

PERIFERIA

*Poblaciones y desarrollo urbano
en Santiago de Chile, 1920-1940*

PERIFERIA

*Poblaciones y desarrollo urbano
en Santiago de Chile, 1920-1940*

SIMÓN CASTILLO FERNÁNDEZ
WALDO VILA MUGA

Con la colaboración de
Claudia Deichler Carrasco

Prólogo
Edward Murphy

uah/Ediciones
Universidad Alberto Hurtado

PERIFERIA

Poblaciones y desarrollo urbano en Santiago de Chile, 1920-1940

Simón Castillo Fernández

Waldo Vila Muga

Con la colaboración de Claudia Deichler Carrasco

Prólogo de Edward Murphy

Ediciones Universidad Alberto Hurtado

Alameda 1869 - Santiago de Chile

mgarciam@uahurtado.cl – 56-228897726

www.uahurtado.cl

Impreso en Santiago de Chile por C y C impresores

Primera edición octubre 2022

La investigación para editar este libro fue financiada por ANID-Chile a través del proyecto Fondecyt de iniciación N°11180082, años 2019-2021, patrocinado por la Universidad Diego Portales.

Los libros de Ediciones UAH poseen tres instancias de evaluación: comité científico de la colección, comité editorial multidisciplinario y sistema de referato ciego. Este libro fue sometido a las tres instancias de evaluación.

ISBN libro impreso: 978-956-357-395-4

ISBN libro digital: 978-956-357-396-1

Coordinador colección Historia

Daniel Palma Alvarado

Dirección editorial

Alejandra Stevenson Valdés

Editora ejecutiva

Beatriz García-Huidobro

Diseño interior

Gloria Barrios A.

Diseño de portada

Francisca Toral

Imagen de portada: Foto de familia Castillo-Ravelo en Conchalí, 1929. Álbum familiar.



Grupo de
Editoriales
Universitarias
AUSJAL

Con las debidas licencias. Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamos públicos.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a sus respectivas familias por el permanente apoyo brindado. También a todas las personas e instituciones públicas y privadas que, de una u otra manera, facilitaron la investigación, en particular el Fondecyt de Iniciación N° 11180082, a cargo de Simón Castillo, que posibilitó realizar el trabajo de archivo que llevó a la publicación de este libro. En cuanto al equipo de trabajo, a la magister en historia Claudia Deichler, quien colaboró en todo el proceso de levantamiento de información y en la fase de edición del manuscrito. Asimismo, al arquitecto Alonso Medina, a cargo de la elaboración de los planos de reconstrucción histórica, y al arquitecto Matías Gómez, autor de una versión inicial. La familia Castillo-Ravelo, a su vez, proporcionó valioso material fotográfico. Nuestra gratitud para amigas, amigos y colegas, en particular a Edward Murphy, quien, pese a la distancia geográfica, se entusiasmó con la idea de prologar el libro, así como para Guillermo Guajardo, Marcelo Mardones y el colega mexicano Gilberto Urbina por las conversaciones acerca de estos temas.

Nuestro reconocimiento, además, al Museo Histórico Nacional, a la Biblioteca Nacional, al Archivo Nacional Histórico, al Archivo Patrimonial Gasco y a la Pontificia Universidad Católica de Chile, pues en su campus Lo Contador se montó en 2021 una exposición referida al tema del libro. Un agradecimiento especial merece la Universidad Alberto Hurtado por su interés y permanente apoyo a esta publicación, en especial el Departamento de Historia, a la Editorial de dicha casa de estudios y a los evaluadores anónimos del manuscrito, quienes con sus observaciones enriquecieron este libro.

ÍNDICE

Agradecimientos	7
Prólogo, por Edward Murphy	11
Introducción	19
“Una vasta cintura de poblaciones misérrimas”: las ventas y arriendos de sitios y el desarrollo de la periferia de Santiago de Chile en la primera mitad del siglo veinte	19

PRIMERA PARTE ZONA NORTE

Capítulo I Renca: el problema de la vivienda y la urbanización (1920-1938)	61
Capítulo II Conchalí: la formación del municipio y las poblaciones (1927-1938)	103

SEGUNDA PARTE SURPONIENTE

Capítulo III Zanjón de la Aguada: dos poblaciones en la “cloaca máxima” de la zona sur (Santiago y San Miguel, 1920-1936)	151
Capítulo IV Chuchunco: poblaciones, servicios y política habitacional (1920-1939)	191

Capítulo V	
El problema de la vivienda y la expansión urbana: la Población Buzeta (1925-1938)	231

TERCERA PARTE
ZONA PONIENTE

Capítulo VI	
La construcción de un suburbio: autoconstrucción y servicios en el municipio de Quinta Normal (1924-1943)	253
Capítulo VII	
Población Lo Franco, proyecto y realidad de la política de vivienda en la periferia (1936-1943)	297
Consideraciones finales	325
Plano de las poblaciones estudiadas. Santiago de Chile 1920-1940	337
Fuentes utilizadas	339
Bibliografía	345
Créditos de imágenes	357

PRÓLOGO

La forma en que los residentes de bajos ingresos han llegado a habitar las ciudades de América Latina y el Sur Global desde finales del siglo XIX es un tema central en la historia mundial. A través de movilizaciones y actos de ocupación y autoconstrucción, los cientos de millones de migrantes pobres que se han desplazado hacia a las urbes literalmente han contribuido a erigir sus viviendas e infraestructuras. A pesar de ser sujetos subalternos, estos habitantes han levantado innumerables hogares y barrios, teniendo un impacto significativo en las relaciones predominantes, incluyendo la expansión de los derechos de ciudadanía.

Tal vez lo más importante es que, al buscar lugares seguros y dignos para vivir, los pobres urbanos han puesto de manifiesto lo inadecuadas que han sido las relaciones de propiedad legalmente sancionadas y basadas en el mercado. La situación ha estado caracterizada por malas condiciones habitacionales y la masiva ocupación de tierras y asentamientos de carácter informal. Las dinámicas puestas en juego han implicado un profundo cuestionamiento de las formas dominantes de la propiedad y el actuar del Estado. Estas dinámicas también habían sido tensas y conflictivas en el pasado, definidas por una volátil mezcla de activismo ciudadano, mercados de vivienda explotadores, y complejas formas de habitar, con respecto a los que las respuestas del Gobierno han sido muy variadas, oscilando entre inadecuación, represión, reformismo y aceptación.

En los últimos treinta años, los estudios históricos por fin han concedido a la cuestión de la vivienda de bajos ingresos y la ciudadanía el lugar que les corresponde. Una parte de este giro es la abundante literatura sobre estos temas en el caso chileno y especialmente con respecto a Santiago. En muchos sentidos, Chile es un caso excepcional, pero su excepcionalidad es ilustrativa, ya que existe hacia el final de dos continuos importantes. En primer lugar, los pobladores de Chile han participado en una serie de tomas de tierras muy organizadas y bien publicitadas, concentradas sobre todo en el período inmediatamente anterior y durante el Gobierno socialista de Salvador Allende (1970-73). Este tipo de tomas se han producido a menudo en otros países, pero, hasta donde yo sé, no se han producido de manera tan masiva y en un período de tiempo tan corto como en Chile. En cambio, los pobres urbanos de otros lugares han tendido a vivir en asentamientos ilegales a través de otros medios, como por ejemplo trasladándose de forma progresiva a ellos y ocupando tierras sobre las que posteriormente tienen reclamaciones legales que son impugnadas, incluso en propiedades que fueron vendidas de manera fraudulenta o que fueron subdivididas fuera del marco legal.

La segunda forma en que el caso chileno se ha desarrollado en el extremo de un continuo es que, en las primeras décadas del siglo XXI, la vivienda de bajos ingresos en Santiago se destaca por estar, en general, formal y legalmente sancionada, al menos en un grado mayor que la mayoría de los principales centros urbanos de América Latina y el Sur Global y no obstante el aumento de campamentos en Santiago durante los últimos diez años. Los neoliberales han celebrado esta tendencia, pero hace tiempo que está claro que, en una ciudad masivamente segregada y altamente desigual, los títulos de propiedad por sí mismos no son la panacea para los males urbanos. Los neoliberales también han malinterpretado las fuerzas de la historia: el movimiento general hacia la propiedad de la vivienda y su sanción legal en la periferia de Santiago no es solo producto de las políticas neoliberales, sino también del intenso y a menudo radical activismo de los pobladores, incluso en las tomas de terrenos.

En última instancia, entonces, el caso chileno se ha convertido en un caso hasta cierto punto único, debido a su historia de convulsas tomas de terreno durante un período de activismo y revolución, y a los procesos posteriores que condujeron a la formalización y entrega de títulos legales en la periferia urbana durante la década de los 2000. Sin embargo, estas dos características tienden a acaparar la mayor parte de la atención tanto académica como popular. También suelen ocultar cómo la evolución de los márgenes urbanos en Chile resuena con procesos que han ocurrido en otros lugares; el punto es que forma parte de un continuo.

Al analizar a un período temprano del asentamiento urbano en Santiago, de 1920 a 1940, Simón Castillo y Waldo Vila iluminan un período poco estudiado del desarrollo periférico de la ciudad, por lo menos en relación con lo que había pasado antes y después. El libro revela no sólo por qué este período fue de crucial importancia, sino también cómo las dinámicas fundamentales en juego en Chile han sido importantes en otros lugares. En esta época, Santiago experimentó un aumento especialmente significativo de su población de bajos ingresos, a medida que los migrantes abandonaban la moribunda industria del salitre, la minería del cobre decaía por la Gran Depresión, y la mecanización y el crecimiento demográfico desempeñaban un papel más importante en el campo. Fue en este período que muchas de las comunas que hoy son parte esencial del Gran Santiago experimentaron procesos acelerados de urbanización masiva, incluyendo Renca, Conchalí, Independencia, San Miguel, Barrancas (hoy Cerro Navia y Pudahuel) y Maipú.

Como demuestran Castillo y Vila de manera tan productiva en este libro, el asentamiento de estas zonas se concentraba en el intento de producir viviendas y lotes individuales, a diferencia que los conventillos de la ciudad central. Estos últimos habían sido el tipo de habitación más importante para los pobres de Santiago a principios del siglo XX y habían recibido más atención histórica, ocultando el desarrollo de una periferia con casas individuales, el modo dominante de formar las nuevas poblaciones para el resto del siglo XX. El hecho que los pobres querían un hogar propio es de

suma importancia, jugando un papel fundamental en el desarrollo socio-espacial de la ciudad, las políticas del Estado, el mercado inmobiliario de bajos ingresos y la movilización de los pobladores.

Si los pobres querían un hogar propio en general, la mayoría no podía vivir en viviendas establecidas, con títulos de propiedad y servicios adecuados, creando un ambiente tenso y conflictivo. Las empresas inmobiliarias a menudo vendían propiedades fraudulentas, a las que los residentes llegaban con títulos e hipotecas dudosas, y sin las edificaciones y servicios que esperaban. Sus habitantes vivían en la precariedad, con escasas fuentes de empleo y falta de oportunidades, mientras que sus residencias estaban en pésimas condiciones y a menudo eran impugnadas legalmente. Tenían que soportar inundaciones, escasas opciones de transporte, una vigilancia policial ineficaz y una acumulación de basura que suponía un riesgo para la salud, incluyendo roedores e insectos. Muchos barrios carecían de electricidad, lo que ponía de manifiesto su desconexión de las formas básicas de consumo y vida nocturna que los residentes de otras partes de la ciudad daban por sentado. A la vez que estas condiciones podían provocar indignación y preocupación, también solían llevar a muchas personas a estigmatizar estas zonas y a sus residentes como “incivilizados”, incluso bárbaros y criminales. El Gobierno, por su parte, a menudo respondió de forma vacilante y poco sistemática a los abusos y condiciones de la periferia urbana.

Sin embargo, como también destacan Castillo y Vila, los residentes de la periferia participaron de manera activa en la transformación de sus hogares y barrios, cambiando tanto las políticas de la ciudad como su diseño e infraestructura. En una impresionante labor de investigación histórica, Castillo y Vila han escudriñado los archivos municipales y nacionales, descubriendo cómo los residentes y las asociaciones vecinales locales se organizaron y presionaron para hacer cambios. Estas formas incluyeron escribir a los funcionarios municipales y nacionales, obligando tanto a las instituciones gubernamentales como al público chileno en general a prestar atención a sus condiciones de vida y a cómo habían sido explotados y engañados con sus viviendas. Se aseguraron de que los servicios urbanos

en áreas como el transporte, la electricidad, la policía y el retiro de basura fuesen considerados como un derecho básico de la ciudadanía y la residencia en la ciudad. A menudo, ellos mismos construyeron sus casas, tanto en propiedades con títulos fraudulentos como en pequeños y crecientes actos de ocupación. Al hacer esto, los pobres de la ciudad no sólo reclamaban estas propiedades como propias, sino que profundizaban una tradición que les mostraba que podían confiar en su propio trabajo y habilidades de construcción para acceder a la vivienda. En un sentido importante, fueron capaces de humanizar las relaciones de propiedad y hacer que el Gobierno y una parte importante del público chileno respondieran a las demandas de condiciones de vida mínimamente aceptables, a pesar de que la situación de los terrenos urbanos seguía siendo muy desigual y estaba marcada por la corrupción y el fraude.

Todo esto tuvo lugar a medida que el Gobierno nacional continuaba asumiendo un papel más proactivo en el desarrollo urbano y la política de vivienda. Como plantean Castillo y Vila, la primera presidencia del general Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) fue especialmente importante en este sentido, porque la administración amplió sus marcos normativos y su papel en la provisión de infraestructuras y viviendas. Estas últimas y el desarrollo urbano, de hecho, formaban parte de un programa general para “civilizar” y “modernizar” la sociedad chilena y sus familias. Sin embargo, a pesar de que el papel del Gobierno central crecía en importancia, seguía invirtiendo demasiado poco en servicios y vivienda, sin importar la promesa implícita de que debía proporcionar equipamientos básicos para todos. La situación empeoró porque el Gobierno central tendía a no afirmar su autoridad con claridad, dejando en la incertidumbre exactamente qué burocracias gubernamentales supervisaban cuáles problemas. A la hora de organizarse y plantear sus demandas, los residentes de la periferia urbana podían pasar de una institución a otra, en largos e infructuosos esfuerzos por resolver sus problemas de habitaciones e infraestructura. Sin embargo, poco a poco y de forma fragmentaria, se construyeron carreteras, se ampliaron las líneas eléctricas, se instalaron servicios de alcantarillado y se edificaron casas.

Dichas mejoras estaban lejos de cubrir la dimensión del problema en su totalidad. La falta de soluciones adecuadas a las condiciones de vida y a las relaciones de propiedad en la periferia urbana en las décadas de 1920 y 1930 sentó las bases sobre las que luego se desarrollará la política más conflictiva y activista en las poblaciones de Santiago desde la década de 1940 hasta la de 1980. Cada vez más pobladores vivirán en asentamientos tomados y viviendas informales sin servicios, condiciones que se entenderán cada vez más como una crisis social. La capital chilena seguirá creciendo con rapidez y, aunque varios pobres aún vivían en conventillos o arrendaban piezas, la gran mayoría intentaba tener una casa propia, en una ciudad esparcida y segregada. A la vez, muchos no residían en condiciones mínimamente aceptables. Los conflictos se harán aún más intensos en torno a la forma en que los pobres urbanos acceden a las viviendas y a la propiedad, en especial a medida que los programas gubernamentales sean más ambiciosos (aunque todavía tenderán a estar muy por debajo de las expectativas) y los pobladores se vuelvan más activos y visibles públicamente.

Pero la intensidad de estas historias posteriores tiene su origen en los problemas y dinámicas básicas que explora este libro. Por un lado, la urbanización masiva tuvo lugar en el contexto de una intensa desigualdad y los convulsos procesos del capitalismo, incluido un mercado inmobiliario explotador y a menudo corrupto. Por otro lado, el aparato estatal chileno no respondió de forma adecuada a las demandas básicas planteadas por los ciudadanos: una vivienda mínimamente aceptable y servicios básicos. Llegarían las soluciones y respuestas, incluso convirtiendo las comunas y poblaciones analizadas en este libro en lugares que tendrían, casi de manera universal, unidades legalmente sancionadas y la diversidad de servicios por los que sus residentes habían luchado en las décadas de 1920 y 1930. Sin embargo, habrían de perdurar los problemas básicos en la conformación y extensión de la periferia urbana, porque la urbanización masiva seguiría formando parte de un contexto de relaciones socioespaciales conflictivas e injustas, en las que los vecinos construirían de manera activa sus hogares y sus vidas, pero

no necesariamente en condiciones elegidas por ellos mismos. La evolución y transformación de la periferia urbana sigue siendo una cuestión crítica de interés histórico permanente y, tal como demuestra esta investigación, el estudio histórico minucioso de su dinámica y sus conflictos revela el funcionamiento crítico de las relaciones estatales, la dinámica de la propiedad y el asentamiento masivo y la desigualdad en la propia ciudad moderna.

EDWARD MURPHY
Michigan State University