

La política de la pobreza y el gobierno de los asentamientos informales en Chile

Valentina Abufhele. The New School, Nueva York, Estados Unidos.

RESUMEN | Los asentamientos informales en Chile son entendidos como “territorios de pobreza”, representación que ha sido fundamental en el diseño de la política habitacional. Sin embargo, pese a que las tasas de pobreza han disminuido en el país, los asentamientos informales no se han reducido según lo esperado. A partir de la teoría de gubernamentalidad de Foucault, en este artículo examino esa representación de los asentamientos, que se da por sentada. A partir de la revisión de documentos oficiales de gobierno y discursos presidenciales, reconstruyo los conceptos utilizados para describir los asentamientos desde 1940 en adelante. Analizo cómo el concepto de pobreza adquiere relevancia a partir de la dictadura militar, y se consolida como marco interpretativo para entender los asentamientos recién durante los años 1990. Este marco, que denomino la “política de la pobreza”, contribuye a transformar los asentamientos en territorios gobernables. Se discuten las implicancias de esta transformación.

PALABRAS CLAVE | pobreza, campamentos, sociología urbana.

ABSTRACT | *Informal settlements in Chile are understood as territorial concentrations of poverty. This understanding has shaped housing policy for informal settlements. However, despite the fact that poverty rates have reduced considerably in the country, informal settlements have not reduced as expected. Building upon Foucault's framework of governmentality, I examine the framing of poverty that has become taken-for-granted today. Through the examination of official state documents and presidential discourses, I trace the concepts used to describe informal settlements between the 1940s and the 1990s. The concept of poverty gains predominance during the military dictatorship (1973-1989) and consolidates as a framing to understand informal settlements only starting from the 1990s. This framing, that I refer to as “the politics of poverty” became instrumental to transform informal settlements into a governable population, from collective and political actions aimed to negotiate access to housing, to individual and de-politicized actions seeking government assistance. The implications of this transformation are discussed.*

KEYWORDS | *poverty, slums, urban sociology.*

Introducción

En 1998, el gobierno de Chile publicó un documento oficial que describía los principios orientadores del programa Chile Barrio, el cual fue diseñado para dar solución al problema de los asentamientos precarios en el país. El documento declaraba “que dada la naturaleza de estos asentamientos, en ellos se concentra una proporción significativa de las personas que se encuentran bajo la ‘línea de pobreza’, constituyéndose en uno de los principales bolsones de concentración territorial de pobreza e indigencia” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [Minvu], 1998, p. 2).

Hoy, esta imagen de los campamentos no nos parece extraña ni fuera de lo normal. De hecho, ha pasado a ser parte del sentido común pensar y hablar de los campamentos en Chile utilizando el concepto de “pobreza”. Sin embargo, esto no ha sido desde siempre así. Pese a que los asentamientos informales han formado parte de la trama urbana al menos desde los años cuarenta (De Ramón, 1990), el concepto pobreza comenzó a ser utilizado sistemáticamente para hablar de los asentamientos informales solo desde la dictadura militar (1973-1989) y se consolidó en la narrativa estatal desde mediados de los años noventa. En este artículo revisito los conceptos utilizados para describir los asentamientos informales antes y después de 1990, y examino cómo la problematización de los campamentos en tanto “bolsones de concentración territorial de pobreza” (Minvu, 1998, p. 2) se consolida y contribuye a transformar los asentamientos en territorios gobernables.

Incluso al momento de dicha publicación (1998), no era del todo evidente que las categorías de pobreza e indigencia fuesen empíricamente las más apropiadas para describir los asentamientos. Durante el diseño del programa Chile Barrio, se realizaron dos estudios que tenían por objetivo informar respecto de su implementación: un catastro de asentamientos precarios (Minvu & Instituto de la Vivienda [INVI], 1996) y un estudio complementario sobre la caracterización de la población residente en asentamientos informales (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía [Celade]-Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 1998). Estos documentos no incluyeron indicadores de pobreza. Para caracterizar la población de los asentamientos, el último de ellos incluyó indicadores de nivel educativo, porcentajes de empleo y dependencia económica de la familia,¹ que fueron interpretados como “factores de vulnerabilidad”, es decir, activos o recursos que permiten a una familia controlar las fuerzas que la afectan (Cepal, 1999). Pese a que estos factores aumentan el riesgo de caer en la pobreza, esto no explica cómo el concepto pobreza fue utilizado para caracterizar los asentamientos dentro del contexto de implementación del Chile Barrio.

Durante nuestra entrevista, Cecilia Andueza,² funcionaria del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuestionó el sustento empírico de la asociación conceptual entre asentamientos informales y pobreza:

1 Dependencia económica es un indicador sobre la actividad económica del hogar. Corresponde a la proporción de los miembros económicamente activos del hogar, con respecto a aquellos miembros inactivos.

2 Todos los nombres de funcionarios públicos incluidos en el artículo son pseudónimos. Las entrevistas de este estudio se realizaron bajo el compromiso de anonimato.

Cuando se realizó el catastro [1996], todo el mundo dijo “la mayoría de las familias de extrema pobreza están ubicadas en los campamentos”. Nosotros realizamos un cruce entre los datos que teníamos de los campamentos y el instrumento que se usaba para caracterizar la población en ese momento, la Ficha CAS [Comités de Asistencia Social], y estimamos que había un 26% de las familias que se encontraba en esa condición [de pobreza]. Es decir, no era una situación extendida en esa época.

Pese a la ausencia de indicadores de pobreza en los mencionados documentos y a que el indicador de pobreza utilizado en ese entonces caracterizaba solo a un 26% de la población residente en campamentos, el programa Chile Barrio aplica el concepto pobreza para describir el fenómeno del poblamiento informal.

En este artículo cuestiono la asociación conceptual entre asentamientos informales y pobreza que se encuentra asentada en el discurso gubernamental. Intento responder a la pregunta por cómo y en qué momento se produce esta asociación, que resulta tan evidente en Chile hoy. La pregunta central de este artículo es cómo, entre todas las categorías posibles, pobreza se constituye en el marco de interpretación predominante para hablar sobre asentamientos informales. Para responder a ella, revisito los conceptos y definiciones utilizados en documentos oficiales de gobierno para hablar de asentamientos informales desde 1940 en adelante, y examino las implicancias de esta forma de problematizar el fenómeno de los asentamientos.

Antes de continuar, resulta necesario señalar que los pobladores de asentamientos informales sí pertenecen a los quintiles de más bajos ingresos de la población chilena. No es mi intención poner en cuestión las características socioeconómicas de los pobladores de asentamientos informales y las múltiples dificultades que enfrentan cotidianamente. Esta aclaración resulta necesaria para comprender el argumento del artículo: cuestionar la asociación conceptual entre asentamientos y pobreza no equivale a preguntarse si la población residente en campamento es o no pobre. Esta sería una lectura errónea del argumento. Por el contrario, este trabajo cuestiona cómo la problematización gubernamental de los asentamientos como territorios de pobreza ha sido instrumental para el gobierno de los asentamientos informales durante los años noventa, y reflexiona sobre las implicancias políticas que tiene convertir a una población en un “sujeto de pobreza”.

Este artículo se enmarca dentro los estudios de gubernamentalidad de Foucault (1991). En breve, Foucault define “gobierno” como una forma de poder, propia de la sociedad moderna, que consiste en conducir las conductas de los individuos y así regular el comportamiento de grupos de la población a través de formas específicas de conocimiento (la economía política) y técnicas de gobierno (aparatos de seguridad). La gubernamentalidad, a su vez, corresponde a la racionalidad de gobierno —una forma de pensar el ejercicio del gobierno como forma de poder (Foucault, Burchell, Gordon & Miller, 1991)—. En este marco, utilizo el concepto de régimen de gubernamentalidad, desarrollado por Colin Gordon (1991) y Mitchell Dean (2010) para analizar el gobierno de los asentamientos informales. Tal concepto busca iluminar el complejo entramado de instituciones que participan del gobierno de una población, que incluyen no solo la acción del Estado, cuyo rol es predominante, sino también

un conjunto de otras organizaciones y agentes que están dispersos y no actúan necesariamente concertados entre sí.

Los regímenes de gubernamentalidad pueden ser analizados desde múltiples dimensiones: las racionalidades de gobierno, las formas de conocimiento en las cuales se sostiene, las formas de visibilidad del objeto de gobierno, las técnicas o instrumentos para el ejercicio de gobierno, y la formación de identidades y subjetividades (Dean, 2010). En este artículo analizo una dimensión específica de los regímenes de gubernamentalidad: la dimensión de lo visible y lo enunciable (Deleuze, 1991). Esta dimensión propone que para el gobierno de una población, es necesario hacer visible y nombrar el objeto o sujeto que va a ser gobernado. Hacer visible y enunciable un campo de intervención es condición necesaria para la operación de los regímenes de gobierno, en la medida en que permite identificar a la población que será gobernada, definir el problema por ser resuelto y los objetivos del ejercicio del poder. Un campo de intervención se hace visible y enunciable a través de la producción, uso y circulación de conceptos, datos, estadísticas, gráficos, imágenes y mapas (Dean, 2010). Los elementos utilizados para visibilizar y nombrar un campo de intervención de gobierno están entramados en disciplinas de conocimiento. Así, las categorías utilizadas para constituir a los asentamientos informales en un campo de intervención gubernamental, proveen un punto de entrada para analizar cómo el conocimiento está entrelazado con el ejercicio del poder (Dean, 2010).

Desde este marco conceptual, describo cómo los asentamientos informales se constituyen en un campo de intervención de gobierno, que se visualiza y se describe a partir del concepto de pobreza. Pese a las múltiples imágenes y categorías que se usan desde 1940 para describir los asentamientos informales, el concepto pobreza comienza a ser utilizado para describir los asentamientos durante la dictadura militar. Este marco de interpretación se consolida recién durante los años noventa. A partir de entonces, el régimen de gobierno de los asentamientos informales en Chile se estructura sobre la base de una política de la pobreza: un marco interpretativo que representa, visualiza, enuncia y orienta la intervención en asentamientos informales en tanto territorios de pobreza.

Este nuevo marco interpretativo busca constituir los asentamientos informales en una población gobernable, en un momento histórico en el cual los gobiernos que encauzaron la transición a la democracia necesitaban establecer autoridad sobre las acciones políticas de los pobladores. Es decir, para poder constituirse en un campo de intervención de gobierno y con el objeto de hacer gobernable la demanda política por vivienda, los asentamientos informales fueron visualizados y nombrados como territorios de pobreza. El concepto pobreza proveyó la categoría adecuada para hacer legible la informalidad (Scott, 1998), y para establecer una relación de poder y autoridad con esta población (Dean, 2010).

En un análisis que construye sobre la teoría de gubernamentalidad, Giovanna Procacci (1991) desarrolla el concepto de política de la pobreza. La política de la pobreza consiste en constituir a una población en un sujeto de pobreza. Visualizar y enunciar a un otro como sujeto “pobre” no busca eliminar la pobreza ni la estructura de desigualdad que le da origen. Tiene como fin último mantener el orden social, eliminando formas de conducta que no están alineadas o que subvierten el proyecto social, político y económico.

El trabajo de Procacci (1991) ilumina cómo el uso del concepto pobreza fue instrumental para homogeneizar y despolitizar a la población de los asentamientos informales durante los primeros gobiernos democráticos, y se constituyó en una forma de gobernar a los pobladores institucionalmente a través de políticas públicas de superación de pobreza. Esto, en un contexto en el cual el primer gobierno democrático posdictadura requería asegurar la estabilidad política y gobernabilidad del país.

De acuerdo con estas orientaciones teóricas, revisito los conceptos y definiciones utilizados por autoridades de gobierno para referirse a los asentamientos informales, publicados en documentos oficiales (leyes, decretos, orientaciones programáticas, memorias y catastros, entre otros) y discursos presidenciales al Congreso Pleno realizados anualmente desde 1939 a la fecha. También recurro a conceptos y definiciones utilizados por académicos, aunque solo selectivamente.³ Esta reconstrucción de fuentes documentales comienza en la década de 1940 y concluye el año 1999. Los años cuarenta son considerados tanto por fuentes académicas como en documentos oficiales de gobierno como la década en que los asentamientos se expanden en las periferias de las ciudades y, por tanto, emergen como preocupación estatal. Este artículo concluye hacia el final de la década de los noventa, momento en que los asentamientos se consolidan dentro de la agenda gubernamental como un problema “de pobreza”.⁴

El artículo se organiza en cuatro secciones: las dos primeras describen cómo los asentamientos informales fueron definidos desde 1940 a 1973, y luego desde 1973 hasta 1989. El objetivo de estas secciones es presentar las categorías y definiciones utilizadas por el Estado y otras agencias, y establecer la línea de base sobre la cual comparar las categorías utilizadas a partir de los años noventa. La tercera sección se focaliza en la primera década de gobiernos democráticos, y describe el proceso de resignificación de los asentamientos informales y la consolidación de la asociación conceptual entre campamentos y pobreza. La sección final describe algunas de las implicancias de este proceso de resignificación para el gobierno de los asentamientos informales.

Definiciones de asentamientos informales: periodo de emergencia y acción colectiva (1940-1973)

Entre los años 1940 y 1973, tres conceptos fueron utilizados para nombrar los asentamientos informales: poblaciones callampa, tomas de terrenos y campamentos, junto a una gran variedad de definiciones para describirlos. Durante este periodo, las categorías y descripciones utilizadas por funcionarios de gobierno y

3 En este artículo no es posible entregar una revisión exhaustiva de la producción académica sobre asentamientos en Chile. Utilizo fuentes académicas con dos objetivos: por un lado, múltiples documentos de gobierno utilizan publicaciones académicas para fundamentar sus argumentos. En esos casos, cito ambas fuentes. Por otro lado, utilizo referencias académicas para proveer de contexto o contrastar las narrativas utilizadas por el Estado.

4 A partir de los 2000, nuevos conceptos se proponen para entender los campamentos. Sin embargo, la interpretación de los campamentos como territorios de pobreza sigue estructurando el régimen de gobierno de los asentamientos informales hasta el presente.

académicos ilustran un cambio desde el entendimiento de asentamientos informales como acciones espontáneas, individuales y no-políticas de los residentes, destinadas a resolver el problema de la falta de habitación; a acciones organizadas, colectivas y políticas, que mediante la ocupación de tierras buscaban negociar una solución habitacional con las autoridades de gobierno. De manera similar, hay una transformación en la representación de los residentes: desde la idea de sujetos necesitados a la de actores políticos. En esta sección describo brevemente estos cambios en la representación de los asentamientos. Muestro que la noción de “pobres urbanos” no era una categoría central para describir a la población residente en asentamientos, y que el concepto pobreza tampoco representaba una categoría predominante para representar los asentamientos informales.

Lo anterior no significa que la categoría de pobres urbanos no fuese utilizada por académicos y por el Estado entre 1940 y 1970. De hecho, las referencias a “los pobres de la ciudad” son una forma recurrente de nombrar a aquellos que se encuentran en los estratos socioeconómicos bajos. Sin embargo, la mayoría de las veces, la categoría de “pobre urbano” era utilizada como una noción general, para referirse a un sector urbano marginalizado, en oposición a los sectores privilegiados (Ramos, 2016). Por su parte, la categoría de “poblador” constituyó un concepto más preciso para hablar sobre los residentes de poblaciones pobres. En comparación con la noción genérica de pobres urbanos, la categoría de poblador refiere a un grupo social que se constituye a través de sus acciones como “productor de espacio urbano”, especialmente de vivienda (Espinoza, 1998, p. 9).

Poblaciones callampa

Pese a que la vivienda informal es tan antigua como la ciudad misma, y data desde al menos el siglo XVII (De Ramón, 2007), los asentamientos informales aumentan en la década de los cuarenta a partir del proceso de urbanización (De Ramón, 1990; 2007; Espinoza, 1988). Los primeros asentamientos informales fueron denominadas “poblaciones callampa” para describir “el breve tiempo que demoraba su formación” (De Ramón, 2007, p. 241; Minvu, 2004, 2013). Estas poblaciones iban creciendo gradualmente a través de la agregación y acumulación de nuevas viviendas, extendiendo la ciudad hacia las periferias (De Ramón, 2007).

Las callampas son descritas en los documentos oficiales del Estado como agrupaciones “espontáneas”, no controladas, autoconstruidas con materiales de desecho, por trabajadores sin casa, que se ubicaban en tierras que no les pertenecían y que no tenían equipamiento alguno (Castells, 2006, citado en Minvu, 2013; De Ramón, 1990, citado in Minvu, 2004, p. 84). Debido a la falta de viviendas para los sectores de bajos ingresos, las callampas constituían la “única posibilidad” de los migrantes para asentarse en la ciudad (Minvu, 2013, p. 12). Eran entendidas como acciones de sobrevivencia frente a la falta de habitación.

En el discurso presidencial de 1952, se describe a los habitantes de estos asentamientos como “familias menesterosas, que en la promiscuidad de la ‘callampa’ habían olvidado aquellos hábitos más elementales de moralidad e higiene”. En dicho documento se señala que la indigencia de estos pobladores los colocaba al margen de los beneficios de los organismos existentes (Mensaje Presidencial, 1952).

La narrativa estatal señala que las callampas “se distinguen de los que posteriormente se conocen como campamentos al ser una ocupación espontánea, que se va conformando de a poco, como un lugar de transición, sin intención de quedarse allí” (Minvu, 2013, p. 12). Las representaciones de los asentamientos como “espontáneos” versus “organizados”, y “pasivos” versus “políticos”, van a ser nociones binarias recurrentes para referirse a la naturaleza de las acciones de los pobladores por parte de autoridades políticas y de la academia. Estos pares binarios, que se irán reproduciendo y reeditando a través del tiempo a partir de nuevos conceptos, hablan de la agencia que se les atribuye a los residentes y definen una relación de autoridad entre las instituciones y los sujetos.

Tomas de terreno

Hacia fines de los años cincuenta, emergen las “tomas de terrenos”. Las tomas se entienden como producto de una acción organizada y colectiva de los residentes: “La diferencia principal entre estos dos asentamientos es que las tomas son el producto de una acción organizada de los pobladores, que se identifican entre sí a partir de su reivindicación habitacional y tienen una intención de radicarse en los terrenos seleccionados y negociar directamente con el Estado” (Minvu, 2013, p. 13).

Las “callampas” continuaron existiendo. El Mensaje Presidencial de 1962 señalaba que las autoridades de gobierno mantenían los “programas de erradicación y radicación con el objeto de trasladar al mayor número posible de familias modestas que vivían en conventillos y poblaciones callampas” (Mensaje Presidencial, 1962, p. 272). Sin embargo, las tomas de terreno se constituyeron en una forma distinta de vivienda informal y de resolver la necesidad habitacional, a través de negociaciones con el Estado.

Este giro en la forma de representar los asentamientos responde a la experiencia emblemática conocida como “la Toma de La Victoria”, ocurrida en 1957. Las fuentes oficiales de gobierno indican que este episodio “inauguró una nueva etapa en la historia de los pobladores, al establecerse un precedente de ocupación de terreno a través de la movilización social que –con ayuda de partidos políticos y de la Iglesia– lograron una negociación con el Estado” (Minvu, 2004, p. 136).

La Toma de La Victoria es considerada la primera ocupación de terrenos “organizada” (Cortés, 2013; Dubet, Tironi, Espinoza & Valenzuela, 2016; Espinoza, 1988). Se la describe como la acción colectiva de un grupo de pobladores sin casa que, en respuesta a su falta de vivienda, decidieron tomarse un terreno. Su acción es entendida como una demanda ante la falta de vivienda, pero también como una reivindicación ante el Estado por reconocimiento. Pese a que esta experiencia surgió de la organización autónoma de los pobladores, la negociación entre ellos y Estado estuvo mediada por partidos políticos y otras organizaciones –por ejemplo, la Iglesia católica–, que apoyaron la ocupación e intercedieron a favor de sus residentes (Cortés, 2013; Dubet et al., 2016). La Victoria marcó el inicio de las ocupaciones de terreno como un repertorio de acción colectiva de los pobladores.

De acuerdo con fuentes oficiales de gobierno, entre los años 1957 y 1972, las tomas de terreno aumentaron (Minvu, 2004). Para ese entonces representaban no solo una demanda de vivienda, sino también de integración social y urbana

(Espinoza 1988, citado en Minvu, 2013). Junto con el proceso de radicalización del país, las tomas de terreno comenzaron a ser entendidas como acciones políticas y una forma de lucha por el acceso a la vivienda de los “pobladores sin casa” (Cortés, 2013; 2014; Espinoza, 1988; Garcés, 2002; Schneider, 1995). Pese a que las siguientes ocupaciones de terreno reproducen los repertorios de acción que habían sido inaugurados en la Toma de La Victoria, se harán cada vez más politizadas. A medida que los pobladores emergen como actores políticos y un movimiento de pobladores comienza a tomar forma, estas organizaciones inicialmente “autónomas” comenzaron a ser disputadas por los partidos políticos de izquierda. Los partidos dejaron de ser solo mediadores en las negociaciones entre pobladores y Estado, para pasar a ser organizadores de nuevas ocupaciones de terrenos (Dubet et al., 2016).

Durante la administración del presidente Frei Montalva (1964-1970), se inauguró una nueva política para los grupos de bajos ingresos. Esta política, denominada “Promoción Popular”, intentó limitar el proceso de radicalización de la izquierda y avanzó en promover la participación de las organizaciones de base a través de los canales institucionales definidos por el Estado. Las organizaciones de base, incluidas las de los pobladores, comenzaron a ser mediadoras entre la comunidad y la vida política del país, un espacio de participación para canalizar sus demandas institucionalmente y recibir y distribuir la asistencia del Estado (Espinoza, 1988, citado en Minvu, 2004, p. 129; Mensaje Presidencial, 1968, p. 61). El énfasis de este gobierno en la participación respondía a la idea de que los grupos populares se encontraban en una “situación de marginalidad”. El concepto, desarrollado en Chile durante los años sesenta por el centro de investigación Desal, fue adoptado por el gobierno de Frei y contribuyó a dar forma a la política pública de vivienda. La marginalidad fue definida por el gobierno como una “condición fundamental de grandes sectores de la población urbana y rural que carecen de una efectiva participación en la vida de la comunidad nacional a que pertenecen y en los beneficios que otorga una sociedad bien organizada” (Palma & Sanfuentes, 1979, citado in Minvu, 2004, p. 129). La cita del Mensaje Presidencial del año 1964 ilustra el énfasis de este gobierno en la integración social:

El actual gobierno, [...] ha prestado también especial atención al serio problema de carácter social que ha significado la ocupación ilegal de terrenos, para cuyos efectos ha procedido a radicar en poblaciones casi totalmente urbanizadas a más de 30 mil familias, [...] transformándolos en propietarios, y consecuentemente, promoviendo un profundo cambio en sus relaciones con el conglomerado social. (Mensaje Presidencial, 1964, p. 453)

Las distintas variantes de la teoría de la marginalidad han sido los marcos de referencia más importantes en la conceptualización de los asentamientos informales y de la pobreza urbana, no solo en Chile, sino en América Latina en general (Dubet et al., 2016).

Campamentos

La política de Promoción Popular y un incipiente movimiento de pobladores pusieron en movimiento una demanda por vivienda que el gobierno no fue capaz de

satisfacer. Además, los partidos políticos de izquierda –principalmente los partidos Comunista y Socialista– contribuyeron a la radicalización de las organizaciones de base, aumentando la presión política al Estado (Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano [CIDU], 1972; Dubet et al., 2016). Entre 1967 y 1972, las tomas de terreno se multiplicaron.

En este contexto, las “tomas” comenzaron a llamarse “campamentos”. De acuerdo con la definición estatal, el concepto campamento alude “a una organización interna con una estructura y disciplina similares a las de los campamentos militares o paramilitares, donde de manera colectiva se lleva a cabo la instrucción, la educación y se satisfacen las necesidades básicas intentando proveerse de lo necesario”. Esta categoría “da cuenta de una organización para la lucha, se vincula con una orgánica dispuesta para la participación social que convertía a los campamentos en actores políticos claves del momento” (Minvu, 2013, p. 14). A medida que las organizaciones de pobladores se fueron radicalizando políticamente, la noción de “lucha” comenzó también a significar la “lucha de clases” que tomaba forma en el discurso político de la izquierda chilena (Minvu, 2004, p. 136).

Bajo el gobierno del presidente Allende (1970-1973), el Estado asumió un rol preponderante en la provisión de vivienda, la cual era considerada un derecho social, y su provisión constituyó una de las responsabilidades más importantes del gobierno (Corporación de la Vivienda [Corvi], 1972; Minvu, 2004; Rojas, 1999). La Corvi señalaba que el principal problema habitacional y urbano del país era el de las “condiciones subhumanas de habitabilidad de un **TERCIO** de la población chilena” (Corvi, 1972, p. 2, *negrita y mayúscula en el original*). Asimismo, entendía las demandas de vivienda como legítimo derecho: “la lucha proletaria [...] ha tenido como una de sus banderas reivindicativas el problema de la vivienda de interés social. Esta lucha de masas, en la medida que ha logrado cohesión y con ello, fuerza, ha obligado a las autoridades a entregar respuestas a sus exigencias” (Corvi, 1972, p. 3). De acuerdo con estos principios, era responsabilidad del gobierno el representar a las masas y responder a la “aspiración legítima de los más amplios sectores por la vivienda” (Corvi, 1972, p. 3).

Entendidos como mecanismos legítimos de acceso a la vivienda, los campamentos aumentaron considerablemente durante esta administración, desde menos de 10 en 1968, a 220 en 1970 (Fadda & Ducci, 1993). Los partidos de oposición al gobierno organizaron ocupaciones de terreno con el objetivo de presionar la política estatal. Incluso los partidos de la coalición de gobierno comenzaron a organizar tomas de terreno, creando una tensión política dentro del gobierno de Allende. Debido al aumento de tales ocupaciones, el gobierno intentó reprimirlas hacia el final de su periodo, bajo el argumento de que no estaban basadas en la necesidad, sino en las estrategias políticas de los partidos de oposición (Minvu, 1971). Esta etapa termina en un momento en el cual los campamentos son entendidos como la dimensión urbana del conflicto de clases y una estrategia de presión al gobierno para la efectiva realización del derecho a la vivienda (Castells, 1973; CIDU, 1972).

Algunos de los conceptos utilizados para hablar de los asentamientos informales se describen en este breve resumen del periodo: ocupaciones espontáneas, territorios de acción colectiva, manifestaciones de marginalidad, demandas por vivienda

e integración social y manifestación de la lucha de clases. Las interpretaciones de los asentamientos que proponen los documentos de gobierno no descansan en el concepto de pobreza, sino más bien en un tipo de urbanización que responde a la acción de sus residentes. Mientras las callampas son descritas como agregaciones espontáneas de viviendas, las tomas de terreno son representadas como esfuerzos de organización colectiva. Mientras las callampas describen una táctica de sobrevivencia, las tomas de terreno son interpretadas como demandas políticas, cuyo objetivo es integrar los grupos marginalizados a la sociedad. Paralelamente a la polarización del país, el lenguaje gubernamental para hablar de los campamentos también se radicaliza, y el concepto de campamentos designa una estrategia de lucha por el acceso a la vivienda. Estas representaciones de los campamentos como organizaciones políticas constituyen el fundamento de la represión militar en estos territorios que se despliega durante la dictadura.

Definiciones de asentamientos informales durante la dictadura militar (1973-1989)

Un nuevo giro en la representación de los asentamientos informales toma forma durante el régimen autoritario. La vivienda ya no es entendida como “derecho social” que puede ser demandado políticamente, y las autoridades redefinen los asentamientos informales a partir del concepto de pobreza y “marginalidad habitacional”. Varios factores contribuyen a este giro. Por un lado, y como parte de la política represiva del régimen, los militares intervienen los campamentos activos políticamente, sus dirigentes son detenidos y las organizaciones se ven desmanteladas. Los campamentos como estrategias de acceso a vivienda son prohibidos y los pobladores relocados desde las áreas centrales de la ciudad hacia las periferias. Por otro lado, esta administración desarrolla las primeras mediciones de pobreza. Ellas son impulsadas por el principio neoliberal orientado a reducir el gasto social, y a focalizar los recursos del Estado en la población “más necesitada”. Durante este periodo, el concepto pobreza se vuelve relevante para el objetivo gubernamental de focalizar los recursos.

Emergencia del concepto de pobreza en la agenda gubernamental

La dictadura militar que comienza en 1973 emprende una refundación de la sociedad chilena. Las autoridades implementan una transformación neoliberal de la economía y del modelo de desarrollo, cambiando radicalmente el rol del Estado. Una reforma completa del sector de vivienda se llevó a cabo sobre la base de los principios utilizados para reformar otros sectores de la economía (Rojas, 1999). En este modelo, la vivienda es un derecho que debe ser obtenido a través del mercado (Valdés, 1986). El Mensaje Presidencial de 1974 señala:

Se procurará que los ciudadanos tengan asegurados [...] la vivienda familiar digna, confiriéndoles especial apoyo y estímulo al esfuerzo propio [...] Todas estas acciones se abordarán exigiendo a los beneficiarios su cuota de esfuerzo y responsabilidad, de modo que no sólo sean receptores de servicios y prestaciones...”. (Mensaje Presidencial, 1974)

Así, el “principio que informa la política habitacional postula que la vivienda es un derecho que se adquiere con esfuerzo y ahorro, para lo cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad” (Morales & Rojas, 1986, p. 13).

En contraste con los gobiernos anteriores (1964-1973), durante los cuales los derechos sociales, incluido el derecho a la vivienda, serían garantizados por el Estado de manera gradual y con pretensiones de universalidad a la población, a partir de mediados de los años setenta el Estado reduce y dirige el gasto social solo a aquellos grupos que, dados sus bajos niveles de ingreso, no podían participar del mercado por sus propios medios (Minvu, 2004). Esta reducción del gasto social y redirección hacia las familias “necesitadas” se denominó “focalización”, proceso que obligó al gobierno a identificar las familias que serían focalizadas y que fueron definidas como los grupos “de extrema pobreza” (Martínez & Palacios, 1996; Morales, 1983; Ramos, 2016; Valdés, 1986). Los instrumentos diseñados para cumplir este objetivo fueron el Mapa de la Extrema Pobreza (en 1974) y la Fichas de Estratificación Social (en 1980), conocida como Ficha CAS (por Comités de Asistencia Social) (Ramos, 2016; Valdés, 1986).

El Mapa de la Extrema Pobreza fue el primer estudio gubernamental dirigido a medir la magnitud de la extrema pobreza en el país. Su objetivo fue clasificar a la población de acuerdo con su bienestar, a través de la evaluación de la calidad de los bienes y servicios a los cuales tenían acceso. El Mapa utilizó los datos disponibles en el censo de 1970: tipo de vivienda, materialidad, acceso a infraestructura, equipamiento del hogar, hacinamiento, y nivel educativo de la población (Oficina de Planificación Nacional [Odeplan]-Instituto de Economía [IEUC, Pontificia Universidad Católica de Chile], 1974). Así, la “extrema pobreza” fue medida principalmente a través de indicadores relativos a la vivienda.

Los indicadores utilizados para medir pobreza informaron y contribuyeron al diseño y evaluación de los programas de intervención. Así, “las campañas de construcción de viviendas sociales emprendidas por el gobierno militar estuvieron encaminadas a reducir la extrema pobreza, cuya definición operativa estaba basada en indicadores de vivienda (Ramos, 2016, p. 29). Uno de los tipos de vivienda identificados en el Mapa de la Extrema Pobreza fue la “vivienda marginal o callampa” (Odeplan-IEUC, 1974, p. 13). Y la población que se encontraba viviendo en este tipo de viviendas fue considerada “de extrema pobreza” (Odeplan-IEUC, 1974). Este Mapa fue el primer estudio que estableció “la extrema pobreza” como un objeto de gobierno, y el primero en identificar las “callampas” como parte de este objeto.

Asentamientos informales como tipos de marginalidad habitacional

Durante los primeros años de dictadura, el trabajo de las autoridades se focalizó en “reducir las ocupaciones ilegales, lo que llevó a disminuir el número de campamentos” y el de familias habitantes en ellos (Minvu, 2013, p. 14). La represión de los campamentos buscaba desarticular las organizaciones políticas y sociales ya existentes, a la vez que prevenir la toma de terrenos como estrategia política de acceso a vivienda. Asimismo, los residentes de campamentos fueron relocados desde los distritos centrales y más adinerados hacia las periferias, o radicados en los mismos terrenos a través de la provisión de infraestructura sanitaria (Minvu, 2004, 2013).

Las autoridades redefinieron los campamentos como una manifestación de marginalidad. El concepto de “marginalidad” que aplicaron fue, sin embargo, distinto al propuesto por el Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (Desal) en los años sesenta, y en vez de connotar una situación de falta de integración y participación en la sociedad, la marginalidad fue entendida como precariedad habitacional. Esta redefinición se materializó en 1985, cuando las autoridades de vivienda realizaron el primer Catastro Nacional de Marginalidad Habitacional. El estudio identificó varios tipos de marginalidad habitacional; entre ellos, los campamentos, que son definidos como “conjunto de familias instaladas con o sin autorización en terrenos de terceros. Sus viviendas son provisorias y no tienen urbanización completa” (Minvu, 1985).

La siguiente cita del último mensaje dictatorial ilustra las representaciones en conflicto y los cambios que las autoridades promueven en la representación de los asentamientos informales: la condena de las prácticas políticas, la promoción del acceso a la propiedad privada a través del esfuerzo individual, y el uso del lenguaje de la marginalidad y la pobreza:

Ha sido preocupación permanente del Gobierno dar bienestar integral a nuestros compatriotas, lo que ha conducido a la materialización de una acción persistente destinada a dejar atrás los enormes cinturones de marginalidad, pobreza y miseria que rodeaban a nuestras principales ciudades. No tienen fundamento aquellas “tomas” y “ocupaciones” indiscriminadas de terrenos y viviendas [...] ¡Esas son las siniestras acciones que el comunismo impulsa y respalda, pues con ello fomenta el odio y la descomposición social! En cambio, la política habitacional que hemos llevado a cabo se funda en la plena valoración de la persona y en la confianza en su capacidad de ahorro. ¡El acceso a la vivienda propia ha dejado de constituir una merced atada al sufragio como era en el pasado! ¡Ya no se entregan techos en función de los posibles votos o por compromisos de militancia política! ¡La propiedad de un bien raíz es fruto del esfuerzo de cada chileno y de políticas habitacionales serias, honestas y estables! (Mensaje Presidencial, 1989)

A pesar del estricto control ejercido por el régimen autoritario sobre la población, durante los años ochenta emergieron nuevos campamentos (Minvu, 2013). Algunos de estos asentamientos “retomaron la orientación política sumándose a las movilizaciones para la recuperación de la democracia y otros mantuvieron una lógica comunitaria” (Minvu, 2013), distanciándose de la acción política. Las ocupaciones de terrenos más exitosas ocurrieron en 1983, en el contexto de las protestas sociales contra la dictadura. Durante el ciclo de protestas desencadenado entre 1983 y 1986, el movimiento de pobladores se reactivó y adquirió fuerza (Dubet et al., 2016; Schneider, 1995). Los ciclos de protestas y la reemergencia de las tomas de terreno durante este periodo instalaron la idea de que, pese a la represión militar, el movimiento de pobladores aún tenía capacidad de rearticulación.

Un doble movimiento se desarrolla durante el periodo autoritario. Por un lado, comienza a tomar forma un cambio en la representación de la agencia de los campamentos, desde organizaciones políticas que demandan acceso a vivienda a través de la ocupación de terrenos, a asentamientos despolitizados caracterizados por la

marginalidad y pobreza, los cuales se espera que accedan a la vivienda a través de los esfuerzos individuales de sus integrantes. Por otro lado, se posiciona la pobreza como objeto de intervención en la agenda política. El principio de reducción del gasto público y la focalización como mecanismo de distribución de recursos marcan la emergencia de la pobreza como objeto gubernamental (Ramos, 2016).

A través del recuento de las categorías que han servido para hacer los asentamientos visibles y enunciables, muestro cómo emerge y se desarrolla un nuevo campo de intervención gubernamental (Deleuze, 1991). Entre 1940 y 1970, el concepto de pobreza no constituye una categoría central para definir los asentamientos. Solo desde mediados de los setenta adquiere relevancia para definir a la población objetivo de las políticas gubernamentales. Esta asociación entre pobreza y asentamientos que emerge incipientemente durante la dictadura, se consolidará definitivamente durante el siguiente gobierno (tabla 1).

TABLA I | Categorías y representaciones de asentamientos informales, 1940-1999

PERIODO DE TIEMPO	CONCEPTOS UTILIZADOS	REPRESENTACIONES
1940-1957	Poblaciones callampa	Ocupaciones espontáneas, lugares de transición
		Acciones individuales, despolitizadas y de sobrevivencia
		Agregación gradual de viviendas
		Habitaciones precarias en terrenos sin urbanización
1957-1968	Toma de terrenos	Ocupaciones organizadas, con intención de radicación
		Acciones colectivas de pobladores sin casa
		Demandas políticas por habitación, reconocimiento e integración social
		Organizaciones orientadas a la negociación con el Estado
		Manifestaciones de marginalidad política
1968-1973		Mecanismos de acceso a la vivienda
		Organizaciones para la lucha por tierra y habitación
		Acciones colectivas conducidas por organizaciones de pobladores
		Demandas políticas al Estado, organizadas o mediadas por partidos políticos
		Manifestación de lucha de clases
1973-1989	Campamentos	Representación dual: (1) Manifestaciones de marginalidad habitacional: habitados por población en extrema pobreza (2) Estrategias políticas de acceso a vivienda que deben ser reprimidas y relocalizadas
		Organizaciones que deben ser desarticuladas
1990-1999		Representación dual: (1) Organizaciones con potencial de articulación política (2) Demandas despolitizadas y pasivas que pueden ser atendidas “por ventanilla” Ocupaciones individuales y espontáneas Concentraciones territoriales de pobreza y de sujetos “pobres”

FUENTE ELABORACIÓN PROPIA

Retorno a la democracia y la resignificación de los asentamientos (1990-1999)

Durante el retorno a la democracia, la pobreza se instala como un problema central de gobierno y “los pobres” se constituyen en una población “objeto de gobierno”. El proceso de identificación de los “sujetos pobres” que comienza durante los años setenta en el marco de las políticas de orientación neoliberal, se consolida durante las administraciones democráticas entre 1990 y 1999. A partir de este proceso, los asentamientos informales son identificados como sitios de concentración de los pobres urbanos, y focalizados como territorios de asistencia gubernamental. Así, la identidad de “sujeto pobre” es inscrita en los residentes de asentamientos informales.

La consolidación de la política de la pobreza es el resultado de procesos complejos. Las autoridades asumieron que una transición política exitosa requería prevenir las manifestaciones que pudieran desestabilizar el escenario político, profundizando el proceso de despolitización de las organizaciones de pobladores. Esta estrategia resultó exitosa en la medida en que los asentamientos reemergen –pese a contadas excepciones– como demandas despolitizadas y “pasivas” en vez de organizaciones articuladas políticamente y orientadas a la negociación con el Estado. Adicionalmente, la “superación de la pobreza” se constituye en una tarea central del gobierno. Este objetivo es impulsado por el principio neoliberal de focalización de recursos, así como por el interés del gobierno de reducir los altos niveles de empobrecimiento que el régimen autoritario dejó como resultado. Adicionalmente, los asentamientos informales se consolidan como territorios de concentración de pobreza, y se constituyen en un objeto privilegiado de la intervención gubernamental para su superación.

Asentamientos informales como una “demanda pasiva”

La coalición que lideró la transición política a la democracia temía que la apertura democrática traería consigo un aumento en las tomas de terrenos. Este temor respondía en parte a la acumulación de la demanda habitacional durante la dictadura, y a la fuerza desplegada por las organizaciones de pobladores durante el ciclo de protestas de mediados de los años ochenta. El déficit habitacional correspondía a aproximadamente un 20% de la población chilena (Caldera, 2012).

Las autoridades del Minvu definieron la demanda habitacional como una “demanda social contenida”: “La coyuntura en la cual debieron implementarse las políticas habitacionales del primer gobierno de la Concertación estaban muy marcadas por la magnitud del allegamiento que se presentaba como una demanda social contenida, probablemente la mayor demanda social dejada por el periodo autoritario. Ello inducía a temer un proceso masivo de tomas de terreno” (Minvu, 2004, p.231). Las autoridades estimaron que debían evitar el desborde de esta demanda, con el fin de prevenir la desestabilización del frágil proceso de transición a la democracia. Con este fin, la estrategia de gobierno consistió en abrir los canales institucionales para conducir la demanda contenida.

Las primeras medidas implementadas por el gobierno entre 1990 y 1999 fueron aumentar la construcción de viviendas, reducir el déficit habitacional y prevenir la toma de terrenos. Las autoridades cumplieron con éxito esos tres objetivos (Minvu, 2004, 2009, 2013). Esta es la “historia exitosa” de la política habitacional, como

ha sido ampliamente documentada por el gobierno y académicos (Ducci, 1997; Hidalgo, 2004; Minvu, 2004; Rodríguez & Sugranyes, 2005; Rojas, 1999). Sin embargo, los asentamientos informales aumentaron. Los nuevos asentamientos, no obstante, ya no eran acciones colectivas articuladas políticamente. La demanda social contenida dio paso a un nuevo tipo asentamiento, que comenzó a ser descrito como “una demanda pasiva”, que podía ser atendida a través de canales y mecanismos institucionales: “una demanda pasiva no está politizada, no está ideologizada, por lo tanto, es tratada como una demanda regular que se atiende por ventanilla” (entrevista a Roberto Troncoso, académico, Universidad de Chile).

La idea de demanda pasiva se asemeja a la descripción de las antiguas poblaciones callampa: ocupaciones espontáneas y demandas despolitizadas de acceso a la vivienda. Hubo excepciones muy puntuales de tomas de terreno que lograron irrumpir en el escenario político durante el primer gobierno democrático. Una de ellas fue la toma de Esperanza Andina en la comuna de Peñalolén, en 1992. Mientras con las tomas se buscaba negociar una solución de vivienda con las autoridades políticas, los asentamientos, caracterizados por una “demanda pasiva”, eran atendidos institucionalmente a través de los mecanismos de acceso definidos por el Estado. Los antiguos mecanismos de negociación política de acceso a la vivienda dieron paso a mecanismos institucionales definidos por la “política pública”. Esta nueva forma de relación entre los asentamientos y el gobierno se consolidó durante los noventa.

La superación de la pobreza como objetivo central de gobierno

En el primer mensaje del presidente Aylwin se posiciona el problema de la pobreza:

En los últimos años, Chile ha experimentado un crecimiento económico y modernizaciones importantes en diversos sectores de la actividad nacional. Sin embargo, esta situación positiva coexiste con la presencia de desigualdades muy profundas. Si ellas persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar dos países distintos y antagónicos [...] para superar esa dualidad, la llamada política del “derrame” no constituye un camino viable ni eficaz. Que el crecimiento por sí mismo mejore la situación de los más destituidos puede tardar varias décadas. Y, como nos dijo Su Santidad Juan Pablo II, “Los pobres no pueden esperar”. (Mensaje Presidencial, 1990)

Como objetivo de política pública, sin embargo, la superación de la pobreza adquiere centralidad durante el segundo gobierno democrático posdictadura (Eduardo Frei Ruiz-Tagle, 1994-2000). Esta administración puso en marcha una estrategia de desarrollo nacional en la cual la superación de la pobreza se convirtió en un imperativo moral, político y económico que debía convocar a la sociedad en su conjunto (Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza [CNSP], 1996; Minvu, 2004). Habían contribuido a posicionar la pobreza dentro de la agenda pública diversas instituciones, tanto nacionales como internacionales.

En 1990, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) publicó un estudio que estimaba que, para el año 1987, la magnitud y características de la pobreza en Chile se habrían agravado. El estudio era parte de una

investigación más amplia sobre pobreza en la región latinoamericana. El capítulo chileno comparaba las mediciones realizadas por Cepal en 1970 y 1987 e indicaba que la proporción de familias que se encontraba bajo la línea de la pobreza⁵ había aumentado desde un 17% en 1970 a 38,1% en 1987, equivalente a un 44,4% de la población del país (Cepal, 1990).

En este contexto, la administración del presidente Frei implementó el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza (1994). El objetivo del programa era “direccionar la acción pública hacia territorios y/o segmentos pobres de la población y coordinar entre sí los programas públicos relevantes para la superación de la pobreza” (Raczynski & Serrano, 2002, p. 18).

Asentamientos informales como manifestaciones del “problema de la pobreza”

Dentro del marco del Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, un nuevo programa habitacional se diseñó para la población bajo la línea de la pobreza: el programa Chile Barrio. Proveer de una solución habitacional para los asentamientos pasó a constituirse en un objetivo central dentro de los esfuerzos gubernamentales para superar la pobreza. El equipo que asumió el mandato presidencial del programa Chile Barrio realizó un catastro de asentamientos con el fin de evaluar la magnitud, ubicación y condiciones de vida de los asentamientos informales (Minvu, 2004).

El catastro fue solicitado por el Minvu al Instituto de la Vivienda (INVI) de la Universidad de Chile. El reporte que resultó de dicho estudio ilustra cómo la pobreza pasó a constituirse en el nuevo marco interpretativo de los asentamientos informales: “los campamentos y loteos irregulares que constituyen el objeto del estudio, representan una de las manifestaciones más agudas del problema de la pobreza y la carencia habitacional, que obstaculizan el logro de las metas de desarrollo socioeconómico del país, siendo, por tanto, un imperativo ético del gobierno y la sociedad la superación de este problema” (Minvu-INVI, 1997, p. 2).

A la identificación de los asentamientos informales como “las manifestaciones más agudas del problema de la pobreza”, se sumó que sus residentes fueron visualizados y enunciados como “los pobres”. Mientras el concepto de poblador continuó siendo utilizado en publicaciones académicas (Brain, Prieto & Sabatini, 2010; Cortés, 2013, 2014; Espinoza, 1988; Márquez, 2004; Rodríguez & Sugranyes, 2005; Skewes, 2002), tal denominación dejó de ser parte del lenguaje utilizado por el Estado.

El documento oficial que aprobó la creación del programa Chile Barrio (citado al comienzo del artículo) sintetiza cómo los residentes de campamentos comienzan a ser entendidos dentro del marco interpretativo de la pobreza:

Las personas que viven en estos asentamientos precarios presentan importantes carencias materiales (viviendas inadecuadas, ausencia de servicios básicos como alcantarillado, agua potable, luz eléctrica, y accesos irregulares); así mismo, estrategias

5 La línea de la pobreza es un indicador del porcentaje de los hogares que no cuentan con el ingreso mínimo necesario para asegurar sus necesidades básicas, aquellas definidas como adecuadas según condiciones del país.

de sobrevivencia precarias y débiles, las que se reflejan en la informalidad e inestabilidad en los puestos de trabajo y marginalidad respecto de las oportunidades que ofrece el país. Dada esta situación surge el programa Chile Barrio, cuyo propósito es contribuir [...] a la superación de la pobreza de los habitantes de asentamientos precarios del país. (Minvu, 1998, p. 2)

Junto con la despolitización de las organizaciones de pobladores, el gobierno impulsó un proceso paralelo, de inscripción de una nueva identidad en los residentes de asentamientos informales: “los pobres” (Martínez & Palacios, 1996; Valdés, 1986).

El mensaje del presidente Frei ilumina cómo el objetivo de superación de la pobreza requería hacerse cargo del fenómeno de los asentamientos:

No obstante [...] los avances logrados, subsisten dificultades para enfrentar la “pobreza dura”. La actual política social no es capaz por sí sola de dar respuesta a la extrema miseria. Debemos innovar radicalmente, con programas que salgan a buscar a la gente allí donde ella sufre la pobreza y la marginación. Por ello, mi gobierno ha decidido poner en marcha [...] un programa denominado Chile Barrio, dirigido al medio millón de personas que habita los 972 campamentos localizados a lo largo del país. [...] El programa Chile Barrio pretende, en un horizonte de cinco años a partir de 1997, generar proyectos comunales de superación de la pobreza y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos campamentos. (Mensaje Presidencial, 1997)

La implementación del programa Chile Barrio marca un cambio paradigmático en la forma de representar los campamentos, consolidando la asociación conceptual entre pobreza y asentamientos precarios, que gradualmente se había desarrollado en el lenguaje gubernamental. La política de la pobreza, es decir, el marco interpretativo que visualiza, enuncia e interviene los campamentos como territorios de pobreza, se instala en la narrativa gubernamental.

Implicancias

Este artículo pone en evidencia que la asociación conceptual entre asentamientos informales y pobreza que hoy se da por sentada, no es producto de un proceso de evolución natural, sino el resultado de un complejo proceso de producción, al cual han contribuido no solo funcionarios de gobierno, sino también organizaciones internacionales y académicos. Los asentamientos informales han sido visualizados y representados de formas variadas: como un tipo de vivienda inadecuado, una demanda por habitación, expresiones de marginalidad y falta de integración, acciones políticas, manifestaciones de lucha de clases, marginalidad habitacional y, finalmente, como una demanda pasiva. El concepto de pobreza aparece como objeto gubernamental solo a partir de la dictadura, y se desarrolla y consolida como un marco interpretativo para los asentamientos informales durante los años noventa.

La política de la pobreza establecida en la década de los noventa consiste en la visualización, enunciación e intervención de los asentamientos a través del lenguaje de pobreza. A partir de la producción y circulación de datos, indicadores, estadísticas y mapas se crea este campo de intervención gubernamental, que se problematiza

dentro del marco interpretativo de la pobreza, determinando la información que será visible y la que será invisible respecto de este fenómeno.

La política de la pobreza es instrumental para el gobierno de los asentamientos informales: despolitiza a sus organizaciones y las normaliza como sitios poblados por sujetos “pobres” y “pasivos”. En vez de la acción colectiva de las tomas de terrenos, los asentamientos son urbanizaciones formadas por ocupaciones individuales, no articuladas políticamente, que se acumulan a través del tiempo. La legibilidad de los asentamientos a partir del concepto de pobreza contribuye también a constituir a sus habitantes en sujetos gobernables a través de políticas de superación de pobreza, canalizando a los residentes hacia mecanismos institucionales de acceso a vivienda.

Finalmente, dos implicancias de la política de la pobreza se derivan de este análisis. La primera es que la forma en que la población es identificada y caracterizada tiene consecuencias concretas en la relación que se establece entre el gobierno y los sujetos de gobierno. La definición de los asentamientos informales como territorios de pobreza da origen a políticas públicas para el gobierno de dicha población. Estas políticas imponen identidades a los sujetos, de las cuales se derivan requisitos que los sujetos deben cumplir para ser beneficiarios del programa. Así, “ser pobre” se constituye en una identificación necesaria para ser sujeto receptor de beneficios del Estado. La forma en que el lenguaje contribuye a producir sujetos de gobierno, es una de las formas en que el poder y el conocimiento se imbrican para producir el ejercicio de la autoridad (Foucault et al., 1991).

Una segunda implicancia de categorizar a los sujetos como “pobres” consiste en cómo la población se identifica, aunque sea tácticamente, con esa categoría. La asociación conceptual entre asentamientos informales y pobreza produce una relación entre gobierno y sujetos en la cual la provisión de vivienda por parte del Estado se justifica sobre la base de dicho marco interpretativo. Independientemente de si los sujetos se identifican o no con tal identidad, residir en un asentamiento informal los habilita como población objetivo de la política. En este nuevo modelo, las organizaciones colectivas, la demanda política de vivienda e integración y el rol de agentes mediadores y partidos políticos, se vuelven elementos innecesarios, y la agencia requerida de los sujetos para participar de un programa gubernamental es definida desde el Estado. La política de la pobreza (Procacci, 1991) produce sujetos beneficiarios de la política gubernamental.

Agradecimientos

Este artículo incluye parte de los resultados de mi tesis doctoral “La trampa de la pobreza: la reproducción de los asentamientos informales en Santiago, Chile 1990-2017”. Agradezco el financiamiento proporcionado por Becas Chile del Programa de Formación de Capital Humano Avanzado de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), la beca de investigación de la Inter-American Foundation (IAF) a través de su programa Grassroots Development Fellowship y el Patrocinio del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Conicyt / Fondap / 151130009). Agradezco también los comentarios críticos recibidos a versiones previas de este artículo, especialmente a Virág Molnár, Rachel Sherman,

los participantes de la conferencia Marginalidad Urbana y Efectos Institucionales (MUEI), en Santiago de Chile, y a los revisores anónimos de la revista EURE.

Referencias bibliográficas

- Brain, I., Prieto, J. J. & Sabatini, F. (2010). Vivir en campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? *EURE*, 36(109), 111-141. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300005>
- Caldera, A. (2012). *Building blocks for a better functioning housing market in Chile*. OECD Economics Department Working Papers, No. 943. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9f3hgsnvh-en>
- OECD Economics Department Working Papers, No. 943. París: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k9f3hgsnvh-en>
- Castells, M. (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, 3(7), 9-35. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/834/694>
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1998). *Población y vivienda en asentamientos precarios. Diagnóstico nacional urbano/rural*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (1991). *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987*. Colección Estudios Cieplan 31, 107-129 [LC/L. 599]. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/29716>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (1999). *Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades*. Documento de Trabajo. Montevideo: Cepal, Oficina de Montevideo.
- Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) (1972). Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile. *EURE*, 2(6), 55-82. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/848/692>
- Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza (CNSP) (1996). *La pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social*. Santiago: Informe del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza.
- Cortés, A. (2013). A struggle larger than a house: pobladores and favelados in Latin American social theory. *Latin American Perspectives*, 40(2), 168-184. <https://doi.org/10.1177/0094582X12467763>
- Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *EURE*, 40(119), 239-260. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000100011>
- Corporación de la Vivienda (Corvi) (1972). *60 mil viviendas. CORVI en el centro de la construcción*. Santiago: Corporación de la Vivienda.
- Dean, M. (2010). *Governmentality: power and rule in modern society* (2nd ed.). Londres: Thousand Oaks / Los Angeles, CA: SAGE.
- Deleuze, G. (1991). What is a dispositif? En T. J. Armstrong (ed.), *Michel Foucault: Philosopher* (pp. 159-168). Nueva York: Harvester Wheatsheaf.

- De Ramón, A. (1990). La población informal. Poblamiento de la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *EURE*, 16(50), 5-17. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1049>
- De Ramón, A. (2007). *Santiago de Chile (1541-1991): Historia de una sociedad urbana*. Santiago: Catalonia.
- Dubet, F., Tironi, E., Espinoza, V. & Valenzuela, E. (2016). *Pobladores. Luchas sociales y democracia en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Ducci, M. E. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE*, 23(69), 99-115. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1164>
- Espinoza, V. (1988) *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=249>.
- Fadda, G. & Ducci, M. E. (1993). Políticas de desarrollo urbano y vivienda en Chile. En L. Bravo Heitmann & C. Martínez Corbella, C. (eds.), *Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993* (pp. 77-112). Valparaíso: Universidad de Valparaíso.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. En M. Foucault, G. Burchell, C. Gordon & P. Miller, P. *The Foucault effect: studies in governmentality: with two lectures by and an interview with Michel Foucault* (pp. 87-104). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Garcés, M. (2002) *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago: LOM Ediciones.
- Hidalgo, R. (2004). La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo xx: Actores relevantes y tendencias espaciales. En C. De Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez & G. Yáñez Warner, *Santiago en la globalización ¿una nueva ciudad?* (pp. 219-241). Santiago: Ediciones SUR.
- Márquez, F. (2004), Márgenes y ceremonial: los pobladores y las políticas de vivienda social en Chile. *Política*, (43), 185-203. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504308>
- Martínez, J. & Palacios, M. (1996) *Informe sobre la Decencia. La diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*. Colección Estudios Urbanos. Santiago: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=42>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile (1971). *Política Habitacional 1971*. Santiago: Minvu.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) & Instituto de la Vivienda (INVI) (1997). *Catastro de campamentos y asentamientos irregulares*. Santiago: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/140433>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile (1998). *Programa Chile Barrio. Orientaciones Generales*. Santiago: Minvu.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile (2004). *Un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Santiago: Pehuén.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile (2009). *Déficit urbano habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el habitat residencial en Chile*. Santiago: Minvu.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Chile (2013). *Mapa social de campamentos*. Santiago: Secretaría Ejecutiva de Campamentos.
- Morales, E. (1983). *Algunos indicadores de niveles de vida en Campamentos de las comunas del gran Santiago*. Documento de Trabajo 178. Santiago: Programa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

- Morales, E. & Rojas, S. (1986). *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*. Documento de Trabajo 280. Santiago: Programa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).
- Oficina de Planificación Nacional (Odeplan)-Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile (IEUC). (1974). *Mapa de la extrema pobreza en Chile*. Documento de Trabajo IE-PUC, N° 29. Santiago: Odeplan/IEUC.
- Paley, J. (2001). *Marketing democracy: power and social movements in post-dictatorship Chile*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Procacci, G. (1991). Social economy and the government of poverty. En M. Foucault, G. Burchell & C. Gordon & P. Miller, *The Foucault effect: studies in governmentality : with two lectures by and an interview with Michel Foucault* (Ch. 7). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Ramos Zincke, C. (2016). *La producción de pobreza como objeto de gobierno*: Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Raczynski, D. & Serrano, C. (2002). *Nuevos y viejos problemas en la lucha contra la pobreza en Chile*. Santiago: Asesorías para el Desarrollo.
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (2005). *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Rojas, E. (1999). The long road to housing reform: lessons from the Chilean experience. *Sustainable Development Department Best Practices Series*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Schneider, C. L. (1995). *Shantytown protest in Pinochet's Chile*. Filadelfia: Temple University Press.
- Skewes, J. C. (2002). El diseño espacial de los campamentos y su desmantelamiento por las políticas de vivienda. *Proposiciones* 34, 233-245. Santiago: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=465>.
- Valdés, T. (1986). El movimiento poblacional. *La recomposición de las solidaridades sociales*. Documento de Trabajo 283. Santiago: Programa Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).