CONFLICTO SOCIAL Y CONSTRUCCION  
DE LA CIUDAD DURANTE LA UNIDAD POPULAR

*Miguel Lawner Steiman*

## MIGUEL LAWNER STEIMAN

Arquitecto. Fue director ejecutivo de la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) durante el gobierno de la Unidad Popular. Ejerció como secretario de redacción de la revista de arquitectura AUCA y director nacional del Colegio de Arquitectos de Chile. Recibió el Premio Nacional de Arquitectura en 2019.

## ESTADO, CONFLICTO SOCIAL Y CONSTRUCCION DE LA CIUDAD DURANTE LA UP

### UN PROGRAMA ELECTORAL PARTICIPATIVO

El programa presidencial de Salvador Allende se fue elaborando a lo largo de sus cuatro campañas, con el concurso de equipos de profesionales, la participación de los partidos políticos que lo apoyaban y junto con organizaciones sindicales y sociales.

La campaña de 1952 fue muy breve, dispuso de escasos recursos y estuvo marcada por la vigencia de la Ley de Defensa de la Democracia, que ilegalizó al Partido Comunista, así como a muchas organizaciones sindicales, además de exonerar funcionarios públicos y borrar de los registros electorales a un gran número de personas. Esta campaña tuvo un carácter más bien testimonial y obtuvo un respaldo menor, pero fue el comienzo de una estrategia muy particular, llamada vía pacífica al socialismo, que se fue delineando durante las siguientes postulaciones.

Para la elección de 1958 las cosas cambiaron y, por primera vez en la historia de las elecciones presidenciales efectuadas en nuestro país, elaboramos un programa que comprendió propuestas en todas las áreas de las actividades productivas y de servicios. Asambleas de organizaciones femeninas, juveniles, de obreros, empleados y campesinos, así como de intelectuales y artistas, precedieron a la Convención de Profesionales y Técnicos efectuada entre el 2 y el 6 de julio de 1958, que congregó a más de 900 personas.

Curiosamente, a semejanza del Plebiscito Nacional efectuado en octubre pasado, la convención de 1958 también formuló la necesidad de reformas constitucionales, al señalar textualmente:

“entre muchas innovaciones jurídicas, ampliaremos el derecho a voto a todos los chilenos mayores de 18 años, sepan o no leer y escribir y cualquiera que sea su oficio o condición. Específicamente: daremos derecho a voto a los soldados, carabineros y personal de tropa, de aviación y marina, para acabar con el privilegio irritante que, en nuestras Fuerzas Armadas, voten únicamente los oficiales. En el Gobierno Popular -más que en ningún otro- habrá respeto escrupuloso por todas las ideas, todos los credos, todos los partidos” (Medidas concretas del Gobierno Popular, 1958).

En políticas de vivienda, es interesante consignar que el programa sostuvo, entre otras, la necesidad de “centralizar en una sola entidad, de alta jerarquía técnica, todos los asuntos relativos a este problema, creando el MINISTERIO DE LA VIVIENDA” (íbid.). El programa de Allende se anticipó en siete años a la creación de este ministerio, fundado definitivamente el año 1965, durante el mandato del presidente Eduardo Frei Montalva.

Un cuadro semejante al de 1958 vivimos con motivo de la campaña de 1964, al congregarnos en las Jornadas de Planificación Popular efectuadas del 26 al 29 de junio de ese año. La novedad, en esta oportunidad, fue el nacimiento de un organismo permanente dedicado a planificar, coordinar y actualizar los planes de gobierno, que tomó el nombre de OCEPLAN (Oficina Central de Planificación). Nunca en Chile se planteó semejante iniciativa, destinada a coordinar todos los planes de acción de un gobierno.

“La celebración de las Jornadas Nacionales constituyó la primera manifestación orgánica del principio de la participación popular en el proceso de formulación de los planes de gobierno, por cuanto el principio central que inspiró a sus organizadores fue la participación real y efectiva de las diferentes regiones del país y de los distintos sectores sociales.

Participaron en ellas, como concreción de la voluntad de un pueblo en marcha, obreros, pobladores, campesinos, técnicos, profesionales, pequeños y medianos industriales y agricultores, trabajadores manuales e intelectuales en general, dispuestos a entregar su aporte a la lucha histórica que todos protagonizamos bajo el lema: planifica con nosotros el renacer de Chile” (Resoluciones, 1964).

La campaña de 1970 fue muy breve a raíz de las demoras en la Unidad Popular para elegir a su candidato. Esta vez, recogimos y actualizamos el programa elaborado para la elección anterior, teniendo presente el nuevo escenario político, a raíz de importantes iniciativas impulsadas por el gobierno de Frei Montalva. Entre otras, la Promoción Popular<sup>1</sup> y la ley que inició la reforma agraria y la sindicalización campesina.

Durante esta campaña concentramos nuestros esfuerzos en generar una síntesis, a mi juicio magistral, de un programa de gobierno: “Las primeras 40 medidas del gobierno popular”, un documento didáctico, de fácil comprensión popular. La

---

1. El proyecto se concretó en la Ley 16.880, que creó organizaciones de base en las poblaciones con el objetivo de enfrentar sus necesidades y, de hecho, contrarrestar la influencia ejercida en este campo por los partidos políticos de izquierda.

entrega de medio litro de leche gratis, asegurada diariamente para cada niño chileno, fue la medida más exitosa y que aún perdura en la memoria histórica de nuestro pueblo.

Me he extendido dando a conocer la generación multidisciplinaria y participativa de los programas de gobierno elaborados durante las campañas presidenciales de Allende, en contraste con la modalidad puesta en práctica por las organizaciones políticas progresistas tras la caída de la dictadura, consistente en confiar esta tarea a un reducido grupo de personas, con escasa presencia de los partidos políticos y ausencia total de organizaciones sociales o sindicales. Además, financiados generosamente, en algunos casos, por grandes grupos empresariales.

¿Puede alguien poner en duda que estas propuestas resulten cooptadas por el gran poder económico, no pasando más allá de formulaciones retóricas? Empoderar al pueblo con el programa de un candidato a la Presidencia de la República es la mejor garantía de su futuro cumplimiento.

## VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO: PROGRAMA Y OBRA REALIZADA

### *1. Situación habitacional a noviembre de 1970*

Los desafíos que enfrentamos en 1970 al comenzar el gobierno de Allende eran enormes. Las estimaciones más benévolas señalaban que 500 mil familias carecían de techo o disponían de uno inadecuado, y las metrópolis de Santiago, Valparaíso y Concepción continuaban presionadas por las migraciones del campo a la ciudad. En Santiago, se estimaba en 60 mil el número de familias instaladas en poblaciones callampas<sup>2</sup>. Por otra parte, el último año de la administración Frei Montalva había sido mediocre en materia habitacional, con solo cinco mil 914 viviendas iniciadas ese año por el Sector Público, como lo demuestra el siguiente cuadro (Política habitacional del Gobierno Popular, s/f):

---

2. Se conocían con el nombre de poblaciones callampas, por su surgimiento de la noche a la mañana. Hoy, este tipo de asentamientos llevan el nombre de campamentos.

VIVIENDAS INICIADAS POR EL SECTOR PUBLICO Y PROYECTADAS  
POR EL SECTOR PRIVADO

Año	SECTOR PUBLICO		SECTOR PRIVADO		TOTAL	
	Número Nº	Superficie m <sup>2</sup>	Número Nº	Superficie m <sup>2</sup>	Número Nº	Superficie m <sup>2</sup>
1960	22.080	1.053.584	7.490	649.440	29.570	1.703.024
1961	25.060	1.311.470	11.129	938.123	36.189	2.249.593
1962	17.615	888.197	20.309	1.747.823	37.924	2.636.020
1963	11.988	702.391	15.440	1.382.591	27.428	2.084.982
1964	6.938	438.259	12.902	1.169.588	19.840	1.607.847
1965	37.514	1.859.305	15.054	1.198.030	52.568	3.057.335
1966	13.433	742.018	14.328	1.060.281	27.761	1.802.299
1967	28.285	1.315.394	16.653	1.240.801	44.938	2.556.195
1968	32.730	1.622.465	19.683	1.480.022	52.413	3.102.487
1969	14.460	808.589	23.310	1.639.077	37.770	2.447.666
1970	5.914	375.048	17.792	1.380.509	23.706	1.755.557

Además, recibíamos un sector vivienda con escasos proyectos en marcha, con el *stock* de terrenos fiscales agotado y las arcas del Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos (SINAP)<sup>3</sup> vacías, a raíz del masivo retiro de fondos originado en los días previos a la asunción de Allende<sup>4</sup>.

Debemos añadir que heredamos una economía con magro crecimiento y una alta tasa de cesantía, a lo cual se sumaban las incertidumbres empresariales respecto a su futuro, promovidas por las campañas del terror desatadas desde el mismo día en que se confirmó la victoria de Allende.

3. El SINAP fue una institución autónoma, pero cuya junta directiva era nombrada por el presidente de la república. Estaba formado por la Caja Central, que fijaba las políticas y ejercía una supervisión sobre las Asociaciones de Ahorro y Préstamos, instituciones organizadas a lo largo de todo el país y que constituían los brazos ejecutores del sistema.
4. Cuando ya se confirmó la elección de Allende, Andrés Zaldívar, ministro de Hacienda del presidente Frei, declaró públicamente que no se podía garantizar la seguridad de los fondos depositados en el SINAP, a los cuales recurriría el nuevo gobierno para financiar sus faraónicos programas. Esta infundada información desató una corrida de los fondos depositados por miles de ahorrantes, que agotaron las arcas del SINAP en menos de una semana

## 2. Objetivos del programa habitacional de Allende

### 2.1. Prioridad a las familias sin casa

El objetivo principal asignado al primer programa habitacional fue el de otorgar prioridad a las familias sin casa, excluidas de todos los sistemas habitacionales anteriores y forzados a vivir como allegados o a establecerse en tomas de terreno o en una población callampa.

El plan habitacional vigente en el gobierno de Frei Montalva, llamado PAP (Plan de Ahorro Popular), dejaba con opción solo a un sitio urbanizado (Operación Sitio) o sin ninguna opción habitacional a casi el 30 por ciento de la población, tal como puede constatarse en el siguiente cuadro (íbid.):

**Cuadro N° 2**  
**SOLUCION HABITACIONAL SEGUN NIVEL DE INGRESO**

Tramo de ingresos <sup>1</sup>	Familias %	Solución habitacional
0 - 0,4	29,7%	Sin acceso a solución
0,4 - 1,0		PAP 1 y PAP 2 Sit. Urb.
1,0 - 1,5		PAP 3 Unidad bás. (20 m <sup>2</sup> )
1,5 - 4,0		PAP 4 Unid. Fam. (42 m <sup>2</sup> ) PAP 5 Unid. Remod. (55 m <sup>2</sup> )
4,0 y más	13,7	Con acceso a otro financiamiento (SINAP)

<sup>1</sup> Sueldo Vital del Departamento de Santiago.

Para cumplir con el objetivo de atender las demandas de los sectores de bajos ingresos, se modificó este sistema que condicionaba el tipo de solución habitacional al nivel de los ingresos familiares. De esta manera, se incorporó la categoría de *urgencia habitacional*, como un antecedente prioritario para la asignación de una vivienda. Además, se fijó por ley el pago de los dividendos equivalentes al 10 por ciento del ingreso familiar mensual, fórmula que suponía una disminución progresiva de la deuda habitacional a medida que se incrementaban las remuneraciones.

La misma ley derogó la reajustabilidad de los dividendos para las viviendas fiscales de superficie menor a 90 m<sup>2</sup>. Este era un anhelo generalizado debido al constante deterioro del ingreso motivado por la inflación. Pero en el mediano plazo, al fracasar la política antinflacionaria, se constató que esta medida había sido una decisión perjudicial para la recuperación de las inversiones fiscales.

En virtud de estas disposiciones, se efectuó rápidamente un catastro de los comités de vivienda sin casa y campamentos con mayor urgencia habitacional, labor ejecutada por asistentes sociales en conjunto con las organizaciones y comités de pobladores. Así fue como se configuró rápidamente un cuadro con los comités asignatarios del primer programa habitacional, precisándose además a cuál de los proyectos habitacionales en marcha serían asignados cada uno.

De esta manera, se dio comienzo a una experiencia inédita en políticas de vivienda social: cada comité sabía de antemano la ubicación y el tipo de vivienda al cual estaban asignados. El propio ministro de Vivienda firmó Certificados de Localización, que consignaron el número y tipo de viviendas a construir en cada terreno, y el comité de pobladores preasignado a dicho proyecto. Estos certificados se constituyeron en un documento precioso para asegurar la seriedad de los programas, y transformaron a sus miembros en los mejores colaboradores y vigilantes durante el curso de las faenas.

Fue una experiencia inédita, que permitió la participación de los sectores más modestos durante todo el proceso de construcción. Un privilegio exclusivo hasta entonces de los sectores acomodados se hizo extensivo a familias modestas, quienes fueron las más celosas guardianes del fiel cumplimiento de los compromisos contraídos por nosotros.

Un caso emblemático fue la construcción de la Villa Compañero Ministro Carlos Cortés<sup>5</sup>, ubicada en el ex fundo San Luis, una vasta extensión de terreno situada en el corazón de la comuna de Las Condes, que había permanecido sin edificarse debido a prolongados litigios judiciales.

Esta obra se programó en beneficio de los grupos sin casa de esa comuna, instalados en su gran mayoría en los márgenes del río Mapocho. A partir de abril de 1972 y hasta el golpe militar, alcanzaron a entregarse mil 38 departamentos. Varios comités y cooperativas, como las llamadas “El Esfuerzo” y “El Ejemplo”, que habían postulado durante muchos años a una solución habitacional, vieron finalmente cumplidos sus anhelos.

Las familias asignadas a este programa cumplieron con todos los requisitos de postulación. Comenzaron a cancelar sus dividendos mensuales, y para facilitar este trámite, la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT) instaló una caja recaudadora en uno de los bloques del conjunto. Sin embargo, Pinochet desconoció estas legítimas asignaciones y ordenó el desalojo de estos modestos asignatarios,

---

5. Carlos Cortés, exdirigente sindical, ejerció como ministro de Vivienda solo un año, ya que falleció en septiembre de 1971. Una vez entregada la primera etapa del proyecto en la Villa San Luis, los pobladores solicitaron que el conjunto habitacional tomara el nombre de quien había encabezado la asignación de dicho proyecto en beneficio de las familias sin casa de Las Condes.

pretextando que se había tratado de una toma y lanzando un operativo ejecutado con gran violencia a partir de 1976, que concluyó en 1978.

El despojo de estas familias es la más grave violación a los derechos humanos en el ámbito urbano cometido por la dictadura. Lanzó a la calle a unos 5 mil chilenos, afirmando que eran ocupantes ilegales. La revista *Ercilla* publicó lo siguiente con motivo del desalojo de las últimas familias, ocurrido el 28 de diciembre de 1978:

“Insólito, violento, brutal, son los calificativos que recibió el operativo policial para desalojar a los moradores de 112 departamentos de la Villa San Luis de Las Condes. La medianoche del jueves 28 de diciembre, los ocupantes de los departamentos fueron sorprendidos por un inusitado operativo. Se acordonó el sector y se ordenó a las familias que salieran con sus pertenencias inmediatamente. Unos 500 carabineros fueron encargados de trasladarlas a sus lugares de origen. Veinte familias quedaron en una cancha de fútbol en el paradero 37 de Santa Rosa, ocho en medio del camino a San José de Maipo, cuatro en un basural en las inmediaciones de Lo Curro, y unas ochenta en Renca”<sup>6</sup>.

Resulta incomprensible que, en 1991, es decir durante el gobierno de Patricio Aylwin, el Ejército lograra legitimar este despojo con la complicidad del Ministerio de Bienes Nacionales, el cual, mediante la dictación de tres decretos reservados, destinó el conjunto para uso institucional del Ejército, estableciendo, sin embargo, que “si el Ejército no utilizare los inmuebles en los fines señalados, o si los cediere a cualquier título, se pondrá termino de inmediato a la destinación”<sup>7</sup>.

El Ejército hizo caso omiso de esta restricción. En 1997 lanzó a la calle o trasladó a otro lugar al personal de sus filas que ocupaba los departamentos hasta ese momento, y, sin mediar licitación alguna, anunció que había vendido el terreno con todos sus edificios a una sociedad inmobiliaria en el valor de 80 millones de dólares.

## 2.2. Poner fin a la especulación con el suelo urbano

Acabar con la segregación urbana fue un objetivo fundamental del gobierno de Allende. Este es un estigma impugnado por los urbanistas de cualquier signo, ya que

---

6. Revista *Ercilla* (10 de enero, 1979).

7. Se trata de los decretos exentos del Ministerio de Bienes Nacionales N° 38 del 21 de junio de 1991, N° 228 del 15 de octubre de 1993 y N° 270 del 26 de noviembre de 1993.

exacerba los conflictos sociales y consagra la inaceptable división entre una ciudad para ricos y otra para pobres.

Ayer, como hoy, los sin casa reclamaban su derecho a permanecer en las comunas donde residían, rechazando la erradicación a otras zonas, que representa una ruptura con sus lazos, arraigos sociales y, eventualmente, la pérdida de sus fuentes de trabajo. Nuestra política respecto al suelo urbano permitió eliminar su especulación, favoreciendo la instalación de los grupos de bajos ingresos en zonas compatibles con sus legítimas aspiraciones.

Esto fue posible gracias a que el presidente Eduardo Frei Montalva promulgó la Ley 16.615 de fecha 18 de enero de 1967, subrayando la función social del derecho de propiedad, tal como lo establece su primer acápite: “1.- La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ellas y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos”.

Esta disposición permitió que el Estado jugara un rol protagónico en el mercado del suelo, haciendo uso, además, de las atribuciones que la Ley otorgó a la CORMU (Corporación de Mejoramiento Urbano), institución de la cual fui su director ejecutivo. Efectivamente, el artículo 2 de la Ley Orgánica de la CORMU establecía lo siguiente:

“La Corporación de Mejoramiento Urbano está encargada de urbanizar, remodelar, subdividir inmuebles, dentro o fuera de los límites urbanos; formar una reserva de terrenos para abastecer los planes de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, tanto del sector público como del sector privado; proponer al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la fijación, ampliación, o reducción de los límites urbanos o de las comunas, la modificación de los planes reguladores comunales o intercomunales respectivos y el cambio de destino de los bienes nacionales de uso público que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones; colaborar y asociarse con las municipalidades y con las empresas privadas en la realización de proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano; otorgar créditos para este fin, supervigilar y fiscalizar su realización y fijar, dentro de las áreas urbanas, los límites de las zonas de mejoramiento urbano y procurar su ordenamiento y desarrollo”.

Las atribuciones conferidas a la CORMU le permitieron operar activamente en el mercado del suelo, adquiriendo gran cantidad de terrenos en buenas ubicaciones y a precios razonables. La ley estableció que estas adquisiciones se cancelarían al valor de los avalúos vigentes. La mayoría de las transacciones se cerraron de común acuerdo y, cuando los propietarios rechazaron los valores ofrecidos, se recurrió al

procedimiento de acordar una expropiación contenciosa<sup>8</sup>, fórmula que permitía tomar posesión inmediata del predio mientras se iniciaba un proceso judicial. Estas disposiciones jurídicas bastaron para poner freno a la especulación del suelo urbano durante el mandato del presidente Allende.

El Estado debe asumir siempre un rol hegemónico en el mercado del suelo urbano, para lo cual es imperativo establecer una política de adquisición de terrenos en los lugares donde se detecten las demandas habitacionales de sus postulantes, cualquiera sea su ubicación. Sin Estado, no es posible atender los intereses de los sectores de ingresos medios y bajos, como lo hemos confirmado ahora, cuando la especulación con los suelos urbanos y con los arriendos empuja hacia la periferia a vastos sectores de la población o los obliga a residir en guetos verticales como las torres de Estación Central, cuyos residentes viven hacinados en minúsculos departamentos.

### *3. Balance de la actividad habitacional*

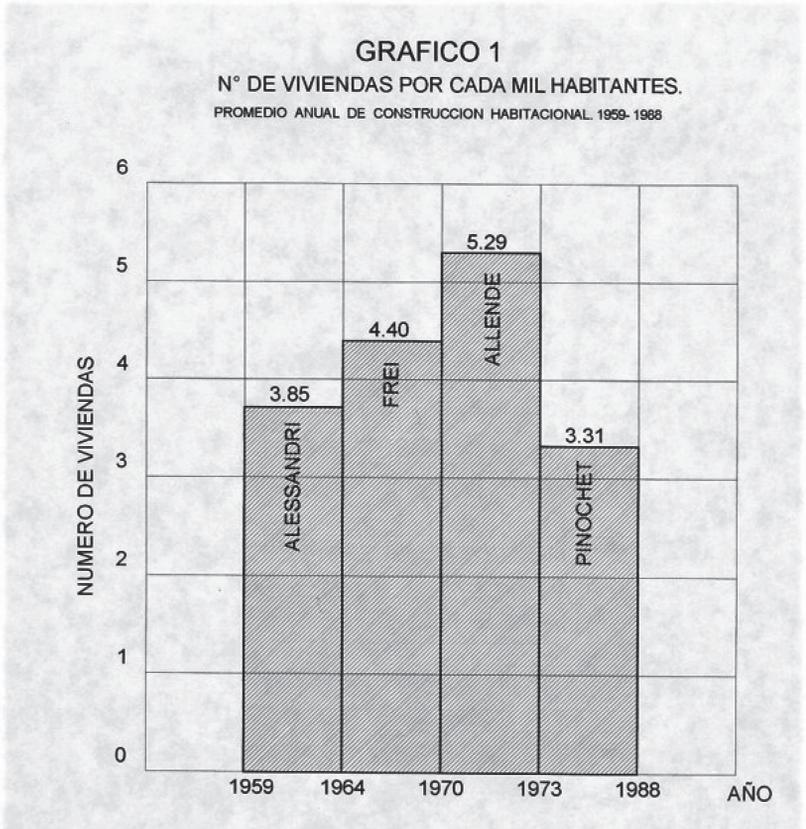
Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), durante el año 1971 se inició la construcción de 89 mil 203 viviendas, con una superficie total de 4 millones 557 mil 528 m<sup>2</sup>. Estas fueron las cifras más altas registradas en la historia de las estadísticas de edificación. Respecto a las viviendas iniciadas en 1970, se obtuvo un incremento de 240 por ciento en su número y de 135 por ciento en la superficie edificada.

En los tres años del gobierno popular se construyeron 158 mil viviendas, con un promedio de 52 mil unidades anuales, cifra bastante superior a las 39 mil levantadas anualmente durante el período de Frei Montalva. Y casi el doble que las 30 mil registradas en la era Pinochet. Dicho en conformidad con los indicadores utilizados por Naciones Unidas para medir la actividad habitacional, mientras la dictadura construyó anualmente un promedio de 3,31 viviendas por cada mil habitantes y Frei Montalva 4,4, en el período de Allende llegamos a la cifra de 5,29 viviendas por cada mil habitantes<sup>9</sup>.

---

8. Mediante la expropiación contenciosa, la CORMU podía tomar posesión inmediata del predio en litigio, para lo cual debía depositar en los tribunales un quinto del valor de la tasación oficial. Al término del juicio, la CORMU estaba obligada a cancelar el valor fijado en los tribunales en base a las tasaciones practicada por una comisión de hombres buenos designados por el juez instructor. Este valor se cancelaba en cinco cuotas anuales y podía ser mayor o menor a la tasación preliminar. Este procedimiento funcionó sin tropiezos durante toda la gestión de la CORMU.

9. En base a información del Boletín Nacional de Estadísticas, del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).



PERIODO	TOTAL VIV CONSTR.	PROMEDIO ANUAL N° DE VIV.. MITAD PERIOD	POBLACION A MITAD PERIOD	N° VIVIENDAS POR MIL HAB.
ALESSANDRI 1959-1964	182.791	30,461	7.896	3,85
FREI 1965-1970	239.156	39.859	9.049	4,40
ALLENDE 1971- 1973	158.628	52.876	9.950	5,29
PINOCHET 1974-1988	562.652	37.510	11.327	3,31

## PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

En este campo también logramos un mayor control y rigurosidad en el respeto al ordenamiento territorial establecido por los planos reguladores comunales e intercomunales. La Cámara Chilena de la Construcción, principal promotor de las transgresiones a las normas establecidas, entendió que, por primera vez, se enfrentaba con autoridades contrarias a estos procedimientos.

También introdujimos importantes avances tecnológicos. Por ejemplo, el aumento en la adquisición de terrenos por el sector público fue facilitado gracias

al uso de la planificación computarizada, que permitió formar una sólida base de datos con predios disponibles. Además, la CORMU fue pionera en generalizar la programación de las obras de construcción mediante los sistemas de computación PERT y CPM.

Un factor que permitió reducir la expansión urbana fue la decisión de intensificar la construcción en altura, ya que hasta entonces los programas de vivienda social se concebían invariablemente en extensión.

Sectores de la Democracia Cristiana opuestas al gobierno manipularon a organizaciones de pobladores en las que ejercían alguna influencia, a fin de oponerse a los planes de densificación. Exigieron soluciones habitacionales de solo uno o dos pisos, llegando en ciertos casos hasta la agresión de los trabajadores. Es un ejemplo de los obstáculos que debimos salvar para la concreción de nuestros programas.

Acuñamos la consigna “ahora vamos pa’ arriba”, esforzándonos por educar y persuadir a los pobladores respecto de las ventajas de la edificación en altura. Los arquitectos del Departamento Técnico de la CORMU echaron a volar su imaginación, diseñando tipologías habitacionales capaces de reproducir en altura las ventajas de la edificación baja. Se proyectaron calles y patios elevados, y se amplió la disponibilidad de servicios comunes y espacios de intercambio social en todos los grupos habitacionales en altura. También la CORVI intensificó los planes en altura, mediante el uso de los bloques de Vivienda Racionalizada tipo 1010 y 1020.

Otra fórmula destinada a limitar la expansión urbana fue la realización de importantes programas de renovación urbana en los distritos centrales de las grandes ciudades, aprovechando su alto nivel de deterioro. Son los casos de Tupac Amaru en Recoleta, Mapocho Bulnes en Santiago Centro, Cuatro Álamos en Maipú, Padres Carmelitos en Estación Central, Eleuterio Ramírez en Concepción, La Puntilla en Iquique, Soquimich en Antofagasta o Remodelación El Almendral en Valparaíso.

El más ambicioso de estos programas fue el proyecto para la Remodelación Santiago Centro-Poniente, que comprendió 16 manzanas en torno a la carretera Norte Sur, entre las calles Catedral y Agustinas. Este proyecto fue motivo de un exitoso Concurso Internacional de Arquitectura, que generó gran convocatoria al recibir 87 proyectos provenientes de 25 países.

Las bases de este concurso señalaron que su objetivo era detener el crecimiento de la metrópoli hacia la periferia:

“mediante la densificación de un área vecina al corazón de la ciudad en lamentable deterioro, y que, sin embargo, goza de un alto nivel de infraestructura y de equipamiento. Esta política se complementa con un criterio de integración

social y de actividades, criterio que se plantea como complementario de los conceptos de planificación física”<sup>10</sup>.

El programa del proyecto consultó la construcción de unos 650 mil m<sup>2</sup>, la mitad de los cuales se destinó a vivienda y el resto a equipamiento comercial, administrativo, financiero y cultural. La idea central era lograr la revitalización de la zona centro-poniente e incentivar su ulterior renovación.

Se adjudicó el primer premio a un equipo de arquitectos de La Plata, Argentina, integrado por Enrique D. Bares, Santiago Bó, Tomás García, Roberto Germani y Emilio Sessa. Un arquitecto sudafricano obtuvo el segundo premio y se otorgaron menciones a proyectos provenientes de Suiza, Polonia, Francia y a tres oficinas de profesionales chilenos.

Los arquitectos argentinos asumieron la tarea con tal entusiasmo y responsabilidad que se trasladaron a vivir a Santiago, dejando totalmente terminado el proyecto de la primera etapa, consistente en un cuadrante de cuatro manzanas en torno a la Iglesia de Santa Ana. La CORMU alcanzó a ultimar la adquisición de los terrenos cuando se produjo el golpe militar, cancelando en definitiva este proyecto.

## PROMOVER EL EQUIPAMIENTO SOCIAL Y EL TURISMO POPULAR<sup>11</sup>

Las obras de equipamiento social tuvieron un gran incremento durante el gobierno de la UP. Hasta entonces, estos servicios figuraban en los planos, pero las nuevas poblaciones se entregaban desprovistas de todo equipamiento, ya sea por falta de financiamiento para estos fines o por descoordinación con las instituciones encargadas de su gestión.

Durante el gobierno de Allende, en cambio, este campo de actividades cambió radicalmente. Notable fue la proliferación de los jardines infantiles a cargo de la DPEC (Dirección de Planificación del Equipamiento Comunitario), a fin de facilitar la incorporación de la mujer al trabajo. También las plazas de juegos infantiles y las multicanchas se multiplicaron, tanto en la capital como en provincias.

### *Los Balnearios Populares*

Esta es una de las iniciativas más ignoradas del gobierno popular. 16 balnearios populares se levantaron en tiempo récord mediante un ingenioso sistema de paneles prefabricados de madera. Los balnearios, con capacidad de alojar 500

---

10. Área de Remodelación en el Centro de Santiago Chile. Bases del Concurso Internacional, p.1.

11. Medida N°29 de “Las primeras 40 medidas del gobierno popular”.

personas cada uno, se instalaron en las mejores playas de Chile y fueron entregados en administración a la Central Única de Trabajadores, permitiendo el derecho a vacaciones de miles de modestas familias que pudieron disfrutar por primera vez de este beneficio elemental. Los veraneantes rotaban cada quince días en la temporada de verano, y gozaban de un programa cultural y de entretenimientos bajo la dirección de equipos de monitores integrados por asistentes sociales, animadores culturales y profesores de Educación Física.

Con posterioridad al golpe militar, los balnearios de Ritoque y Puchuncaví fueron habilitados como campos de concentración. El de Rocas de Santo Domingo cayó en manos de Manuel Contreras, que lo destinó a entrenamiento del personal de la DINA en técnicas de tortura y desaparecimiento de personas. La dictadura desmanteló dichos balnearios a fin de borrar todo vestigio de su indigno destino. Los restantes fueron entregado para uso de particulares, como es el caso de Tongoy.

### *El Parque O'Higgins*

A solicitud personal del presidente Allende, la CORMU recuperó el viejo Parque Cousiño, que permanecía abandonado y sin riego durante 30 años, convertido en guarida de vagos y delincuentes. Así nació el Parque O'Higgins, que se rehabilitó después de un arduo año de trabajo. Resultaba incomprensible que la ciudad no pudiera disfrutar de un área verde tan excepcional y próxima al corazón de la metrópoli. El presidente otorgó los fondos y la prioridad a su remodelación.

Sus 80 hectáreas fueron cercadas con reja a fin de asegurar la debida preservación del recinto. Se habilitó un sistema de riego automático y se plantaron 20 mil nuevos árboles y arbustos. Se amplió la laguna dotándola de embarcaciones, se construyó el llamado pueblito con diversos restaurantes, recintos destinados a centros culturales y una ramada. Se pavimentó con hormigón una pista de 65 metros de ancho por 620 metros de largo, trazada en el centro de la elipse, destinada a facilitar la parada militar, con la idea de aprovecharla el resto del año para el funcionamiento de una red de multicanchas deportivas. Se proyectaron juegos infantiles novedosos y didácticos. Finalmente, se reconstruyeron las graderías existentes y se dispuso otras adicionales al frente, sobre un talud empastado en forma de medialuna, que cubre los camarines dispuestos para el desarrollo de las actividades deportivas.

El parque reabrió sus puertas con motivo de la Parada Militar del 19 de septiembre de 1972, en medio de una muchedumbre de 150 mil entusiasmados visitantes que colmaron todos los jardines y servicios adicionales. Los santiaguinos recuperaron el parque para su propio solaz, y esta situación se mantuvo hasta el golpe militar, que privatizó muchos de sus servicios, licitó algunos espacios, como el destinado a Fantasilandia, y volvió a descuidar el mantenimiento de las áreas forestadas.

### *Edificio de la UNCTAD III*

La obra de equipamiento urbano más relevante fue la construcción del edificio destinado a recibir la Tercera Asamblea Mundial de la UNCTAD<sup>12</sup>, que tuvo lugar en abril de 1972. La obra se proyectó con la idea de servir posteriormente como el gran centro cultural de Santiago, y su construcción puede calificarse como una epopeya de trabajo colectivo entre autoridades de gobierno, profesionales, obreros de la construcción, empresarios, artistas y artesanos chilenos. 40 mil metros cuadrados fueron levantados en el lapso de nueve meses, asombrando a los santiaguinos que circulaban diariamente por la Alameda Bernardo O'Higgins y constataban con sus propios ojos el veloz avance de las obras. Una vez concluido, el edificio recibió elogios unánimes de nacionales y extranjeros por sus méritos arquitectónicos y la audacia de la estructura soportante.

Los mejores artistas nacionales colaboraron con pasión, estimulados por una floreciente atmósfera creativa. Bernal Ponce iluminó como un volantín la claraboya exterior sobre el acceso principal. Marta Colvin esculpió una piedra situada en el patio interior, junto a otra de Samuel Román. Carlos Ortúzar fundió en metal la fuente de los cuatro mundos emplazada frente al acceso por calle Villavicencio. Sergio Castillo concibió una hermosa escultura en forma de varias bolas metálicas transparentes que se entrecruzan. Nemesio Antúnez diseñó los pavimentos y muros del ingreso al casino, mediante piezas cerámicas dispuestas como un dinámico achurado. Balmes, Gracia Barrios, Guillermo Núñez, Roser Bru, Francisco Brugnoli, Mario Toral y Eduardo Vilches vistieron con grandes tapices y murales los paramentos de las salas principales y de los halles. Egenau proyectó la bella puerta metálica del acceso poniente, y Ricardo Mesa los tiradores de bronce de las puertas interiores principales, dándoles la forma de una mano empuñada. Modestas bordadoras de Isla Negra se sumaron a esta constelación de artistas, tejiendo la loca geografía chilena en un inolvidable tapiz multicolor. El imaginativo mimbrero Manzanito colgó varios peces gigantes desde el cielo del casino. Finalmente, Federico Assler levantó sus hormigones moldeados sobre el jardín posterior próximo a la acera de calle Villavicencio. Todos los artistas fueron coordinados por la batuta exigente de Eduardo Bonati.

¡Qué explosión creativa!

Concluida la UNCTAD, el edificio se abrió al pueblo con el nombre de Gabriela Mistral, congregando rápidamente una multiplicidad de actividades artísticas y

---

12. Institución de Naciones Unidas destinada a debatir las políticas internacionales de comercio y desarrollo.

culturales. El casino —innovador en el campo del autoservicio— llegó a servir 5 mil raciones diarias de almuerzo, con un menú asequible a cualquier bolsillo. La juventud hizo suyo el edificio colmándolo de canciones y alegría, pero a raíz del bombardeo de La Moneda, la Junta Militar resolvió instalar allí la sede de gobierno y el llamado Poder Legislativo, despojándolo de su carácter cultural.

El edificio fue cercado por un sólido enrejado y se blindaron los pisos superiores, donde Pinochet instaló sus oficinas personales. Se eliminaron los imponentes ventanales que lo comunicaban con la Alameda, sustituyéndolos por herméticos muros de ladrillo, y para culminar esta agresión, desapareció gran parte de su patrimonio artístico, que hasta el día de hoy no ha sido restituido.

Finalmente, como síntesis de su brutal intervención, la dictadura cambió el nombre del edificio, que pasó a llamarse Diego Portales, con lo cual infringió un agravio gratuito a la memoria de nuestra Premio Nobel.

Antes de entregar el mando en 1990, la dictadura transfirió el dominio del inmueble al Ministerio de Defensa. Transcurrieron 27 años desde entonces hasta su devolución al Ministerio de Bienes Nacionales, en 2017. Resulta inexplicable que la mejor infraestructura cultural existente en Chile haya sido desperdiciada bajo la administración de las Fuerzas Armadas, que además no prestaron ninguna preocupación por el debido mantenimiento del edificio.

En marzo de 2006, un incendio consumió toda el área y la techumbre de la Sala de Plenarios ubicada en la planta alta del ala oriente. Los informes periciales confirmaron que la estructura de hormigón y el resto del edificio resultaron intactos.

Finalmente, en octubre de 2007, teniendo presente que el edificio constituía un hito histórico, Michelle Bachelet resolvió que debía recuperarse, y destinó los fondos para este propósito, incorporándolo a las obras previstas con motivo del bicentenario de la república en 2010. Además, se resolvió que el inmueble recuperara su destino cultural y el nombre de Gabriela Mistral, que hoy se conoce como GAM, tras una restauración que conserva los valores esenciales de su versión original.

## CREACIÓN DE LAS EMPRESAS ESTATALES DE CONSTRUCCIÓN

Estas empresas se plantearon con el propósito de acabar con el monopolio ejercido en el sector por la Cámara Chilena de la Construcción, entidad que -de hecho- fijaba las políticas habitacionales en Chile. Nunca se formuló la idea de acabar con la empresa privada, pero consideramos necesario crear agencias estatales capaces de competir con las privadas, a fin de poder regular los costos de construcción.

Así fue como surgieron los Departamentos de Ejecución Directa en la CORVI y en la CORMU, que al término del primer año de gobierno habían asumido,

respectivamente, un 15 por ciento y un 30 por ciento de las obras a cargo de estas corporaciones (Revista AUCA, 1971 y 1972). La experiencia fue muy diferente. Mientras el Departamento de Ejecución Directa de la CORVI operó discretamente, el de la CORMU logró resultados muy satisfactorios.

En la CORVI predominaron intereses políticos sobre los técnicos. En Santiago, el organismo quedó bajo la hegemonía del MIR, que lo utilizó para financiar a algunos de sus dirigentes, que figuraban en planilla sin haber trabajado en las obras; o para formular peticiones de corte populista tan insensatas como las de Villa Lenin en Concepción, donde paralizaron las faenas varias semanas por rechazar el proyecto con viviendas pareadas, ya que ellos solo aceptaban viviendas aisladas. Fueron frecuentes las paralizaciones de obras exigiendo mayores salarios, en circunstancia que éstos ya habían experimentado un aumento notable. En resumen, las obras se prolongaron muy por encima de los plazos normales, siendo la población Nueva La Habana el ejemplo más significativo de su fracaso, ya que, al golpe militar, estaba aún inconclusa.

En regiones, en cambio, el Departamento de Ejecución Directa de la CORVI operó exitosamente, como es el caso de Valparaíso o Concepción, donde su primera obra, consistente en la construcción de 16 unidades del colectivo 1010 en la Población Lan A-4 de Talcahuano, se concluyó dos meses antes del plazo estipulado y con un costo inferior al presupuesto estimativo inicial (íbid.). En la unidad de Ejecución Directa de la CORMU prevalecieron criterios técnicos, siendo dirigido desde un comienzo por un núcleo profesional competente, que había sido desahuciado por las grandes empresas constructoras en los días que mediaron entre la elección y el ascenso de Allende al poder. Este departamento se extendió a las delegaciones regionales, siendo muy significativa la obra realizada en la Región del Biobío.

## BALANCE

El balance del gobierno de Allende en vivienda y desarrollo urbano es impresionante. Las metas alcanzadas cuantitativamente son notables, pero más relevantes son sus aspectos cualitativos. Por encima de todo, sobresale nuestra voluntad de favorecer prioritariamente a los sectores más desfavorecidos, con una solución habitacional digna. También es considerable el incremento de las obras de equipamiento y de infraestructura en los barrios populares consolidados, que se beneficiaron con una gran cantidad de jardines infantiles, centros sociales y multicanchas.

La red nacional de Balnearios Populares y la recuperación del Parque O'Higgins fueron otras acciones orientadas a elevar la calidad de vida de los grupos desprovistos de beneficios tan elementales como el derecho al descanso o el esparcimiento.

La participación de juntas de vecinos y de organizaciones de pobladores fue fundamental, tanto en la configuración de los programas, como en su asignación.

Los trabajadores de la construcción experimentaron un mejoramiento sustancial en su dignidad, en el nivel de sus remuneraciones y en las condiciones de trabajo. Entraron a formar parte de la dirección en las empresas constructoras estatales. Se establecieron Comités de Obra en cada faena, preocupados de extender a actividades culturales y sociales su estrecho marco de intereses económicos. Se crearon becas de especialización en convenios con la Universidad Técnica del Estado (UTE) y el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP). Se hizo realidad el vestuario de seguridad: cascos, zapatos, mamelucos. Cada obra contó con un casino apropiado, acabando con la tradicional y precaria choca.

Fue de gran importancia el impacto internacional de nuestra experiencia, como lo demostró el éxito del Concurso Internacional de Arquitectura para la Remodelación del Área centro-poniente de Santiago, y la realización de la VIEXPO. Esta fue una iniciativa propiciada en conjunto por el MINVU y la CORFO, destinada a efectuar una Exposición Internacional y un Encuentro de la Vivienda que tuvieron lugar en septiembre de 1972, en un pabellón especialmente construido en la Quinta Normal.

El certamen tuvo como objetivos intercambiar experiencias en programas de vivienda social y dar a conocer los nuevos diseños, así como los avances tecnológicos e industriales en el campo de la construcción de viviendas. Además, la VIEXPO constituyó una oportunidad de mostrar al resto del mundo la verdadera imagen de Chile, divulgando la naturaleza de nuestros desafíos, en el marco de la realidad política del momento. El éxito de la VIEXPO fue clamoroso. Nunca antes en Chile y nunca después ha tenido lugar un evento semejante dedicado a la actividad de la construcción. Concurrieron con *stands* de exposición 16 países en un pabellón que cubrió cuatro mil 500 m<sup>2</sup><sup>13</sup>.

Por otra parte, la convocatoria al Encuentro Internacional de la Vivienda fue aún más amplia, ya que congregó a representantes de 31 gobiernos e instituciones extranjeras en torno al tema central del debate, titulado: “La vivienda en el proceso de transición al socialismo”.

Los aspectos negativos de nuestra experiencia provienen, fundamentalmente, del voluntarismo que caracterizó las primeras etapas, convencidos de nuestra capacidad para satisfacer demandas imposibles de resolver en el corto plazo, solo por el hecho de detentar el poder.

---

13. Los siguientes países presentaron *stands*: Argentina, Colombia, Cuba, Checoslovaquia, Chile, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Hungría, México, Panamá, Polonia, Portugal, República Democrática Alemana, URSS y Uruguay.

Otro aspecto negativo, al iniciarse el gobierno, fue la tendencia a subordinar la instancia administrativa a la política, creando una dualidad perjudicial para la eficacia de la gestión fiscal. Sin embargo, con el curso del tiempo esta situación mejoró hasta decantar un equipo de gobierno bastante cohesionado, en especial desde que asumió como Ministro de Vivienda y Urbanismo el ingeniero independiente Luis Matte Valdés.

Las posiciones de ultraizquierda crearon obstáculos adicionales, favoreciendo las campañas desestabilizadoras propiciadas por la oposición y obligando a distraer tiempo y esfuerzos en la resolución de conflictos injustificados.

En suma, nos enorgullecemos de haber contribuido a elevar la calidad de vida de millones de chilenos que nunca pudieron optar a una vivienda digna, así como a su necesario esparcimiento y a un entorno aceptable. Tras un comienzo demasiado voluntarista se había alcanzado la madurez, cubriendo el conjunto de la demanda habitacional con la solución más adecuada para cada tramo. Era una vía no convencional, compatible con los recursos humanos, materiales y financieros disponibles.

Las viviendas levantadas en esos apasionantes mil días se extienden a lo largo de todo Chile. Han transcurrido 47 años y la calidad de su construcción les ha proporcionado una vida envidiable, otorgando a sus beneficiarios una propiedad valorizada con el tiempo. La rigurosa fiscalización ejercida por el fisco o los servicios municipales garantizó ese resultado, situación que contrasta con el inaceptable deterioro experimentado por la construcción de viviendas sociales en los años posteriores.

En el marco de las dificultades impuestas por los grandes grupos económicos -acostumbrados a conducir las políticas en nuestro campo de actividades- y de la persistente acción desestabilizadora promovida por el Departamento de Estado y la CIA, la cantidad y calidad realizada durante los mil días del gobierno de Allende ha comenzado a ser valorizada con el curso del tiempo, acabando con las burdas tergiversaciones urdidas por la dictadura.

## HOY DÍA

Santiago es hoy una de las ciudades más segregadas del mundo, solo comparable a la situación que caracterizaba a las ciudades sudafricanas en los años del *apartheid*. El estallido social a partir de octubre de 2019 y la pandemia que aún nos golpea tan severamente, han puesto al descubierto un cuadro de hacinamiento y de vulnerabilidad habitacional que afecta a millones de nuestros compatriotas, y que debiera avergonzarnos.

Hemos vivido 40 años regidos por una Carta Magna donde no aparece, jamás, la palabra vivienda. Cuesta admitirlo, pero es verdad. Simplemente no existe. Además, Chile es el único país latinoamericano —junto a Perú— donde la Constitución no establece el derecho a la vivienda.

El resultado del Plebiscito Nacional convocado el 25 de octubre de 2020 es categórico: la inmensa mayoría de la población se rebela contra un modelo económico que generó un cuadro tan acentuado de desigualdad social.

El gobierno de la Unidad Popular hizo plena realidad el derecho a la ciudad y a una vivienda adecuada para todos los chilenos, cualquiera que fuera su condición social. En definitiva, les otorgó dignidad: bandera identificada con las manifestaciones populares que convulsionan al país hace ya un año.

## REFERENCIAS

MEDIDAS CONCRETAS DEL GOBIERNO POPULAR (1958). En: Convención Nacional de Profesionales y Técnicos de la candidatura de Salvador Allende, Santiago.

POLÍTICA HABITACIONAL DEL GOBIERNO POPULAR (S/F). Ministerio de la Vivienda y Urbanismo: Editorial Universitaria, p.22.

RESOLUCIONES (1964). En: Jornadas Nacionales de Planificación Popular, Comando Nacional de Profesionales y Técnicos - OCEPLAN, 26-29 de junio, Santiago.

REVISTA AUCA (1971). 21, Santiago.

————— (1972). 23, Santiago.