



Producción social de las periferias: (in) formalidad, rol del Estado y participación de sectores populares

Recibido: 2025-04-14

Aceptado: 2025-10-03

Valentina Abufhele Milad

Universidad de Chile, Chile, valentina.abufhele@uchile.cl

ID <https://orcid.org/0000-0002-1824-464X>

Nicolás Angelcos Gutiérrez

Universidad de Chile, Chile, nicolas.angelcos@uchile.cl

ID <https://orcid.org/0000-0002-8044-0895>

Cómo citar este artículo:

Abufhele, V. y Angelcos, N. (2025). Producción social de las periferias: (in)formalidad, rol del Estado y participación de sectores populares. *Revista INVI*, 40(115), 63-86.

<https://doi.org/10.5354/0718-8358.2025.78541>



Producción social de las periferias: (in)formalidad, rol del Estado y participación de sectores populares

Palabras clave: periferias urbanas, informalidad, producción social del espacio.

Resumen

Este artículo analiza la producción social de las periferias urbanas en Chile desde una perspectiva histórica y relacional, articulando los ciclos de poblamiento informal con los modos de acción del Estado. A partir de un análisis documental de políticas habitacionales, discursos presidenciales y catastros de asentamientos informales entre 1930 y 2025, se identifican cuatro etapas en la producción de periferias: etapa informal (1930-1973), de transformación neoliberal (1973-1989), de consolidación formal (1990-2018) y nuevo ciclo de poblamiento informal (2018-actualidad). Se argumenta que el poblamiento informal ha sido, en distintos momentos, una vía de acceso a la vivienda, un mecanismo de participación sociopolítica y un espacio de disputa territorial. Sin embargo, el tránsito hacia un modelo neoliberal ha reducido los márgenes de agencia popular, institucionalizando el acceso a la vivienda y produciendo periferias segregadas y políticamente excluidas. El artículo sostiene que la actual crisis habitacional y aumento exponencial de la informalidad no se explica únicamente por factores coyunturales, sino que también refleja las contradicciones estructurales de un modelo de producción de vivienda basado en el mercado. Este análisis contribuye a comprender cómo el espacio urbano se configura como resultado de tensiones entre orientaciones estatales contradictorias y disputas por el control y apropiación del territorio urbano.



The Social Production of the Urban Peripheries: (In)formality, the Role of the State, and the Participation of Popular Sectors

Keywords: urban peripheries, informality, social production of space.

Abstract

This article analyzes the social production of urban peripheries in Chile from a historical and relational perspective, examining how cycles of informal urbanization relate to changing modes of State intervention. Drawing on documentary analysis of housing policies, presidential speeches, and informal settlement registries from 1930 to 2020, four stages in the production of urban peripheries are identified: informal (1930-1973), neoliberal transformation (1973-1989), formal consolidation (1990-2018) and new cycle of informal settlements (2018 to date). It argues that informal settlements have functioned, at different times, as a means of access to housing, a mechanism for sociopolitical participation, and a space for territorial dispute. However, the shift toward a neoliberal model has reduced the margins for popular agency, institutionalizing access to housing and producing spatially segregated and politically excluded peripheries. The article contends that the current housing crisis and exponential increase in informality cannot be explained solely by circumstantial factors, but rather reflect the structural contradictions of a market-oriented housing production model. This analysis contributes to understanding how tensions between contradictory State principles and disputes over control and appropriation of the urban territory shape urban space.



Produção social das periferias: (in)formalidade, papel do Estado e participação dos setores populares

Resumo

Este artigo analisa a produção social das periferias urbanas no Chile a partir de uma perspectiva histórica e relacional, articulando os ciclos de urbanização informal com as formas de ação do Estado. A partir de uma análise documental das políticas habitacionais, discursos presidenciais e cadastros de assentamentos informais entre 1930 e 2025, são identificadas quatro etapas na produção das periferias: informal (1930-1973), transformação neoliberal (1973-1989), consolidação formal (1990-2018) e novo ciclo de urbanização informal (2018-atualidade). No trabalho, argumenta-se que a urbanização informal tem sido, em diferentes momentos, um meio de acesso à moradia, um mecanismo de participação sociopolítica e um espaço de disputa territorial. No entanto, a transição para um modelo neoliberal reduziu as margens de participação popular, institucionalizando o acesso à moradia e produzindo periferias segregadas e politicamente excluídas. O artigo sustenta que a atual crise habitacional e o aumento exponencial da informalidade não podem ser explicados somente por fatores conjunturais, mas refletem as contradições estruturais de um modelo de produção habitacional baseado no mercado. Esta análise contribui para compreender como o espaço urbano se configura como o resultado das tensões entre orientações estatais contraditórias e disputas pelo controle e apropriação do território urbano.

Palavras-chave: periferias urbanas, informalidade, produção social do espaço.

Introducción

La producción de las periferias en América Latina y, en general, en el sur global, ha estado históricamente vinculada al poblamiento informal (Fischer, 2014) y a procesos de autoconstrucción (Caldeira, 2017). Los modos de producción social de las periferias, sus materialidades e infraestructura, los discursos asociados a estas y las formas en que son habitadas, apropiadas o disputadas, varían en cada período histórico (Lefebvre, 1974). En muchos casos, mediante la producción de las periferias, los residentes de barrios populares han sido reconocidos como actores políticos (Álvarez-Rivadulla, 2019; Garcés, 2002; Holston, 2008).

Actualmente, se está produciendo en Chile un nuevo ciclo de poblamiento informal. Los campamentos aumentaron de 802 en 2018 a 1.432 según el último catastro nacional de campamentos (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2024). En términos demográficos, la población migrante residiendo en estos aumentó de 27,4 % a 40 % entre 2018 y 2022 (MINVU, 2022). La literatura ha identificado nuevas prácticas al interior de los asentamientos. El incremento del mercado de arriendo y venta informal de sitios, la construcción de viviendas de materialidad más sólida y la presencia de actividades ilegales y de redes criminales, están transformando los modos de poblamiento informal y su relación con el Estado (Contreras *et al.*, 2019; Contreras y Seguel, 2022; Palma y Pérez, 2020; Pérez y Palma, 2021).

Estas transformaciones, a su vez, han reposicionado los campamentos y tomas de terreno en el debate público. Junto con la circulación de nuevos discursos y narrativas que enfatizan la *ausencia del Estado* como causa del resurgimiento y el riesgo que estas significan para la seguridad pública, el año 2023 se promulga la Ley Anti-Usurpaciones (Ley 21.633, 2023). Ésta decreta la ilegalidad de las nuevas tomas de terreno, define sanciones para los ocupantes y mecanismos para la restitución de los predios ocupados, formalizando los esfuerzos del Estado por controlar la ocupación informal (Roy, 2005). A diferencia del pasado, los partidos políticos de centro e izquierda no buscan mediar o conducir el poblamiento informal.

Este nuevo ciclo de informalidad es una de las manifestaciones de la crisis habitacional actual, junto al incremento en las tasas de déficit habitacional y el aumento en las tasas de allegamiento¹. Las últimas cifras oficiales sitúan el déficit de viviendas en 552.046 unidades (CASEN, 2022).

Este escenario reabre la pregunta por los procesos y dinámicas que contribuyen al nuevo ciclo de informalidad habitacional y, con ello, a la producción de territorios periféricos. Por un lado, la literatura reciente indaga en las causas contingentes que habrían contribuido al resurgimiento de la informalidad: el “estallido social” de octubre de 2019, la crisis económica generada por la pandemia por COVID-19, el incremento del precio del suelo y los arriendos, y las crecientes tasas de migración desde otros países latinoamericanos habrían tensionado la capacidad del sistema de producción de viviendas. Por otro lado, los estudios urbanos, desde hace décadas, vienen advirtiendo de los riesgos y consecuencias adversas del modelo de producción

¹ Allegamiento refiere a la cohabitación de dos o más hogares en la misma casa o sitio, generalmente en condiciones de hacinamiento (MINVU, 2004).

habitacional neoliberal, implementado durante el régimen cívico-militar, señalando, además, su incapacidad para satisfacer la demanda por vivienda (Imilan, 2016; Murphy, 2015; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Rojas, 2001).

Desde una perspectiva histórica, este artículo propone una relectura de los ciclos de poblamiento informal y su relación con la producción social de las periferias en el espacio urbano. Desde la perspectiva de Lefebvre, el artículo argumenta que el poblamiento informal -y los territorios periféricos a los que este da origen- responden a modos de producción social del espacio (Lefebvre, 1974). Si bien las relaciones sociales que dan forma a las periferias son histórico-específicas, estas responden a contradicciones que se materializan en el espacio, expresando conflictos entre fuerzas e intereses sociopolíticos (Lefebvre, 1974; Martin y Miller, 2003). En este sentido, la producción social de las periferias se caracteriza por procesos de apropiación informal y por procesos de regulación, control y formalización del espacio conducidos por el Estado.

A partir de un análisis documental, el artículo argumenta que la producción social de las periferias responde a: las tensiones y contradicciones en las racionalidades que orientan la provisión de bienestar del Estado; a cómo dichas lógicas se manifiestan en la política habitacional en cada período histórico; y a cómo estas habilitan o reducen el espacio de participación sociopolítica por parte de los sectores populares, demandantes de vivienda. Este análisis muestra cómo, en el caso de Chile, se ha transitado desde un modo de producción social informal de las periferias a un modo de producción formal del territorio. Durante la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de los pobres urbanos vivía en asentamientos informales (Garcés, 2002). En el primer Censo Nacional de la Vivienda (Servicio Nacional de Estadística y Censos, 1952), se registran 87.614 viviendas correspondientes a la categoría “rancho, ruca o choza, vivienda provisoria y vivienda callampa” (Garcés, 2002, p. 65). Según el Censo de 1982, casi 452.000 familias vivían en “viviendas irrecuperables” (mediaguas, mejoras, ranchos, chozas u otras). Durante el periodo de producción formal, esta cifra desciende a 158.960 en el Censo de 2017². Pese a su reconocido éxito en la reducción del déficit de vivienda y de informalidad, este periodo ha tenido como consecuencia la producción de una periferia altamente segregada, sin acceso a servicios de calidad y excluida políticamente. No obstante, a partir del año 2018, se evidencia un nuevo ciclo de poblamiento informal, y un proceso de producción de territorios periféricos con rasgos distintos al ciclo de urbanización informal anterior.

A diferencia de artículos previos, este análisis muestra distintas formas de urbanización periférica, resultado de disputas entre procesos de apropiación del espacio informal y políticas de control y regulación de la informalidad por parte del Estado. A través de un análisis histórico, que integra los principios orientadores de la acción del Estado, las políticas habitacionales y los espacios de participación popular, el estudio contribuye a comprender los ciclos y transformaciones en la informalidad urbana y su relevancia en la producción de las periferias.

² Estimación realizada por el sociólogo Andreas Lafferte en base a datos censales 1982-2017, IPUMS y CENSO.

Poblamiento informal en Chile

Desde su emergencia como fenómeno de interés público, durante los años treinta, en Chile, existe una amplia producción de conocimiento sobre asentamientos precarios. Asimismo, las formas históricas que estos adoptan –poblaciones callampas, tomas de terreno, campamentos– han sido interpretadas desde diversos enfoques teóricos.

Una primera aproximación analiza las condiciones de marginalidad de los sectores populares que dan origen al poblamiento informal. Las poblaciones callampas se entienden como conductas anómicas, resultado de situaciones de precariedad y de falta de vínculos políticos con la sociedad, es decir, como una precaria socialización en las normas hegemónicas (Vekemans y Venegas, 1966). Con la emergencia de las tomas de terreno desde finales de los años cincuenta, los estudios examinan el proceso de politización y constitución de un nuevo sujeto político: el movimiento de pobladores. Desde la teoría de los movimientos sociales urbanos (Castells, 1973) y, posteriormente, desde la teoría de procesos políticos, se examinan las tomas de terreno como principal repertorio de acción colectiva de los sectores populares y vía legítima de acceso a vivienda (Cortés, 2014; Espinoza, 1988; Garcés, 2002). Esta línea de investigación, durante la dictadura militar, se vuelca hacia el estudio de la resistencia política popular (Bruey, 2012; Schneider, 1995). En estos estudios, el Estado juega un rol central en los ciclos de politización y despolitización, no obstante, la “informalidad” -como fenómeno- es secundaria al interés por las prácticas políticas de sectores populares. Si bien la pregunta por la politización de los pobladores permite relevar la contribución del Estado a legitimar o deslegitimar el poblamiento informal, el interés teórico por la informalidad se debilita ante la despolitización generalizada de los campamentos desde los años noventa en adelante.

En los primeros 10 años de gobiernos democráticos (1990-2000) se registran solo dos nuevas tomas de terrenos. Esto se atribuye, por un lado, al éxito de las políticas de vivienda implementadas por los gobiernos de la Concertación (Ducci, 1997), que habrían contribuido a prevenir nuevas ocupaciones de terrenos. Por otro lado, se argumenta que la política de vivienda, basada en el acceso formal a la vivienda, habría restringido el espacio sociopolítico en el que los pobladores tradicionalmente expresaban sus demandas (Murphy, 2015). Durante este período, la investigación sobre asentamientos precarios decrece significativamente (Abufhele, 2023; Palma y Pérez, 2020), a pesar de que las tasas de informalidad habitacional evidenciaban que esta no respondía a la reducción del déficit (López-Morales *et al.*, 2018)³.

Ante el aumento reciente en el número de campamentos, emergen nuevas líneas de investigación. La primera examina los factores estructurales que dificultan el acceso de los sectores de bajos ingresos al mercado formal de viviendas. Esta explica la informalidad en base al aumento del precio de los arriendos, que imposibilita a los sectores populares acceder a la vivienda formal (Contreras *et al.*, 2019; López-Morales *et al.*, 2018). La propuesta de los autores es que la informalidad es una respuesta a la exclusión del mercado

³ Entre 1996 y 2007, los asentamientos se redujeron de 712 a 490 (Haramoto Nishikimoto *et al.*, 1997; MINVU, 2007), pero las encuestas posteriores muestran un incremento constante de 657 en 2011, 802 en 2018 y 1.432 en 2024 (MINVU, 2022, 2024).

habitacional. Esta afecta a los sectores más vulnerables y, especialmente, a la población migrante, generando un conjunto de prácticas discriminatorias por parte de arrendadores e intermediarios. Así, la habitación informal constituiría una alternativa de habitación más económica y menos abusiva (Contreras *et al.*, 2019). En estos estudios, el Estado es responsable de la falta de regulación del mercado de suelo y de la ineficacia de la política habitacional (aunque la política habitacional no es un foco especial de atención).

Una segunda línea reciente de indagación recupera la pregunta por la agencia y prácticas políticas de los sujetos. Reconociendo los mecanismos de exclusión que operan en el acceso a la vivienda formal, los autores enfatizan las experiencias de autoconstrucción del hábitat en tomas de terrenos. Estos estudios destacan: el hábitat informal como forma de apropiación del espacio, que constituye una solución habitacional basada en la movilidad de grupos familiares (Pino y Ojeda, 2013); el rol de las mujeres en procesos de autoconstrucción y liderazgo comunitario (Zenteno *et al.*, 2023); las formas de “transgresión cotidiana” (Abufhele, 2023) y las prácticas de autoconstrucción de la población migrante, como nuevas formas de ciudadanía urbana (Palma y Pérez, 2020; Pérez y Palma, 2021). Estos últimos sugieren que la “función social” de los asentamientos no es únicamente una respuesta a factores de exclusión. Por el contrario, argumentan que los asentamientos constituyen espacios que permiten a los migrantes materializar aspiraciones de permanencia e integración social (Palma y Pérez, 2020) y elaborar nuevas formas de ciudadanía urbana (Pérez y Palma, 2021).

El tercer grupo de investigaciones analiza la acción del Estado a través de la política habitacional. Estos examinan la correspondencia entre la política habitacional y las prácticas de los sujetos, mostrando que los sectores populares responden a la expectativa de, a través de los campamentos, poder acceder a una vivienda en propiedad (Abufhele, 2024; Valenzuela, 2022). Sin embargo, en la práctica, la cobertura de la política es insuficiente (Valenzuela, 2022), prolongando la habitación informal. Estos estudios revelan que la informalidad no es solo producto de la falta de regulación o de la ineficacia de las políticas habitacionales, sino que también es resultado de la acción del Estado.

Este recorrido muestra la reciente incorporación del análisis del Estado y de la política habitacional como objetos específicos de estudio para comprender la producción de informalidad urbana. Un aspecto menos estudiado en investigaciones previas es la relación entre los ciclos de poblamiento informal y los modos de producción social de las periferias desde una perspectiva histórica y relacional. Es decir, estudiar cómo los ciclos de informalidad urbana durante el último siglo han dado forma a espacios periféricos diversos a través de la relación entre sectores populares y el Estado.

En “La producción del espacio”, Lefebvre expone cómo el capitalismo se expande globalmente incorporando el espacio al circuito del capital. El espacio preexistente y nuevos espacios constituyen productos que cumplen una función central en la producción de plusvalor y en la reproducción del capital (Lefebvre, 1974; Molotch, 1993). Esto permite comprender la relevancia de los procesos de urbanización en las economías capitalistas. Desde esta perspectiva, la producción social del espacio es el resultado de disputas entre fuerzas e intereses sociopolíticos, de carácter histórico-específicos, que se materializan e inscriben en el territorio (Lefebvre, 1974). En estas disputas, el Estado defiende intereses de clase a la vez que cumple la función, cada vez más relevante, de organizar el espacio. La competencia ocurre entre aquellos que producen el espacio para

la obtención de plusvalor y aquellos que se apropián de este para la satisfacción de necesidades humanas. Es decir, el espacio puede constituir también un terreno de disputa o resistencia (Lefebvre, 1974; Soja, 1996). Sin embargo, el Estado constituye el poder que “controla la urbanización, la construcción de infraestructura y la planificación del espacio en general” (Lefebvre, 1974, p. 383).

En este sentido, el espacio está constituido por relaciones de poder, y el control social de la regulación de las actividades que subvieren el orden dominante en el espacio descansa en el poder del Estado. Desde esta perspectiva, entendemos las periferias como espacios socialmente producidos por relaciones e intereses sociopolíticos en disputa, resultado de procesos de urbanización orientada por principios de mercado, de apropiación informal del espacio, y procesos de regulación y formalización por parte del Estado.

En este artículo, desde una perspectiva histórica y relacional, analizamos la producción de la periferia como resultado de orientaciones sociopolíticas y económicas en tensión. Examinamos los principios y orientaciones del Estado respecto de la definición de su rol y del mercado en la provisión de vivienda, así como de los espacios sociopolíticos de participación de residentes en los procesos de urbanización. El enfrentamiento entre orientaciones heterogéneas abre una puerta de entrada para analizar la relación entre el sistema de producción de viviendas y las disputas de los sectores populares por ampliar espacios de participación.

Este artículo es resultado de una tesis doctoral, de carácter histórica y cualitativa, sobre la persistencia de la informalidad en Santiago entre 1990 y 2018. El análisis que se presenta en la siguiente sección recoge la revisión documental realizada en dicha investigación sobre la política habitacional chilena para sectores vulnerables, y específicamente para asentamientos informales. La revisión documental incluyó discursos presidenciales entre 1939 y 2017, reportes y evaluaciones de la política habitacional, decretos de programas habitacionales, investigación producida o contratada por el Estado, y catastros de asentamientos informales. A través del análisis documental, se identificaron períodos relevantes y las orientaciones del Estado que informaron la política habitacional. Para cada período histórico, se analizaron las orientaciones conflictivas del Estado y su manifestación en las políticas habitacionales.

El caso chileno es especialmente relevante en el contexto latinoamericano. Además del éxito (percibido internacionalmente) de la política chilena a principios de la década de los noventa, los organismos internacionales de desarrollo vieron una coincidencia entre el modelo chileno y el “enfoque habilitador” que debían desarrollar los Estados para la producción habitacional, lo que impulsó esfuerzos para replicarlo en otros países (Gilbert, 2002; Mayo y Shlomo, 1993; Posner, 2012; Richards, 1995). Con la ayuda del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y USAID, los principales componentes de la política de vivienda de Chile se replicaron en varios otros países latinoamericanos (Gilbert, 2002). Un examen más detallado de los logros, consecuencias y riesgos de la experiencia chilena puede contribuir a comprender los procesos en curso en América Latina.

Resultados

CICLOS DE POBLAMIENTO INFORMAL Y PRODUCCIÓN DE LAS PERIFERIAS

Los modos de producción de las periferias muestran distintas etapas o períodos históricos. Cada una de ellas está definida por orientaciones contrapuestas en dos ámbitos: el rol del Estado en el desarrollo económico y social, y las dinámicas sociopolíticas que conducen a la participación o exclusión de los sectores populares en el proceso de urbanización. Entre la década de los treinta y 1973, una orientación corporativista hacia la inclusión fue crecientemente desafiada por una orientación socialista, que presionaba por un mayor rol del Estado en la economía y por el aumento de la participación de sectores previamente excluidos en la producción de sus propios barrios. La dictadura militar (1973-1989) transformó radicalmente el rol del Estado en la sociedad. Más allá de la represión, orientada por principios neoliberales, la dictadura redujo fuertemente el rol del Estado en la economía y limitó la participación popular. La recuperación de la democracia en 1990 no implicó un cambio en los principios que orientaban la acción del Estado, pero sí una tensión constante con una orientación socialdemócrata que, sin aumentar la participación de los sectores populares en la urbanización, buscó avanzar en mayor integración social. Finalmente, a partir de 2018, la orientación neoliberal del Estado se mantiene, pero junto con el aumento de la informalidad, se recrudecen los mecanismos de control estatal. A continuación, reconstruiremos históricamente estas etapas identificando las contradicciones y desafíos asociados a la tensión entre orientaciones estatales heterogéneas, su manifestación en la política habitacional y el modo de producción social de la periferia a la cual estos procesos dan forma.

PRIMERA ETAPA: LA PRODUCCIÓN DE LA PERIFERIA INFORMAL (1930-1973)

La producción de las periferias urbanas en Chile estuvo asociada inicialmente a la masiva migración del campo a la ciudad que se produjo a comienzos del siglo XX. Entre 1907 y 1960, 960.298 personas emigraron a Santiago. El ritmo de la urbanización se aceleró y, entre las décadas de los cuarenta y 1970, la población de Santiago casi se triplicó, pasando de 1.075.000 a 2.779.499 habitantes (Murphy, 2015).

El crecimiento poblacional superó la capacidad de Santiago para acoger a nuevos residentes, lo que dio lugar a la aparición de numerosos asentamientos informales en las riberas de los ríos. En 1952, el primer censo nacional de vivienda estimó que el 30 % de la población carecía de vivienda adecuada, el 60,1 % de los pobres urbanos vivía en conventillos y el 13,8 % en asentamientos informales (de Ramón, 1990). Las condiciones eran dramáticas. Los pobladores construían viviendas de materiales ligeros, sin la infraestructura sanitaria mínima (agua corriente, electricidad o alcantarillado). Los medios de comunicación denunciaron estas condiciones de vida precarias e inhumanas, emergiendo un consenso respecto a la necesidad de resolver la crisis de la vivienda (Giannotti, 2014).

A partir de la década de los treinta, el Estado asumió un papel más activo en el desarrollo económico y social. Diferentes países latinoamericanos implementaron un modelo de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI). Sus rasgos incluían un discurso desarrollista que promovía la participación del Estado en la industrialización, la generación de mercados internos y una lógica corporativista de incorporación política. Así mismo, los planes desarrollistas incluyeron la construcción de viviendas (Arellano, 1985; Murphy, 2015; Posner, 2012).

Entre los años treinta y cincuenta, el gasto público en protección social aumentó y las prestaciones sociales se ampliaron considerablemente. Los partidos políticos de izquierda y los sindicatos también desempeñaron un papel activo en el aumento de la participación política de las clases trabajadoras. En consonancia con la lógica corporativista, esta expansión benefició sobre todo a los empleados públicos, los profesionales y los trabajadores sindicados de sectores estratégicos de la economía, como la minería y las grandes empresas. Así, los trabajadores agrícolas y los sectores urbanos de bajos ingresos –dependientes principalmente del empleo informal– quedaron en gran medida excluidos.

La incapacidad del Estado para resolver el problema de la vivienda y la acción del Partido Comunista provocaron las primeras ocupaciones de terrenos en Santiago (Rojas-Flores, 2018). A diferencia de asentamientos informales previos, las tomas de terrenos fueron organizadas o lideradas por partidos políticos (generalmente de izquierda) e implicaron la toma puntual, a veces violenta, de terrenos generalmente de propiedad estatal (de Ramón, 1990). Mediante estas acciones, los pobladores participaron activamente de la producción de las periferias urbanas, reclamando la propiedad del suelo y la vivienda (Giannotti, 2014).

Desde mediados de la década de los sesenta, se produjo un incremento de la participación del Estado en el desarrollo económico y social, en línea con los postulados de la Alianza para el Progreso, así como el aumento en la participación de actores previamente excluidos. Durante el gobierno democristiano de Eduardo Frei Montalva (1964-1970), se implementa el programa de Promoción Popular, orientado por la teoría de la Marginalidad propuesta por DESAL (Vekemans y Venegas, 1966)⁴. Este buscaba integrar a los sectores populares, bajo el supuesto de que la falta de participación en las normas y valores de la sociedad podría generar conductas anómicas, así como el avance de ideologías más radicales de izquierda. En materia habitacional, se creó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y un nuevo programa habitacional—Operación Sitio—consistente en la entrega de un terreno con servicios básicos que incluían solamente baño y cocina. A diferencia de los enfoques estatales anteriores, esta política otorgó importancia central a las organizaciones populares, integrando a los pobladores en la solución de su problema habitacional y esperando que ellos completaran la vivienda mediante autoconstrucción (de Ramón, 1990). Sin embargo, en un contexto de creciente polarización política, fuerzas políticas de izquierda tensionan la orientación hacia la integración social del gobierno democristiano.

El gobierno socialista de Salvador Allende (1970-1973) reforzó aún más el papel del Estado en el desarrollo económico y social. En 1970, la participación del Estado en la economía era la más alta de América

⁴ Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, creado en 1960 por el sacerdote belga Roger Vekemans.

Latina (Arellano, 1985). Las reformas clave incluyeron la nacionalización de los recursos minerales, otorgando al Estado derechos de propiedad sobre los yacimientos mineros. El gobierno aumentó drásticamente el gasto público en bienestar social (en más de un 70 %) y, en particular, en vivienda (Posner, 2012).

Además, Allende proclamó que la vivienda era “un derecho fundamental de todas las familias chilenas, independientemente de su nivel de ingresos” (Kusnetzoff, 1987, p. 162) y el Estado asumió la provisión de vivienda como su obligación (MINVU, 2004). En 1971, se inició la construcción de 73.000 viviendas –40.000 de ellas con fondos públicos–, lo que representaba, hasta ese momento, el mayor índice de construcción de viviendas en la historia de Chile (Castells, 1973).

Por parte de los pobladores, las tomas de terrenos se intensificaron como estrategia para asegurar el acceso a la vivienda. Las tomas alcanzaron su punto máximo en 1971, cuando se registraron 350 ocupaciones de tierras en Santiago (Murphy, 2015). Entre 1967 y 1972, el 14 % de la población de la ciudad participó en estas movilizaciones (Schneider, 1995). Esto posicionó a la vivienda como un tema sociopolítico central y generó las condiciones para el reconocimiento de los pobladores como actores políticos legítimos por parte de los partidos políticos y el gobierno (Garcés, 2002).

En síntesis, en esta primera etapa, el poblamiento informal fue un componente central de la producción social de las periferias. Pese a los esfuerzos del Estado, sobre todo durante la Unidad Popular, por construir viviendas para los sectores populares, las poblaciones callampas y las tomas de terreno fueron los caminos principales para acceder a la casa propia. Aun cuando la tolerancia del Estado con las tomas de terreno fue parcial, desde mediados de la década de los sesenta, los partidos políticos de centro e izquierda promovieron la autoconstrucción. Esto permitió el reconocimiento de los pobladores como un actor político relevante en la producción del espacio urbano.

SEGUNDA ETAPA: LA TRANSFORMACIÓN NEOLIBERAL DE LAS PERIFERIAS (1973-1989)

La dictadura militar rompió con la articulación entre el movimiento de pobladores, los partidos políticos de izquierda y el Estado. Sus organizaciones políticas fueron parcialmente desmanteladas y se reprimieron las tomas de terrenos. Como parte de su política represiva, el Estado impulsó una política de erradicaciones de asentamientos informales desde las comunas de altos ingresos a nuevos proyectos de vivienda social, intensificando la segregación residencial de la ciudad de Santiago.

La dictadura redujo el rol del Estado en la promoción y fomento del desarrollo económico. El crecimiento económico debía ser el resultado de decisiones de agentes privados en mercados libres y abiertos (Ffrench-Davis, 2003). La Constitución de 1980, redactada por la dictadura, estableció un nuevo contrato entre el Estado y el capital privado según el cual el Estado desempeñaría un rol subsidiario en el desarrollo económico. En línea con los postulados neoliberales, el principio de subsidiariedad reducía al mínimo la capacidad económica del Estado: básicamente, el de garantizar la seguridad de las personas y el cumplimiento de los contratos entre privados y el de promover y mantener el funcionamiento de los mercados privados para

asegurar su eficiencia y la libertad de elección de los individuos. Este principio otorgaba al Estado la facultad de crear mercados donde no los hubiera, pero le excluía de participar en ellos, salvo cuando no funcionaran. De acuerdo con estos principios, se privatizaron los sectores de la educación, la salud, la seguridad social, el urbanismo y la vivienda y se redujo la participación del Estado en ellos.

En 1979, se promulgó una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que declaraba al suelo urbano como un bien no escaso que podía ser una fuente de ganancias. Esta reforma y la creación de un programa de subsidios a la vivienda social en 1978 permitieron la mercantilización del suelo urbano y la vivienda mediante la desregulación del mercado del suelo, la privatización de la construcción de viviendas sociales y la financiarización de la provisión de vivienda.

El nuevo programa de vivienda social se basaba en subsidios a la demanda para la adquisición de vivienda por parte de los postulantes elegibles. El sistema de financiamiento incluía tres componentes: un subsidio focalizado proporcionado por el Estado, los ahorros de los beneficiarios y un crédito hipotecario al que estos últimos suscribían (Dohnke *et al.*, 2014; Kusnetzoff, 1987; Richards, 1995; Rojas, 2001). La vivienda ya no constituía un derecho que debía garantizar el Estado, como en los gobiernos precedentes, sino una mercancía que debía adquirirse a través del mercado. La vivienda era construida por proveedores privados y el rol del Estado se limitaba a subvencionar la demanda de vivienda, pero solo la de aquellos grupos con menos recursos. El subsidio estatal estaba condicionado a una evaluación socioeconómica de los solicitantes y al cumplimiento de los requisitos de ahorro y préstamo. Es decir, los postulantes debían ayudarse a sí mismos y contribuir al costo de su vivienda (Gilbert, 2002). Como en anteriores programas de vivienda, las familias seleccionadas se convertían en propietarias de una vivienda formal. Sin embargo, la postulación a subsidios a través de mecanismos formales redujo el espacio para la participación de los sectores populares en la construcción de sus viviendas y del espacio urbano. Los pobladores que, durante fines de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, habían sido protagonistas en la producción de las periferias urbanas fueron totalmente excluidos.

Los resultados de esta transformación en el rol del Estado fueron catastróficos para las familias de menores ingresos. En 1989, al final de la dictadura, la tasa de pobreza alcanzaba el 38,1 % (CEPAL, 1990) y el déficit habitacional superaba el 20 %. Esto, a su vez, resultó en altas tasas de allegamiento (MINVU, 2004). Asimismo, en el marco de esta política habitacional, la producción de las nuevas periferias, de carácter formal, se construyeron en terrenos de bajo valor y desprovistos de infraestructura y servicios que permitieran la integración al espacio urbano. Si bien la dictadura hizo esfuerzos por conseguir el apoyo popular mediante la entrega de viviendas (Álvarez, 2012), la incapacidad de contener la crisis económica y una incipiente apertura política permitieron la realización de nuevas tomas de terrenos (Morales y Rojas, 1986).

TERCERA ETAPA: LA CONSOLIDACIÓN DE LAS PERIFERIAS FORMALES (1990-2018)

La apertura democrática, a diferencia de otros países (Álvarez-Rivadulla, 2019), no tuvo como efecto la expansión de las tomas de terreno. En medio de una transición política frágil, el imperativo para las nuevas autoridades era mantener la estabilidad política (Oppenheim, 2018). Mientras que las movilizaciones populares habían sido un componente central de la cultura política en períodos anteriores, los sectores populares quedaron excluidos del proceso político (Schneider, 1995) y de la toma de decisiones (Oppenheim, 2018; Paley, 2001).

El primer gobierno de la Concertación (1990-1994) evitó las transformaciones estructurales del modelo neoliberal. Sin embargo, en un intento por distanciarse de la dictadura, buscó combinar el libre mercado con políticas sociales redistributivas, estrategia que denominó “crecimiento con equidad” (Ffrench-Davis, 2003). Esta estrategia ilustra la tensión de intereses y fuerzas políticas que dieron forma a los gobiernos de la Concertación: una orientación neoliberal, en la cual el rol del Estado era habilitar el funcionamiento del mercado y fomentar el crecimiento macroeconómico, acompañada de una orientación socialdemócrata para contrarrestar los efectos perjudiciales de las políticas neoliberales sobre los sectores más desfavorecidos (Garretón, 2012). Esta última incluía un aumento del gasto social redistributivo y la expansión de la asistencia a los “pobres”.

Esta tensión creó prácticas híbridas que informaron las políticas sociales en todos los ámbitos, incluida la vivienda (Fuster-Farfán, 2019). Aumentó el gasto público y se reforzó el sistema en un intento de proporcionar viviendas de forma más rápida y eficaz. Los cambios incluyeron una diversificación de los programas de vivienda subsidiada como forma de ampliar el acceso a diferentes grupos sociales. La diversificación de programas contribuyó a la segmentación del acceso a la vivienda entre las clases sociales e incluso dentro de ellas (Posner, 2012).

Inicialmente, se pensó que el sistema de producción de viviendas articulaba eficazmente tanto los principios neoliberales como los socialdemócratas, dados los logros en la reducción del déficit de viviendas y la evaluación positiva de los mecanismos de focalización. De acuerdo con el proyecto neoliberal, el sistema fue eficaz en la creación de un mercado de viviendas para sectores populares. El aumento de la construcción de viviendas durante las décadas de los noventa y de los 2000 demostró ser un negocio rentable para las empresas privadas (Imilan, 2016; Rodríguez y Sugranyes, 2005). En consecuencia, no se implementaron formas alternativas de provisión de vivienda y el gobierno prefirió los proyectos llave en mano a los programas de autoconstrucción y arriendo. Además, el indicador de déficit habitacional resultó instrumental para el buen funcionamiento de la política, ya que la estimación de la demanda potencial contribuyó a dar estabilidad y previsibilidad al mercado de viviendas financiado por el Estado (Abufhele, 2024).

La implementación masiva de la política tuvo resultados exitosos (Ducci, 1997; MINVU, 2004, 2009; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Rojas, 2001). La construcción de viviendas sociales aumentó (MINVU, 2009) y el déficit habitacional se redujo considerablemente bajo las primeras administraciones postdictadura. Entre 1992 y 2002, disminuyó de 771.935 a 543.542 unidades (MINVU, 2006). En el siguiente período intercensal

(2002-2017), el déficit habitacional se redujo aún más, llegando a 393.613 unidades en 2017 (MINVU, 2018), según estimaciones oficiales que, sin embargo, ya empezaban a ser cuestionadas por instituciones no gubernamentales.

Pese a que uno de los objetivos de la política de vivienda en democracia era la erradicación de los asentamientos informales, los resultados fueron menos evidentes. Se redujeron de 712 asentamientos en 1996 a 490 en 2007 (Haramoto Nishikimoto *et al.*, 1997; MINVU, 2007), pero el siguiente catastro, en 2011 mostró un aumento a 657 campamentos (MINVU, 2013). En 2013, el “Mapa social de campamentos” del MINVU sostenía que, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, los asentamientos informales “no fueron absorbidos naturalmente por los programas de vivienda como se esperaba” (MINVU, 2013, p. 15). Por el contrario, los estudios demostraron que la política de vivienda había contribuido a la reproducción de la informalidad. La creación de asentamientos informales como “territorios focalizados” y el acceso prioritario a subsidios de vivienda para sus habitantes, de forma paradójica, los incentivó a ocupar terrenos para ser considerados por la política (Abufhele, 2024). Sin embargo, a diferencia del pasado, los actores políticos no buscaron mediar ni conducir estas ocupaciones y los nuevos campamentos fueron conducidos hacia los mecanismos institucionales de acceso a la política habitacional.

El sistema de producción de viviendas refleja orientaciones contradictorias. Por un lado, el subsidio de vivienda funciona como una forma de provisión de bienestar basada en activos. Es decir, el subsidio financia un bien duradero, que permite reducir el gasto mensual en vivienda, liberando ingresos para otras necesidades (MINVU, 2004).

Por otro lado, la orientación neoliberal de la política demostró tener efectos desintegradores. La producción de viviendas en las décadas de los noventa y 2000 produjo periferias homogéneamente pobres y segregadas, contribuyendo a la exclusión social de los supuestos beneficiarios (Ducci, 1997; Hidalgo, 2007; Rodríguez y Sugranyes, 2005; Sabatini, 2000). Asimismo, las políticas de vivienda redujeron la participación popular, aumentaron la competencia entre pobladores, erosionaron la cohesión social y desalentaron la acción colectiva (Özler, 2012; Posner, 2012). En general, la literatura concluye que las políticas estaban mal equipadas para abordar las necesidades de los pobres urbanos (Haggard y Kaufman, 2009) y que la propiedad de la vivienda no mejoraba necesariamente las oportunidades de vida, la calidad de vida y mucho menos la integración a la sociedad (Rodríguez y Sugranyes, 2005). El modelo de subsidios focalizados ha reforzado la estratificación de los hogares de ingresos medios y bajos, a través del acceso a programas de subsidios diferenciados por nivel socioeconómico y a mercados de vivienda que determinan la localización, tipología y calidad de la vivienda de cada grupo.

A finales de la década de los noventa, quedaron en evidencia los efectos perjudiciales del modelo. Como respuesta, se organiza el movimiento de deudores habitacionales, ANDHA Chile, que manifiesta el malestar de los beneficiarios y la dificultad de pago de sus créditos hipotecarios. Éstos exigieron la condonación de las deudas (Guzmán, 2014). Las autoridades respondieron creando un nuevo programa (Viviendas Sociales sin Deuda) en 2002, dirigido exclusivamente a sectores de extrema pobreza y suprimiendo el requisito del crédito

hipotecario. Aquí también se manifiestan orientaciones contradictorias. Aunque este programa se consideró una mejora del bienestar para los extremadamente pobres, siguió segmentando y estratificando el acceso a la vivienda.

En la segunda década de la postdictadura (2000-2010), la acción del Estado giró desde un “enfoque de pobreza” a un enfoque basado en la vulnerabilidad (Rojas Lasch, 2019). La reducción de las tasas de pobreza impulsó un enfoque de protección social para evitar que las familias volvieran a caer en la pobreza. Este se implementó de manera diferente en cada sector. Mientras que los sistemas de educación y salud avanzaron hacia garantizar derechos universales de acceso, el sistema de vivienda continuó bajo criterios de focalización social.

Los efectos segregadores del modelo han resultado difíciles de contrarrestar. Según la ortodoxia neoliberal, el modelo chileno fue exitoso en habilitar la expansión del sector privado en la provisión de viviendas (Gilbert, 2002). Los supuestos del modelo se cumplieron a nivel macro: se redujo el gasto público y aumentó la eficacia del sistema. Los subsidios garantizaron una “demanda” de vivienda para incentivar el mercado de viviendas para los grupos de bajos ingresos (Richards, 1995). A nivel micro, sin embargo, no se cumplieron los supuestos del modelo. El subsidio debía permitir a las familias de bajos ingresos “participar con libertad económica en el mercado” (Richards, 1995, p. 519). Sin embargo, estos grupos no podían elegir su vivienda ni su ubicación. La asignación dependía de la disponibilidad de proyectos de viviendas construidas por privados, la mayoría en terrenos periféricos de bajo costo.

Se han realizado sucesivas mejoras en los programas habitacionales con el objetivo de aumentar la calidad de la vivienda e integrar las nuevas periferias al tejido urbano. Cabe destacar la implementación de un subsidio diferenciado a la localización, que aumenta el subsidio regular en función de la localización de los proyectos de vivienda, incentivando así los desarrollos con una mejor ubicación dentro de la ciudad. Sin embargo, el efecto de desegregación de este subsidio ha sido débil (Dohnke *et al.*, 2014; Rasse Figueroa *et al.*, 2021), ya que los costos de construir en terrenos mejor ubicados resultaron incompatibles con la rentabilidad requerida por las empresas constructoras para que el modelo funcione.

En síntesis, en este modo de producción social de las periferias, el poblamiento informal no tuvo la centralidad que tuviera en décadas pasadas. Sin alterar las bases institucionales de la política habitacional diseñada en dictadura, pero articulándolas con una orientación socialdemócrata, el Estado ha producido una periferia formal que excluye políticamente a los sectores populares. Aunque el Estado sigue avanzando hacia una vivienda social de mejor calidad y se ha esforzado por ampliar el acceso y mejorar la eficiencia de la política, continúa tratando la vivienda como una mercancía regida por las fuerzas del mercado y proporcionando un acceso estratificado a los subsidios de vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos.

NUEVO CICLO DE POBLAMIENTO INFORMAL (2018-ACTUALIDAD)

La consolidación de periferias formales, construidas por el Estado, ha sido materia de importantes cuestionamientos, no solo desde la investigación social. A mediados de la década del 2000, reemergen los movimientos de pobladores. A través de prácticas institucionales y contenciosas, estas organizaciones demandan no solo el derecho a la vivienda, sino también a permanecer en sus comunas de origen, como forma de resistir la relocalización a las periferias (Angelcos y Pérez, 2017; Pérez, 2023). Una característica de los nuevos movimientos de pobladores es que ya no utilizan la informalidad como vía de acceso a la vivienda y a la ciudad, sino que elaboran sus demandas utilizando la política habitacional del Estado.

Se constata, además, que la construcción de vivienda social del Estado coexiste con procesos de urbanización informal. Ya en el catastro del 2011, se registra un aumento en el número de campamentos, de 490 en 2007 a 657 en 2011. Sin embargo, el catastro realizado en 2018 pone en evidencia un nuevo incremento a 802 campamentos, confirmando la tendencia al alza ((MINVU, 2019). Estas cifras superaban el número de asentamientos catastrados en los años noventa. Finalmente, con posterioridad al “estallido social” de octubre 2019 y la pandemia por COVID, el nuevo catastro sitúa el número de asentamientos en 1.432 (MINVU, 2024). Las nuevas cifras de informalidad, además, agravan una “crisis habitacional” manifestada en el aumento del déficit habitacional que, desde el año 2017, comienza nuevamente a incrementarse (MINVU, 2018).

El crecimiento de las tomas de terreno y los rasgos particulares de estas nuevas urbanizaciones, confirman que estamos ante un nuevo ciclo de informalidad, distinto a modos previos de producción. En síntesis, junto con los intentos del Estado por reducir el déficit habitacional y conducir la demanda por vivienda hacia vías institucionales y formales de acceso, una serie de procesos –nuevas organizaciones por vivienda, incremento del déficit habitacional y mayores cifras de informalidad– pone en evidencia el agotamiento e incapacidad del sistema de producción habitacional para satisfacer la demanda creciente.

Conclusión

Esta revisión histórica ilustra los distintos modos de producción de las periferias urbanas a partir de la interrelación entre las orientaciones del Estado hacia el desarrollo económico y la inclusión social y los sistemas de producción de vivienda en Chile. Asimismo, ilustra la relación entre los ciclos de poblamiento informal y los esfuerzos de los distintos gobiernos por conducir la producción del espacio, a través de mecanismos institucionales, hacia la vivienda formal.

Se identifican tres períodos entre las décadas de los treinta y 2018. Este artículo muestra que los principios que orientaron la acción del Estado en cada etapa no tienen configuraciones uniformes, sino que el Estado ha mostrado orientaciones contradictorias que se manifiestan también en el sector vivienda. Estas tensiones se analizan en dos dimensiones: 1) cómo se define el rol del Estado y del mercado en la promoción del desarrollo económico y social; y 2) la apertura o clausura de espacios para la participación social y política de los sectores populares en la producción de viviendas y ciudad.

Entre las décadas de los treinta y los setenta, el Estado chileno se orientó por una lógica corporativista, progresivamente tensionada por los partidos políticos y por la sociedad civil, que instaban a una mayor participación del Estado en desarrollo económico y social. Esta orientación, a su vez, se ve cuestionada por partidos políticos, que, desde la izquierda, buscaban ampliar el rol del Estado, limitar la acción de agentes privados y promover la expansión gradual del bienestar a los grupos excluidos. A finales de este periodo, la vivienda se establecía como un derecho social, que el Estado debía garantizar, independientemente de la condición socioeconómica de los ciudadanos. Sin embargo, la provisión de vivienda mantuvo una lógica corporativista y no avanzó hacia la universalidad. Durante esta fase, el poblamiento informal, a través de las tomas de terreno y la autoconstrucción, constituyó una vía fundamental de acceso a la vivienda y de participación de los sectores populares en la construcción de las periferias.

La expansión del Estado se vio interrumpida por las reformas neoliberales de reestructuración de la dictadura militar. El periodo siguiente (1973-1989) se adhirió a los principios neoliberales. La vivienda se consideraba un bien que debía obtenerse a través del mercado, pero con subsidio estatal que permitiera habilitar a los grupos de bajos ingresos a participar del mercado de viviendas. Las políticas sociales focalizadas contribuyeron a la producción de periferias formales, caracterizadas por la segregación y concentración de la pobreza. Durante esta etapa, el poblamiento informal, así como otras formas de participación política, fue reprimido y los sectores populares excluidos de los procesos de producción social de sus viviendas y barrios.

Finalmente, en el tercer periodo analizado (1990-2018), identificamos nuevas tensiones en los principios que orientan la acción del Estado. Continúa siendo neoliberal en sus principios básicos, pero con una lógica socialdemócrata que intentó contrarrestar los efectos adversos del modelo. Si bien los esfuerzos socialdemócratas se desplegaron al nivel de prácticas institucionales, estos no alteraron los fundamentos estructurales del sistema de vivienda. Durante esta fase, la política habitacional condujo a los sectores populares

-en general- y a los residentes informales -en particular- hacia mecanismos institucionales de acceso a la vivienda formal, limitando sus espacios de participación. Como resultado, el modelo reproduce y refuerza los efectos segregadores y estratificadores de la política de vivienda, construyendo periferias urbanas en los márgenes de la ciudad.

Este recorrido sugiere que la actual crisis de vivienda no responde solo a factores políticos y económicos actuales, sino que también a procesos de largo plazo descritos anteriormente. El aumento del déficit y el nuevo ciclo de poblamiento informal reflejan el agotamiento de un modelo de producción de viviendas de orientación neoliberal. Las nuevas tomas de terreno muestran que el modo de producción de periferias formales no responde a las necesidades de los sectores populares urbanos. Así, queda en evidencia que las modificaciones y mejoras introducidas en los últimos 30 años, que han legitimado la continuidad del sistema, no han logrado satisfacer la creciente demanda habitacional ni abrir espacios de participación política que permitan a los sectores populares la producción social de sus viviendas y barrios.

Financiamiento

ANID/FONDECYT/1251621 y ANID/FONDAP/1523A0005.

Declaración de autoría

Valentina Abufhele Milad: Conceptualización, curación de datos, análisis formal, validación, redacción-borrador original, redacción-revisión y edición.

Nicolás Angelcos Gutiérrez: Conceptualización, redacción-revisión y edición.

Referencias bibliográficas

- Abufhele, V. (2023). De pobladores a pobres urbanos: las prácticas políticas de los asentamientos informales. En N. Angelcos y M. Pérez (Eds.), *Vivir con dignidad. Transformaciones sociales y políticas de los sectores populares en Chile* (pp. 90-107). Fondo de Cultura Económica.
- Abufhele, V. (2024). The reproduction of informal settlements in Santiago: Housing policy, cycles of repopulation and the ‘politics of poverty’ as a regime of government. *Urban Studies*, 61(2), 294-312.
<https://doi.org/10.1177/00420980231179349>
- Álvarez, R. (2012). Las casas de Pinochet: políticas habitacionales y apoyo popular 1979-1988. En V. Valdivia, R. Álvarez y K. Donoso (Eds.). *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (pp.117-148). LOM Ediciones.
- Álvarez-Rivadulla, M. J. (2019). *Política en los márgenes: asentamientos irregulares en Montevideo*. Ediciones UniAndes.
<https://doi.org/10.30778/2019.16>
- Angelcos, N. y Pérez, M. (2017). De la “desaparición” a la reemergencia: continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, 52(1), 94-109. <https://doi.org/10.2522/larr.39>
- Arellano, J. (1985). Social policies in Chile: An historical review. *Journal of Latin American Studies*, 17(2), 397-418.
<https://doi.org/10.1017/S0022216X0000794X>
- Bruey, A. J. (2012). Limitless land and the redefinition of rights: popular mobilisation and the limits of neoliberalism in Chile, 1973–1985. *Journal of Latin American Studies*, 44(03), 523- 552. <https://doi.org/10.1017/S0022216X12000399>
- Caldeira, T. (2017). Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. *Environment and Planning D: Society and Space*, 35(1), 3-20. <https://doi.org/10.1177/0263775816658479>
- CASEN. (2022). *Encuesta de caracterización socioeconómica nacional: CASEN 2022*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-2022>
- Castells, M. (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE*, 3(7), 9-35.
<https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/834>
- CEPAL. (1990). *Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987*. <http://hdl.handle.net/11362/29716>
- Contreras, Y., Neville, L., y González, R. (2019). In-formality in access to housing for Latin American migrants: a case study of an intermediate Chilean city. *International Journal of Housing Policy*, 19(3), 411–435.
<https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1627841>
- Contreras, Y. y Seguel, B. (2022). Territorio informal. Una nueva lectura del acceso a la vivienda y al suelo en Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (81), 113-136. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022022000100113>
- 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. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100011>

- 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>
- Dohnke, J., Heinrichs, D., Kabisch, S., Krellenberg, K., y Welz, J. (2014). Achieving a socio-spatial mix? Prospects and limitations of social housing policy in Santiago de Chile. *Housing Studies*, 30(6), 839-857. <https://doi.org/10.1080/02673037.2014.982516>
- Ducci, M. (1997). Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE*, 23(69), 99– 115. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1164>
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones SUR.
- Ffrench-Davis, R. (2003). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. *Nueva Sociedad* (183), 70-90. <https://www.nuso.org/articulo/chile-entre-el-neoliberalismo-y-el-crecimiento-con-equidad/>
- Fischer, B. (2014). A century in the present tense: Crisis, politics, and the intellectual history of Brazil's informal cities. En B. Fischer, B. McCann y J. Auyero (Eds.), *Cities from scratch: Poverty and informality in urban Latin America* (pp. 45-46). Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822377498-002>
- Fuster-Farfán, X. (2019). Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido. *EURE*, 45(135), 5-26. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612019000200005>
- Garcés, M. (2002). *Tomando su sitio: el movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. LOM.
- Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. ARCIS, CLACSO.
- Giannotti, E. (2014). Una ciudad de propietarios. El caso de la Población La Victoria. *Revista AUS*, (15) 40-45. <https://doi.org/10.4206/aus.2014.n15-08>
- Gilbert, A. (2002). Power, ideology and the Washington consensus: The development and spread of Chilean housing policy. *Housing Studies*, 17(2), 305-324. <https://doi.org/10.1080/026730320123243>
- Guzmán, S. (2014). *To pay or to protest: Consent and resistance to social housing debt in Chile* [tesis doctoral]. The New School for Social Research.
- Haggard, S. y Kaufman, R.R. (2009). Poverty, inequality, and democracy (II): How regions differ. *Journal of Democracy*, 20(4), 64-78. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0122>
- Haramoto Nishikimoto, E., Izaurieta San Juan, R., Riff Rosas, M., Sepúlveda Mellado, O., Concha O'Ryan, C., Schiappacasse Cambiaso, P., Sepúlveda Swatson, D., Tapia Zarricueta, R., Toro Blanco, A., y Ávalos Villablanca, S. (1997). *Catastro de campamentos y asentamientos irregulares: cartografía nacional por región. Informe final*. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/140433>
- Hidalgo, R. (2007). ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE*, 33(98), 55-75. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004>
- Holston, J. (2008). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400832781>
- Imilan, W. (2016). *Políticas y luchas por la vivienda en Chile: el camino neoliberal*. Contested Cities.

- <http://contested-cities.net/working-papers/2016/politicas-y-luchas-por-la-vivienda-en-chile-el-camino-neoliberal/>
- Kusnetzoff, F. (1987). Urban and housing policies under Chile's Military Dictatorship 1973- 1985. *Latin American Perspectives*, 14(2), 157-186. <https://doi.org/10.1177/0094582X8701400203>
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Ley 21.633. (2023, 21 de noviembre). Regula los delitos de ocupación ilegal de inmuebles, fija nuevas penas y formas comisivas e incorpora mecanismos eficientes de restitución. Ley Chile. <https://bcn.cl/3gp6x>
- López-Morales, E., Flores Pineda, P., y Orozco Ramos, H. (2018). Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión? *Revista INVI*, 33(94), 159–185. <https://doi.org/10.4067/s0718-83582018000300161>
- Martin, D. y Miller, B. (2003). Space and contentious politics. *Mobilization: An International Quarterly*, 8(2), 143–156. <https://doi.org/10.17813/maiq.8.2.m886w54361j81261>
- Mayo, S. K. y Shlomo, A. (1993). *Housing: Enabling markets to work*. The World Bank. <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/387041468345854972/housing-enabling-markets-to-work>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2004). *Chile: un siglo de políticas de vivienda y barrio*. Pehuén Editores.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2006). *Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002*. Pehuén Editores.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2007). *Catastro nacional de campamentos 2007. Proceso desarrollado entre agosto de 2005 y junio de 2007*. ChileBarrio.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2009). *Déficit urbano habitacional. Una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile*. Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos. <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=2443>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2013). *Mapa social de campamentos*. Secretaría Ejecutiva de Campamentos. <https://catalogo.minvu.cl/bib/24795>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2018). *Resultados déficit habitacional cuantitativo. Censo 2017*. Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2019). *Catastro nacional de campamentos MINVU 2019*. Centro de Estudios de Ciudad y Territorio. <https://storymaps.arcgis.com/stories/dfe1fe1af334ec790f879e736a5af5e>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2022). *Catastro nacional de campamentos 2022* [presentación]. <https://media.elmostrador.cl/2022/10/Catastro-Nacional-de-Campamentos-2022.pdf>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2024). Resolución exenta n°713. <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2024/05/REX-713-Rectifica-catastro-1-RED.pdf>
- Molotch, H. (1993). The space of Lefebvre. *Theory and Society*, 22(6), 887–895. <https://doi.org/10.1007/bf00993685>
- Morales, E. y Rojas, S. (1986). Relocalización socio-espacial de la pobreza. *Política estatal y presión popular, 1979-1985*. FLACSO.

- Murphy, E. (2015). *For a proper home: housing rights in the margins of urban Chile, 1960-2010*. University of Pittsburgh Press.
- Oppenheim, L. (2018). Politics in Chile: democracy, authoritarianism, and the search for development. *Routledge*. <https://doi.org/10.4324/9780429494833>
- Özler, S. (2012). The Concertación and homelessness in Chile: Market-based housing policies and limited popular participation. *Latin American Perspectives*, 39(4), 53–70. <https://doi.org/10.1177/0094582X10397917>
- Paley, J. (2001). *Marketing democracy: power and social movements in post-dictatorship Chile*. University of California Press.
- Palma, C. y Pérez, M. (2020). Migrantes en campamentos: autoconstrucción, aspiraciones de permanencia e integración en Santiago de Chile. *Antropologías del Sur*, 7(14), 15-33. <https://doi.org/10.25074/rantros.v7i14.1608>
- Pérez, M. (2023). *Casa y dignidad: El movimiento de pobladoras y pobladores en Chile*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Pérez, M. y Palma, C. (2021). De extranjeros a ciudadanos urbanos: autoconstrucción y migración en el Gran Santiago. *Estudios Atacameños*, 67, e3528. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2021-0010>
- Pino, A. y Ojeda, L. (2013). Ciudad y hábitat informal: las tomas de terreno y la autoconstrucción en las quebradas de Valparaíso. *Revista INVI*, 28(78), 109–140. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582013000200004>
- Posner, P. (2012). Targeted assistance and social capital: Housing policy in Chile's neoliberal democracy. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(1), 49–70. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01059.x>
- Rasse Figueroa, A., Robles, M. S., Sabatini Downey, F., Cáceres Quiero, G., y Trebilcock, M. P. (2021). Desde la segregación a la exclusión residencial ¿dónde están los nuevos hogares pobres (2000- 2017) de la ciudad de Santiago, Chile? *Revista de Urbanismo*, (44), 39- 59. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.55948>
- Richards, B. (1995). Poverty and housing in Chile: the development of a neo-liberal welfare state. *Habitat International*, 19(4), 515–527. [https://doi.org/10.1016/0197-3975\(95\)00043-F](https://doi.org/10.1016/0197-3975(95)00043-F)
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (Eds.). (2005). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social*. Ediciones SUR.
- Rojas, E. (2001). The long road to housing sector reform: Lessons from the Chilean housing experience. *Housing Studies*, 16(4), 461–483. <https://doi.org/10.1080/02673030120066554>
- Rojas-Flores, J. (2018). La lucha por la vivienda en tiempos de González Videla: las experiencias de las poblaciones Los Nogales, Lo Zañartu y Luis Emilio Recabarren en Santiago de Chile, 1946-1947. *Izquierdas*, (39), 1-33. <https://doi.org/10.4067/s0718-50492018000200001>
- Rojas Lasch, C. (2019). *Ayudar a los pobres. Etnografía del Estado social y las prácticas de asistencia*. Ediciones UAH.
- Roy, A. (2005). Urban informality: Toward an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2): 147–158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Sabatini, F. (2000). Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE*, 26(77), 49-80. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612000007700003>
- Schneider, C. (1995). *Shantytown protest in Pinochet's Chile*. Temple University Press.

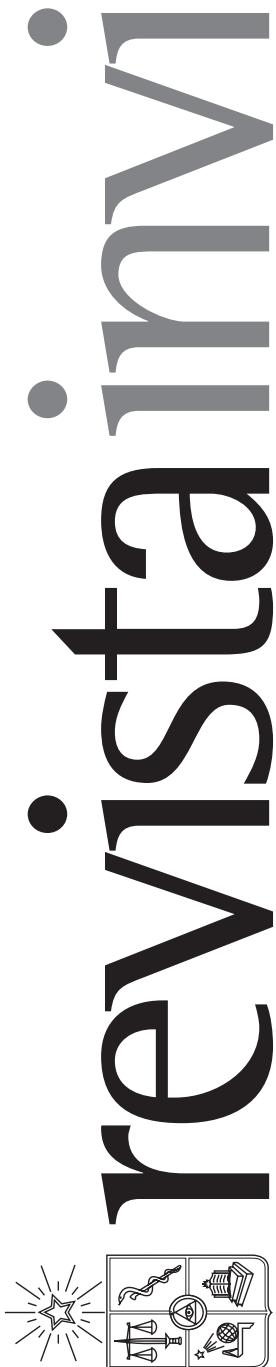
Servicio Nacional de Estadística y Censos. (1952). *XII censo general de población y I de vivienda: levantado el 24 de abril de 1952*. Autor.

Soja, E. (1996). *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Blackwell.

Valenzuela, F. (2022). *Los campamentos y la persistencia de la urbanización informal en Chile: el caso del Área Metropolitana de Valparaíso (1990-2019)* [tesis doctoral]. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Vekemans, R. y Venegas, R. (1966). Marginalidad y promoción popular. *Revista Mensaje*, 15(149), 218–222.

Zenteno, E., Sepúlveda, K., Johnson, K., y Díaz, J.-I. (2023). Mujeres pobladoras en la reemergencia y consolidación de las tomas de terreno de Viña del Mar, Chile. *EURE*, 49(147). <https://doi.org/10.7764/EURE.49.147.01>



Revista INVI es una publicación periódica, editada por el Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, creada en 1986 con el nombre de Boletín INVI. Es una revista académica con cobertura internacional que difunde los avances en el conocimiento sobre la vivienda, el hábitat residencial, los modos de vida y los estudios territoriales. Revista INVI publica contribuciones originales en español, inglés y portugués, privilegiando aquellas que proponen enfoques inter y multidisciplinares y que son resultado de investigaciones con financiamiento y patrocinio institucional. Se busca, con ello, contribuir al desarrollo del conocimiento científico sobre la vivienda, el hábitat y el territorio y aportar al debate público con publicaciones del más alto nivel académico.

Director: Dr. Jorge Larenas Salas, Universidad de Chile, Chile.

Editor: Dr. Pablo Navarrete-Hernández, Universidad de Chile, Chile.

Editores asociados: Dra. Mónica Aubán Borrell, Universidad de Chile, Chile.

Dr. Gabriel Felmer, Universidad de Chile, Chile.

Dr. Carlos Lange Valdés, Universidad de Chile, Chile.

Dr. Daniel Muñoz Zech, Universidad de Chile, Chile.

Dra. Rebeca Silva Roquefort, Universidad de Chile, Chile.

Coordinadora editorial: Sandra Rivera Mena, Universidad de Chile, Chile.

Asistente editorial: Katia Venegas Foncea, Universidad de Chile, Chile.

Traductor: Jose Molina Kock, Chile.

Diagramación: Ingrid Rivas, Chile.

Corrección de estilo: Leonardo Reyes Verdugo, Chile.

COMITÉ EDITORIAL:

Dra. Julie-Anne Boudreau, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Dr. Victor Delgadillo, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.

Dra. María Mercedes Di Virgilio, CONICET/ IIGG, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Dr. Ricardo Hurtubia González, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Dra. Irene Molina, Uppsala Universitet, Suecia.

Dr. Gonzalo Lautaro Ojeda Ledesma, Universidad de Valparaíso, Chile.

Dra. Suzana Pasternak, Universidade de São Paulo, Brasil.

Dr. Javier Ruiz Sánchez, Universidad Politécnica de Madrid, España.

Dra. Elke Schlack Fuhrmann, Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile.

Dr. Carlos Alberto Torres Tovar, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Dr. José Francisco Vergara-Perucich, Universidad de Las Américas, Chile.

Sitio web: <http://www.revistantvi.uchile.cl/>

Correo electrónico: revistantvi@uchilefau.cl

Licencia de este artículo: Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0

Internacional (CC BY-SA 4.0)