

Participación desde abajo y políticas públicas. La rehabilitación del edificio de la Población Obrera de la Unión en Valparaíso¹

MARÍA JOSÉ CASTILLO COUVE ²
La Serena (Chile), octubre de 2009.

Resumen: El artículo aborda el tema de la participación del habitante en la producción de su hábitat en relación con las políticas públicas, en el contexto chileno y en el caso particular del edificio de la Población Obrera de la Unión en Valparaíso. La política habitacional chilena se caracteriza por la localización sistemática de la vivienda social en la periferia urbana. Incluso la nueva política de 2001, que busca la integración urbana y social de los pobladores, financia en su mayoría la construcción de vivienda nueva en grandes conjuntos localizados en periferias recién urbanizadas. Una excepción es el proyecto de rehabilitación de la Población Obrera de la Unión, en el que los vecinos organizados y los diferentes actores implicados colaboran para rehabilitar integralmente el edificio. Esta experiencia demuestra que la decisión de los habitantes por permanecer viviendo en el inmueble y el trabajo conjunto con la administración pública pueden evitar que un edificio se demuela y permitir su rehabilitación.

Rehabilitación de vivienda social con carácter patrimonial	161
Nueva política habitacional chilena	161
Caso de la Población Obrera de la Unión de Valparaíso	162
Contexto social y legislación habitacional de fines del siglo XIX	162
Orígenes de la Población Obrera de la Unión	162
Deterioro y recuperación: primeras acciones de mejoramiento de los habitantes	163
Los jóvenes de la <i>pobla</i> : la directiva de la transformación	163
La normalización del suministro de agua	164
El saneamiento del inmueble	164
Proceso de rehabilitación integral	166
Bases para el desarrollo del proceso	166
Participación de la comunidad en el proyecto de arquitectura	167
Mesa horizontal de trabajo	168
Participación desde abajo	169
Proyecto de arquitectura: modos de uso	169
Relocalización temporal de los habitantes, construcción e inauguración	170
Conclusiones	171
Referencias bibliográficas	171

Rehabilitación de vivienda social con carácter patrimonial

Nueva política habitacional chilena

Como consecuencia de la política habitacional, en Chile la vivienda social se construye en los terrenos periféricos de las ciudades. Por su lado, los pobladores ponen en práctica su propio *plan habitacional*: normalmente buscan quedarse en barrios ya consolidados y evitan las periferias, en parte por mantener una red familiar y social sustentada en la proximidad física, y en parte porque en estos barrios hay equipamientos y servicios. Los programas públicos de vivienda no reconocen suficientemente el papel del habitante ni aprovechan los recursos que éste moviliza al producir informalmente su vivienda y configurar su barrio.

En 2001 la reformulación de la política habitacional establece mecanismos para mejorar el acceso a la vivienda y corregir los problemas de morosidad en el pago de las cuotas hipotecarias y de calidad de la

²Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Universidad Andrés Bello. Dirección: Fernández Concha 700, Chile. Teléfono: +56 9 8793979

¹El presente artículo expone parte de los resultados de la investigación para la tesis doctoral, que desarrolla la autora en la Universidad Politécnica de Madrid.

construcción. Se crean instrumentos para focalizar el acceso a la vivienda en los más pobres, mejorar la calidad del producto entregado y, finalmente, buscar la integración urbana y social de los pobladores.

Se crea el Fondo Solidario de Vivienda (FSV), cuyo propósito es incentivar la construcción de vivienda sin deuda para el beneficiario e incorporar medidas de apoyo para la organización de los pobladores. Además, el FSV considera diversos tipos de proyectos, diferentes de la clásica construcción de vivienda nueva en un sitio recién urbanizado. Así, el FSV permite: comprar una vivienda social construida — nueva o usada—, edificar una vivienda en el sitio donde el propietario o el allegado residen y modificar o rehabilitar un inmueble.

Sin embargo, el programa es utilizado mayoritariamente para financiar proyectos que no difieren demasiado de la mayoría de las operaciones realizadas en los últimos 16 años; esto es, principalmente construcción de vivienda nueva en grandes conjuntos localizados en periferias recién urbanizadas. A la fecha, en todo el país, hay sólo dos experiencias de rehabilitación de vivienda: la Población Obrera de la Unión, en Valparaíso, para 34 familias, y la rehabilitación de un pabellón de mineros en Lota, para 9 familias. Así, la rehabilitación del edificio de la *Unión Obrera*, inaugurado hace más de 110 años y declarado *Inmueble de Conservación Histórica* por su gran valor patrimonial, constituye la primera experiencia de rehabilitación de vivienda social con carácter patrimonial.

Caso de la Población Obrera de la Unión de Valparaíso

Contexto social y legislación habitacional de fines del siglo XIX

En Valparaíso, los más pobres se instalan desde siempre en las laderas de los cerros y las quebradas, en ranchos construidos sobre pilotes. Cuando no se dispone de un rancho, se arrienda un *cuarto redondo*, que corresponde a una habitación sin ventanas donde se desarrolla la vida de una familia completa. Las primeras ordenanzas de 1843 legislan sobre los cuartos redondos, y prohíben habitar todo cuarto que no tenga ventana o postigo en la puerta (HIDALGO, 2005).

Desde la segunda mitad del siglo XIX, Valparaíso es poblado por inmigrantes, tanto extranjeros como campesinos chilenos. El cerro Cordillera, por su cercanía al puerto y al centro de la ciudad, acoge a gran cantidad de obreros. En las últimas décadas del siglo, el arrendamiento se transforma en un negocio, y para los pobres es la forma de acceder a un lugar donde vivir. Se arriendan piezas algo mayores que los *cuartos redondos* en conventillos, dispuestas en torno a un patio común, en el cual se lava, juegan los niños y se reúnen los vecinos. El conventillo, vivienda urbana colectiva, carente de servicios higiénicos como agua potable y alcantarillado, se asocia a las condiciones de habitabilidad precarias de los proletarios, al hacinamiento, a la promiscuidad y al germen de enfermedades (FERRADA, 2007).

En 1885 se estima que dos terceras partes de la población vive en los cerros o en los 430 conventillos de la ciudad, en donde habitan 16.000 personas. En 1892 ya se constata la existencia de 543 conventillos, compuestos por 6.426 piezas y ocupados por 17.170 personas (URBINA, 2002; MINVU, 2005).

Hacia la primera mitad de la década de 1880 se instala en el debate médico y en el congreso el tema de la salubridad y la necesidad de legislar sobre las habitaciones para obreros, de manera de mejorar las condiciones de salud deplorables de la población. Desde 1880 hay al menos siete proyectos de ley sobre casas baratas, hasta que en 1906 se promulga la primera ley de habitaciones obreras (HIDALGO, 2005). En Valparaíso la condición de higiene de los pobres es más crítica, por lo que en 1870 se dispone un decreto sobre higiene de conventillos, y luego, en 1892, una ordenanza sobre higiene de conventillos (URBINA, 2002).

Paralelamente, desde 1840 existen antecedentes de organizaciones de la Iglesia Católica que se preocupan por las condiciones de vida de los desvalidos. El Arzobispo de Santiago insta a la alta burguesía católica a fomentar la organización de fundaciones y asociaciones de asistencia social para abordar los problemas de vivienda obrera (HIDALGO, 2005). Así, entre 1890 y 1920, la beneficencia católica en Santiago construye 16 conjuntos con un total de 180 viviendas sociales (departamentos, habitaciones y casas), llamados *cités higiénicos* por la prensa de la época. Sin embargo en Valparaíso, el único ejemplo es la Población Obrera de la Unión con 54 departamentos (HIDALGO, 2005).

Orígenes de la Población Obrera de la Unión

En este contexto de preocupación por la *cuestión social* y de la construcción de *cités higiénicos*, el administrador del cementerio de Playa Ancha, CARLOS LORCA, ordena en 1884 la construcción de la Población Obrera de la Unión (POU) en el cerro Cordillera, en el límite superior de la ciudad junto al camino de Cintura (MINVU, 2005). Este proyecto se destina originalmente al arriendo para familias obreras relacionadas con la actividad portuaria, industrial y comercial que se asientan masivamente en el cerro Cordillera.

En noviembre de 1894, la propiedad es adquirida por JUANA ROSS DE EDWARDS, benefactora católica de la alta sociedad porteña, viuda del primer banquero de Latinoamérica, AGUSTÍN EDWARDS OSSANDÓN. Tras comprar el inmueble, la propietaria indemniza a los antiguos arrendatarios e inicia obras de refacción, como la construcción de baños colectivos al interior del patio central, y transforma el edificio en la primera vivienda social para obreros del país (TAC, 1996).

En 1897, Juana Ross de Edwards crea la *Fundación Obrera de la Unión* a la que traspasa el edificio en 1898 para que ésta arriende habitaciones a familias obreras y así les proporcione las ventajas de un hogar «higiénico y moral» (TAC, 1996). La administración del inmueble queda a cargo de la *Unión Social de Orden y Trabajo*, sociedad fundada en Valparaíso en septiembre de 1894 y dirigida por la Autoridad Eclesiástica de Valparaíso. Las habitaciones se arriendan solo a obreros, casados o jefes de familia, y socios activos y recomendables de la *Unión Social*, los que pasarían a ser propietarios una vez cumplido un plazo estipulado. La vida en la Población Obrera de la Unión se rige por un reglamento extenso y riguroso, con el objeto de establecer normas de convivencia y normalizar hábitos de higiene y orden.

En 1898 se inaugura la Población Obrera de la Unión, tal como indica la placa colocada sobre el acceso original de calle Castillo: «Casa central de la Población Obrera de la Unión, fundada en beneficio de la *Unión Social de Orden y Trabajo* por la señora Doña Juana Ross de Edwards, inaugurada por el S.E. el presidente de la República don FEDERICO ERRÁZURIZ, el 9 de enero de 1898». Los discursos de la ocasión, además de enfatizar el carácter pionero de la iniciativa, insisten en el hecho de que se está ante una de las obras «que más podía influir en la feliz solución de la cuestión social» (TAC, 1996).

Deterioro y recuperación: primeras acciones de mejoramiento de los habitantes

El inmueble, que ocupa media manzana frente al camino Cintura en el cerro Cordillera, es un volumen de tres pisos organizado en torno a un vacío central con corredores perimetrales que dan acceso a las viviendas. En su cara norte colinda con la iglesia y escuela de Santa Ana, que ocupa la otra mitad de la manzana. El edificio comprende 54 departamentos de una o dos habitaciones y un espacio para cocinar con salida de chimenea al exterior. La estructura del inmueble consiste en cuatro muros perimetrales de albañilería. Las divisiones internas son de estructura de madera rellena con adobillo. Los baños colectivos se ubican en una torre en medio del patio central que se conecta por puentes a los pasillos. Estos corredores son de estructura metálica, con pilares de acero y un revestimiento de plancha de acero estampada.

Desde los años 30 del siglo pasado el edificio carece de administración y mantenimiento, y en los años 50 se pierde la vinculación con la *Fundación Población Obrera*. Los mismos habitantes siguen administrando el edificio con una directiva compuesta de cuatro miembros y un comité de los ocho vecinos más antiguos, que regula el ingreso de nuevos pobladores, la cancelación de los gastos comunes y la mantención y reparación de las partes más deterioradas (EVANS, 2005). El núcleo de servicios original, compuesto de una torre metálica situada al centro del patio central se demuele en los años 50. Uno nuevo con baños y lavaderos se construye en el sector norte de la edificación, el que se derrumba en 1971, dañado por la humedad. Algunas familias habilitan entonces recintos húmedos al interior de su vivienda, levantan tabiques divisorios y abren vanos en muros estructurales para añadir más recintos.

La administración del edificio se torna difícil. Desde la década del 70, se producen intentos de desalojo y de remate del inmueble, luego vienen los cortes de servicios básicos. Más tarde, la Población Obrera —la *pobla*— es conocida por la venta de droga y se estigmatiza el edificio como un antro de delincuentes. Al final del siglo XX, la Población Obrera se encuentra en un proceso de deterioro acelerado.

Los jóvenes de la *pobla*: la directiva de la transformación

Cuando se instala en el cerro Cordillera el Taller de Acción Comunitaria (TAC) en 1989, los niños de la Población Obrera son invitados a mirar su barrio y repensar su entorno con una mirada centrada en el cuidado medioambiental. Esta organización social dirigida por profesionales voluntarios centra su labor en el desarrollo de niños y jóvenes que participan en recuperar sus espacios públicos y fortalecer su identidad local. El TAC, con la colaboración de veinte integrantes de la Población Obrera, transforma una quebrada vecina convertida en basural en un anfiteatro que se utiliza para actividades culturales y recreativas. Estos mismos jóvenes son los que hoy lideran la transformación de la Población Obrera.

Nosotros llegamos hace 20 años al cerro. La Población Obrera es parte del cerro Cordillera, de hecho estamos a una cuadra de ahí y cuando nosotros llegamos los primeros niños que llegaron son de la Población (...) ,era una especie de *ghetto* en el cerro, muy estigmatizada la Población, entonces bueno, estos niños llegaron, crecieron

y hoy día tienen 26–27 años, ya son grandes y se hicieron parte del lugar. (...) Entonces en el caso de ellos se quedó un grupo (como voluntarios) que luego toma la dirección de la Población Obrera.

Entrevista a PATRICIA CASTILLO (2008), directora del TAC

Tras estas experiencias en el TAC, los jóvenes de la Población son los primeros que inician acciones para mejorar las condiciones de higiene del edificio, como la limpieza de los baños comunes en el primer piso.

Había muchas enfermedades estomacales, de piojos, de sarna, producto de las condiciones materiales en las que vivían. En ese tiempo la pobla más bien era como un *ghetto*. El TAC recién entró a la *pobla* físicamente el año 93. No podías entrar porque te echaban agua. Entre el 92 y el 94 se hizo una jornada de limpieza, y fueron los niños de ese tiempo, que era la generación del Chea (Christian Amarales) los que hicieron que se hiciera. Fue la primera acción pública.

GRAZIELA LANZA en EVANS (2005)

En 1997 los jóvenes y vecinos comienzan a organizarse y se inicia un proceso de mejoramiento del inmueble. En 1998 la comunidad organizada ejecuta reparaciones en la techumbre, pero el problema más grave que deben resolver es el servicio de agua potable.

La normalización del suministro de agua

La Población cuenta con un medidor común, y la directiva mantiene deudas impagas que dejan a los habitantes sin agua hasta por seis meses. Cada mes se juntan cuotas para pagar el monto exigido por la empresa para reponer el agua, pero el dinero recaudado es robado.

Todos desconfiaban de todos. Nadie quería ser presidente, nadie quería ser tesorero. Los que menos teníamos que ver con el robo de la plata éramos nosotros, no éramos parte de la directiva ni nada, puros cabros (jóvenes).

PEDRO FLORES, dirigente de POU, en TRICOT (2003)

Es así como los jóvenes se organizan para repactar la deuda y normalizar el suministro de agua, y finalmente deciden empezar a administrar la Población.

Fuimos a Esva (Empresa de Obras Sanitarias de Valparaíso) y asumimos la responsabilidad. Lo conversamos mucho, sabíamos que era un cacho (problema), pero lo asumimos. Entonces vendimos empanadas, la gente tuvo que poner tres lucas (tres mil pesos) por casa, y llevamos la plata a Esva. Como a las tres de la tarde nos dieron el agua. Ahí empezamos legalmente a administrar el edificio.

YASMA AMARALES, dirigente de POU, en TRICOT (2003)

En el año 2001 los habitantes del inmueble forman la organización *Comunitaria Funcional Población Obrera de la Unión*, y ese año realizan mejoras estructurales mediante un programa de empleo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Se construyen diez pilares de hormigón de refuerzo en el primer nivel del patio central y se mejora el pavimento de los pasillos. La formación del TAC les permite enfrentar la solución de sus problemas por sí solos.

Si no hubiese estado el TAC nosotros, los jóvenes de la Población, no hubiésemos tenido un lugar donde formarnos como personas y aprender todo lo que sabemos. Es ahí donde aprendimos a no ser sólo beneficiarios del sistema sino proactivos, a plantear soluciones a nuestras propias problemáticas sociales, en conjunto con los demás actores de la ciudad.

CHRISTIAN AMARALES, dirigente de POU, en PRUVD (2008).

Los intentos que comienzan a realizar los jóvenes para transformar sustancialmente sus condiciones de habitabilidad tropiezan con un gran escollo: la falta de claridad sobre el estatus legal de la propiedad.

El saneamiento del inmueble

El proceso de regularización del título de dominio no lo inventan los jóvenes de la *pobla*, se inicia en los años 60. Hasta 1999, las familias intentan solicitar el saneamiento individual de cada una de las viviendas, pero no cuentan con una estrategia de trabajo que les permita regularizar ni rehabilitar en

conjunto la construcción (MUÑOZ, 2003). La directiva de la Población comienza a liderar un proceso colectivo de tenencia del edificio para mejorar la calidad de vida de los vecinos.

Ese fue un ciclo que nosotros cerramos, no abrimos. Desde la década de los 60 que se trataba de hacer y nosotros lo logramos en el año 2004, casi cuatro décadas después. Era un trabajo necesario porque el Estado no podía colocar plata sin saber quiénes eran los dueños; después podía llegar cualquiera y apropiarse del inmueble.

CHRISTIAN AMARALES en refAaPRUVD2008

Es un proceso que se está gestionando para que todas las familias que aquí vivimos pasemos a ser dueños del lugar donde habitamos.

YASNA AMARALES en TAC (2003)

En 2003 se forma una mesa de trabajo con instituciones intersectoriales como FOSIS, el *Ministerio de Bienes Nacionales*, la *Gobernación provincial*, la Secretaría Regional Ministerial de Valparaíso (SEREMI) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), y el Servicio Regional de Vivienda y Urbanización de Valparaíso (SERVIU), en la que participan las máximas autoridades y sus equipos técnicos multidisciplinarios. Los asesores reconocen a los dirigentes como una directiva confiable que forma parte de una nueva generación con capacidad de liderar un proceso no sólo de regularización, sino también de transformación integral de la Población.

Los dirigentes de esta comunidad, están interesados en ser actores del proceso y no sólo beneficiarios o receptores de políticas sectoriales, ya que una vez aclarada la alternativa legal para regularizar la propiedad, la Directiva deberá enfrentar el desafío de organizar a sus representados para solicitar el saneamiento y postular a los diferentes subsidios que ofrece el Estado y gestionar ahorros de los vecinos y aportes de terceros para alcanzar los objetivos que se han propuesto.

MUÑOZ (2003)

La alternativa escogida para sanear los títulos consiste en aplicar el *Decreto Ley 2.695 de 1979*, que fija las normas para regularizar la posesión de la pequeña propiedad raíz y para constituir el dominio sobre ella, cuando carece de título inscrito en el *Conservador de Bienes Raíces* y los reclamantes tienen la calidad de poseedores regulares por más de cinco años. El problema que se presenta es que la norma fija un avalúo fiscal máximo del bien raíz, que la Población Obrera excede. Se diseña entonces una estrategia que consiste en dividir la propiedad en cuatro porciones de las que será propietaria la *Organización Población Obrera*. Una vez inscritos los títulos de dominio, se debe proceder a la fusión de los lotes, el desarrollo del proyecto de arquitectura, su construcción, su recepción municipal para acoger posteriormente la edificación a la *Ley 19.537 de 1997* sobre copropiedad, de modo que cada copropietario sea dueño exclusivo de su unidad y comunero en los bienes de dominio común.

Entonces nadie tenía un título individual, ayudando esto en los términos de organización. Nadie podía desprenderse de la condición corporativa y nadie pudo arrancarse individualmente dependiendo todos de todos. Este tema administrativo facilitó el proceso y la organización.

Entrevista a NERINA PAZ (2009) realizada por el equipo de arquitectura y construcción

Cabe señalar, que del total de familias ocupantes, 33 solicitan la regularización de su dominio, 2 ocupan espacios comunes de la Población pero no forman parte de la Organización y postulan a proyectos de vivienda fuera de la Población, y 7 corresponden a personas solas, en su mayoría indigentes que no tienen capacidad de asumir el costo de servicios básicos y que, de acuerdo con el compromiso adquirido por la organización de pobladores, serán acogidos en el edificio rehabilitado.

Cada institución se compromete a hacerse cargo de los aspectos que son de su competencia y a coordinarse para que los gestores y beneficiarios del desarrollo del proyecto integral alcancen los objetivos propuestos. Por ejemplo, la *Gobernación provincial de Valparaíso* asume un rol de intermediario entre la directiva y el sector público, y el MINVU se compromete a entregar una solución a las familias que no pertenecen a la Organización, así como a apoyar y asesorar a las familias afiliadas en la postulación a los programas habitacionales (MUÑOZ, 2003).

Proceso de rehabilitación integral

Nosotros tenemos muchos testimonios de estos niños cuando tenían 17–18 años y ellos decían que nosotros vamos a ser capaces de cambiar cualquier cosa, porque hemos podido, no sé, construir un anfiteatro en la quebrada, hemos podido hacer terrazas, hemos podido hacer plazas. Sentían que había una fuerza acumulada, una capacidad que les iba a permitir hacer estos cambios, (...) es una experiencia que es capaz de iluminar y de decir es posible, y transmitirlo a otros.

Entrevista a PATRICIA CASTILLO (2008)



Noviembre de 2005



Octubre de 2008

FIGURA 1: Patio central antes del proyecto de rehabilitación y patio central remodelado

Elaboración propia

Bases para el desarrollo del proceso

Los habitantes, y principalmente sus dirigentes, se proponen mejorar sustancialmente sus condiciones de habitabilidad y dotar al inmueble de equipamiento contemporáneo, de modo de permanecer viviendo en él en calidad de propietarios. Tienen las herramientas para ejercer el liderazgo del proyecto y han sido protagonistas de acciones de transformación, pero son extremadamente celosos con su trabajo, producto de los años de abandono, y desconfían de la administración, a pesar del éxito obtenido con los títulos de dominio. Esperan que su ámbito de acción no se limite al edificio, sino que abarque el cerro Cordillera en su conjunto.

La Población Obrera del mañana está proyectada como un edificio de encuentro, un centro de trabajo comunitario en el cerro, que mantendrá su función básica: la movilidad social de la persona obrera y portuaria de Valparaíso. Nosotros vamos a compartirlo con la gente, con todo el sector. Por eso este edificio es como nuestra trinchera ante el mundo. Y también porque tenemos que dejarle a las futuras generaciones una infraestructura, un espacio donde ellos, el día de mañana, puedan trabajar; dejarles el camino pavimentado. Por todo lo anterior es que hemos sido muy celosos con el trabajo realizado.

CHRISTIAN AMARALES en CORFO (2006)

Los dirigentes encuentran un gran aliado en la SEREMI, más que en el municipio, y privilegian relaciones directas con el gobierno central. En 2005, la iniciativa *Rehabilitación Población Unión Obrera de Valparaíso* es distinguida con el sello «Bicentenario 2005». La distinción, que recae en el *Comité de Vivienda Edificio Unión Obrera*, valora que la propia comunidad sea partícipe de la recuperación de su patrimonio y reconoce el soporte del TAC, que propicia procesos de transformación urbana y social desde una mirada centrada en las potencialidades de los habitantes y su entorno, y no en las falencias y la estigmatización.

La SEREMI está atenta al problema, pero no sabe cómo abordarlo. Al igual que los demás organismos públicos que han apoyado la regularización de la propiedad del inmueble, esta etapa requiere gran voluntad política y la decisión de involucrarse en un proyecto que no es seguro, y perseverar en él. Sólo el proyecto de arquitectura y su ejecución, sin incluir la regularización de la propiedad del inmueble, tarda tres años.

Fue clave nuestra decisión de seguir adelante con el tema, o sea tirarnos un salto con algo, como decirlo, con algo que no era tradicional, que era incierto, yo creo que esa es la razón principal y de tener perseverancia para

seguir para adelante. (...) Había algo en el clima del gobierno de Lagos de decir, bueno, podemos hacer más, podemos hacer más de lo que estrictamente está establecido en la norma, podemos llevar las cosas más allá, y esa voluntad es el motor que ayudó bastante.

Entrevista a DANIEL SEPÚLVEDA, ex-secretario regional ministerial, (2009)

En el contexto del estudio del patrimonio para la publicación de la *Guía de Arquitectura de Valparaíso* junto a la SEREMI, la *Junta de Andalucía* se interesa en apoyar las gestiones que realizan los habitantes de la Población para rescatar su edificio, interés compartido por la ministra del MINVU de la época, SONIA TSCHORNE. Un equipo de profesionales españoles y chilenos hacen un primer intento por desarrollar el proyecto, pero como no se obtienen resultados, los líderes deslegitiman este proceso.

Nosotros, el gran error que cometimos fue no haber aterrizado bien en un equipo técnico que tenía que desarrollar las cosas. Si nosotros hubiéramos sido más claros y más efectivos desde el primer momento, habría andado mucho más fácil.

Entrevista a DANIEL SEPÚLVEDA (2009)

La *Junta de Andalucía* se involucra formalmente en el proyecto y aporta financiamiento para el diseño del proyecto de rehabilitación y para la ejecución de las obras. Esto permite que el proyecto de arquitectura contemple una modalidad participativa, lo que sigue la tendencia de la nueva política habitacional del gobierno.

Los comités deciden, ellos aprueban el proyecto y deciden acerca de la constructora. En este caso, hay un comité muy posicionado y no iba a dejar ese espacio, y por otro lado el SEREMI consideraba muy necesaria esta modalidad participativa del proceso. El comité llama a licitación del diseño y ellos decidieron el equipo de trabajo. Obviamente el proceso de votaciones y negociaciones fue muy engorroso, ya que poner en valores el objetivo común, fue muy difícil y de muchas dilataciones y negociaciones.

Entrevista a Nerina Paz, jefa del Departamento de Planes y Proyectos, SEREMI, (2009)

En la selección de los profesionales a cargo del diseño priman factores personales del comité más que factores técnicos de la SEREMI. De esto resulta una asociación de arquitectos propuestos por la SEREMI y por el comité. El equipo técnico queda formado por el grupo de arquitectos *AAQC*, encargado del desarrollo de los proyectos de arquitectura y especialidades, una asistente técnica³, responsable de la relación con el SERVIU y de los procedimientos formales de postulación a los subsidios, y un constructor, asesor patrimonial que se incorpora durante el desarrollo del proyecto.

Participación de la comunidad en el proyecto de arquitectura

La propuesta del equipo de arquitectos plantea una metodología participativa que contempla encuestas y entrevistas a todas las familias, talleres grupales de formación abiertos a toda la comunidad y reuniones con los dirigentes sobre el avance del proyecto. Los arquitectos habilitan una oficina en la misma Población, con el fin de conocer directamente la forma en que conviven cotidianamente los habitantes y poder resolver las dudas que tengan los vecinos. Se realiza un levantamiento acucioso de la forma de habitar el interior del edificio, así como el patio y los pasillos. Como veremos más adelante, los resultados de estas actividades con los vecinos se incorporan al proyecto de arquitectura.

El primer anteproyecto tiene tres defectos graves: los costos exceden el financiamiento disponible, el diseño de departamentos de igual superficie para cada familia (70 metros cuadrados aproximadamente) pone en riesgo la estructura original, y la gran cantidad de superficies comunes presenta problemas de mantenimiento y de uso. En consecuencia, se decide replantear el proyecto, en cuyo momento se producen quiebres y cambios en el equipo técnico; el comité, en calidad de representante de la comunidad, pero sin la concurrencia de ésta, decide revisar directamente los avances. Se inicia una etapa en que la participación se ejerce en las mesas técnicas de trabajo de manera horizontal. Se forma una mesa de trabajo en la que intervienen la SEREMI, el SERVIU, la *Junta de Andalucía*, el equipo técnico de arquitectura, la asistencia técnica, y el *Comité de Vivienda de la Unión Obrera*.

³Desde 2007 este trabajo lo desarrolla la Entidad de gestión inmobiliaria social (EGIS) *BORDEurbano*, como lo exige la modificación del programa FSV.



FIGURA 2: Talleres de participación con la comunidad, noviembre de 2005

Elaboración propia

Mesa horizontal de trabajo

La mesa de trabajo está marcada por la búsqueda de herramientas adecuadas a este proyecto singular, y por las negociaciones sobre los temas no resueltos en el anteproyecto. Aunque los instrumentos legales y financieros para desarrollar el proyecto y postular a las familias al subsidio existen, hay que adecuarlos a esta realidad única.

Los instrumentos estaban, eran el Fondo Solidario; pero los instrumentos no estaban diseñados exactamente para eso, entonces había que adaptarlos, había que buscar cómo manejarlos, (...) hay que torcerle un poquito la nariz a los decretos, y a las normas, y a los sistemas.

Entrevista a DANIEL SEPÚLVEDA (2009)

Además, los organismos públicos demuestran tener buena disposición, pero poca capacidad de innovar en los procedimientos preestablecidos.

El comité era extremadamente posesionado, ellos creían que por ser ellos todo iba a cambiar, todo lo iban a cambiar, que todo lo iban a lograr, que se iban a crear decretos y reglamentos nuevos para ellos. Todo esto fue muy complejo, toda la gente quería ayudarlos y eran muy empáticos con ellos, pero a la hora de la concreción, todos se retiraban un poco y les exigían lo mismo que a todos.

Entrevista a NERINA PAZ (2009)

Los principales aspectos que deben definir todos los actores son: la determinación de una superficie diferenciada por familia en relación con el tamaño de ésta, la disminución de las áreas comunes, la instalación de un futuro ascensor, etc.

Todo este proceso de diseño se demoró más de un año, fue un proceso muy desgastador. No se lograba terminar el proyecto y se formaban roces en los equipos. El comité tomó una actitud de confrontación con el equipo técnico. El SEREMI estaba entre el equipo técnico y el comité y fue muy complejo. (...) Ellos creían que todas las observaciones que ellos realizaban debían ser consideradas, pero se les explicó de que si no habían sido consideradas no implicaba que no hubiesen sido escuchadas.

Entrevista a NERINA PAZ (2009)

Un tema complejo son las diferencias de apreciación que se producen entre la directiva y la comunidad respecto de los ahorros, las expectativas sobre el proyecto y los plazos.

La directiva nos planteaba temas muy cerrados e intransigentes, pero después al conversar con las familias nos dábamos cuenta de que no eran esas sus necesidades y eran sólo ideas del comité.

Entrevista a NERINA PAZ (2009)

Participación desde abajo

De acuerdo con lo aprendido en el TAC, los dirigentes no desean participar en el proyecto en calidad de *beneficiarios* al que se le proporcionan *soluciones*, sino de *actores*, que, juntos y en colaboración con otros, definen el camino a seguir.

¿Cuál es la actitud? Yo creo que de alta participación, de interés de participación, de capacidad de imaginar e innovar mucho.

Entrevista a PATRICIA CASTILLO (2008)

Consecuentemente, la visión del comité de vecinos sobre su rol consiste en estar presente en todas las etapas del proyecto y en expresar su punto de vista sobre cada tema.

(La participación de la población en el proyecto de arquitectura fue) de principio a fin. Durante todo el proceso se nos preguntaba la opinión y muchas veces dijimos que no y se hacía lo que queríamos. Este fue un proyecto piloto que muestra una forma distinta de hacer vivienda social. Generalmente, la gente tiene participación en el ahorro de la libreta y al final cuando recibe las llaves, acá no, ocurrió lo contrario. La directiva eligió a los arquitectos y a la constructora, eso en otros proyectos de esta naturaleza es impensable. Es la primera vez que se hace vivienda social desde los pobladores y, curiosamente, la Población Obrera es la primera vivienda social que se crea en Chile. Ahora se inicia un nuevo proceso en el mismo edificio.

CHRISTIAN AMARALES en PRUVD (2008)

Por otra parte, la visión de los técnicos es que se realiza un trabajo en conjunto, aunque no exento de dificultades respecto de las competencias técnicas de los dirigentes.

Ellos vieron el proceso, muy de ellos, y como que muchas cosas las lograron ellos. Yo no lo veía tan así, la verdad es que fue mucho más integrado el proceso, sobre todo en el tema técnico se generaron varias peleas, pero que son propias de los procesos. Ellos no entendían muchas cosas y tenían mucho desconocimiento del tema.

Entrevista a ALEJANDRO BRAVO (2009) realizada por el equido de arquitectura y construcción

Esta participación desde abajo proviene claramente de una formación social del TAC, aunque el taller como institución no interviene en el proceso del proyecto. El liderazgo del comité permite cumplir el objetivo de radicación en el mismo lugar y superar el temor de los vecinos a ser desalojados, temor que se mantiene hasta el momento en que las familias regresan al edificio ya rehabilitado y ven sustancialmente mejorada su calidad de vida.

De hecho toda la directiva son todos niños que fueron del TAC y tienen un modo de vincularse con el Estado muy... para algunos puede ser irreverente porque en general cuando la gente demanda alguna cosa es ¿Ud. nos podría dar?, no sé, es como una actitud de beneficiario que decimos nosotros, que es como una especie de beneficiario y limosnero, aquí me pongo. Entonces creo que ellos hicieron el ejercicio de pensar qué quería la gente y estaba todo el riesgo (...) de que pasara eso de que los desplazaran (...) como pasa con todos los sectores, que usas el inmueble y los otros quedan desplazados.

Entrevista a PATRICIA CASTILLO (2008)

Proyecto de arquitectura: modos de uso

El proyecto de arquitectura comprende el refuerzo de la estructura, el mejoramiento de las circulaciones horizontales y verticales, de las condiciones de habitabilidad y de los servicios, y la incorporación de elementos contemporáneos como una terraza mirador y equipamiento comunitario. La clave para diseñar el proyecto la proporciona el mismo edificio, en particular el modo en que las familias lo habitan.

En primer lugar, se observa que el patio común, los pasillos y los accesos son los lugares de encuentro de todas las familias. En consecuencia, el proyecto potencia el modelo de vivienda colectiva al establecer todos los recintos comunes en torno al patio central, en todos sus niveles. Para reforzar la estabilidad del edificio, se traslada el eje estructural de la fachada interior de madera y adobillo al perímetro del patio central, y se reemplaza la estructura original de madera de los corredores por una nueva de hormigón armado y acero. Esta decisión es coherente con la iniciativa de los mismos pobladores, que, como vimos, habían construido diez pilares de hormigón en el primer nivel. En el ala norte, inicialmente derrumbada, se construye una sala multiuso como extensión del patio central, dos viviendas dúplex a las que se accede

a medio nivel, una terraza mirador y una circulación vertical adosada a un contrafuerte de albañilería que se deja a la vista.

En segundo lugar, se identifican las modificaciones interiores realizadas por las mismas familias, que consisten en ubicar el baño —cuando existe— en la chimenea construida originalmente para cocinar, en instalar la cocina abierta, en utilizar elementos menores de subdivisión entre módulos, como cortinas y roperos, para contar con un mayor número de recintos, y en construir altillos para aumentar la superficie habitable. Las viviendas también se amplían, se abren vanos en los muros divisorios y se anexan recintos adyacentes deshabitados. Estas prácticas existentes dan origen a la estrategia de diseño de los departamentos. El proyecto consiste, en los niveles primero y segundo, en mantener y restaurar el módulo cúbico existente, de 4,5 m x 4,5 m y 3,8 m de altura, como unidad de habitación dentro de la cual incorporar la flexibilidad, estableciendo conexiones entre dos, tres o cuatro módulos según el tamaño de cada familia para lograr departamentos de superficie variable (de uno, dos o tres dormitorios, de 45 m² a 70 m²). La subdivisión interna de cada módulo original, cuando es necesaria, se realiza mediante tabiques y armarios empotrados de 2,4 m separados 1,4 m del cielo, lo que permite iluminar y ventilar los recintos, a la vez que lograr la privacidad requerida. En el tercer nivel, aprovechando que la techumbre debe reconstruirse, se habilitan viviendas dúplex utilizando el volumen del entretecho para construir altillos.

Relocalización temporal de los habitantes, construcción e inauguración

Una de las grandes dificultades es encontrar una empresa constructora que se haga cargo de la rehabilitación. Normalmente las empresas que construyen vivienda social cuentan con su propia plataforma tecnológica y no tienen experiencia en intervenir construcciones existentes. Además las familias, asesoradas por el comité, dejan el inmueble antes de lo necesario y el edificio queda abandonado.

El problema fue que las familias habían tomado la decisión de dejar sus casas, por ejemplo, en septiembre (2006), ellos se fueron de allegados donde familiares, arrendaron, etc. Entonces yo hablé con el comité y les dije que faltaban por lo menos tres meses para que la empresa estudiara el proyecto, se adjudicara, y luego pudieran comenzar las obras, por lo que yo les sugerí de que no se fueran todavía, pero ellos no hicieron caso y se fueron igual. Finalmente fue mucho peor, ya que las obras comenzaron en marzo (2007) y fueron seis meses perdidos y en los que el edificio estuvo abandonado.

Entrevista a NERINA PAZ (2009)

La gestión de la SEREMI resulta fundamental para convencer a la empresa que consideran de confianza para que ejecute el trabajo, ya que al principio hay mucho escepticismo. La empresa analiza el edificio con su propio equipo de ingenieros, estudian los presupuestos y calculan que los fondos son suficientes para realizar el proyecto.

No sé bien porqué, pero se embarcaron. Él (dueño de la empresa) siempre decía que prefería derrumbar el edificio, que le podía sacar mucha más rentabilidad, nunca le creyó al proceso, estaba muy asustado, puso un ingeniero de él en terreno para que revisara el proyecto.

Entrevista a ALEJANDRA BRAVO (2009), EGIS y BordeURBANO

Durante el proceso de construcción, se decide terminar la segunda etapa proyectada de los departamentos y optar a un nuevo subsidio para ampliaciones del MINVU. Como el monto disponible no cubre todos los costos, se decide recurrir al Programa de recuperación y desarrollo urbano de Valparaíso (PRDUV), que tiene una línea de financiamiento para mejoramiento de viviendas en áreas patrimoniales. Los dirigentes, con el apoyo de la SEREMI, y los técnicos, consiguen los fondos.

La ceremonia de (re)inauguración del edificio rehabilitado se realiza el 10 de julio de 2008, con la presencia de la presidenta, MICHELLE BACHELET, la ministra del MINVU, las autoridades regionales como el intendente y el alcalde, los dirigentes, los vecinos y todas las personas que han apoyado al comité en este largo proceso. La presidenta hace hincapié en que la concreción del proyecto demuestra que es posible hacer vivienda social respetando el entorno, la historia, la forma de vida y las necesidades de los habitantes. A la vez, reconoce que la organización es la que permite rescatar para el uso presente y futuro este edificio del pasado de Valparaíso.

Esta voluntad de no rendirse [de los chilenos], de organizarse, (...) se ha traducido en esta extraordinaria posibilidad para las 34 familias que vuelven a este edificio, pero que vuelven a algo que no se les ha regalado, sino que se lo han ganado.

MICHELLE BACHELET, presidenta de Chile, inauguración 10 de julio de 2008

En la reinauguración, los dirigentes también dan testimonio del pasado y presente de la Población Obrera de La Unión, de cómo sus dirigentes son herederos de la tradición obrera portuaria de Valparaíso y de cómo este edificio simboliza la innovación en vivienda social.

Hoy estamos cerrando un ciclo que abrieron quienes por años nos antecedieron con sus primeras organizaciones, en pos de mejorar esta casa colectiva y de mejorar las condiciones de vida de quienes la habitaron. (...) Entendemos que más que reconstruir este edificio estamos reconstruyendo una mirada plasmada desde hace más de un siglo por quienes fueron precursores del imaginario de una vivienda digna.

CHRISTIAN Y YASNA AMARALES, inauguración 10 de julio 2008

Conclusiones

Lo más significativo de esta experiencia es la decisión de los vecinos organizados que participan con voz y voto en todo el desarrollo del proyecto, desde la elección de los equipos técnicos hasta la obtención de fuentes alternativas de financiamiento, cuando se ve que el costo del proyecto supera los fondos disponibles. El rol de los dirigentes es clave, por la determinación demostrada para llevar adelante y liderar el proceso, y para comprometer a los distintos organismos involucrados. Pero la desconfianza del comité, la falta de credibilidad en las instituciones y el exceso de celo en su labor generan relaciones de trabajo conflictivas que obstaculizan el proceso. La ausencia de EGIS o entidad social externa que acompañe el proceso deja a los vecinos muy abandonados a su suerte, con asesorías voluntarias que no son capaces de contener la presión del cambio. Existe una brecha de educación y aspiración entre la generación de los jóvenes de la *pobla* y las generaciones anteriores, por lo que las decisiones están filtradas por la directiva, y en parte, su intransigencia deja fuera al resto de la comunidad.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, el proyecto es replicable, más aún cuando las modificaciones de la política habitacional desde 2006 comprenden un financiamiento adicional que permite contar con montos mayores y subsidios complementarios. El desafío consiste en tener autoridades dispuestas a iniciar y apoyar proyectos innovadores y perseverar en su concreción, y contar con técnicos capaces de implementarlos. Los mecanismos de la política habitacional deben ajustarse a los casos particulares, y en especial los profesionales del área pública deben prepararse para flexibilizar los marcos normativos y legales.

Referencias bibliográficas

CORFO

2006 *Este es mi Patrimonio, Valparaíso*.

Programa Puerto Cultura, Editorial de la Universidad de Valparaíso, diciembre, disponible en: http://www.ciudaddevalparaiso.cl/inicio/patrim_identidad_detalle.php?id_ide=13 (en línea, consultado el 25 de septiembre de 2009).

EVANS, TATIANA

2005 *Educación popular y construcción social de identidad: interacción entre la población obrera de La Unión y el Taller de Acción Comunitaria, Valparaíso 1980-2005*.

Profesor guía: Gabriel Salazar, Departamento de Ciencias Históricas, Universidad de Chile, Santiago, disponible en:

http://www.cybertesis.cl/tesis/uchile/2005/evans_t/html/index-frames.html (en línea, consultado el 25 de septiembre de 2009).

FERRADA, MARIO Y CECILIA JIMÉNEZ

2007 "La primera vivienda social en Valparaíso. Fines siglo XIX - inicios siglo XX"

en MARÍA JOSÉ CASTILLO y RODRIGO HIDALGO (eds) *1906-2006. Cien años de política de vivienda en Chile*. (2007) Chile: Ediciones UNAB-UC GEOlibros, pp. 29-49.

HIDALGO, RODRIGO

2005 *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*.

Santiago de Chile: Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile y Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, Ediciones de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos.

HIDALGO, RODRIGO; TOMÁS ERRÁZURIZ Y RODRIGO BOOTH

2005 «Las viviendas de la beneficencia católica en Santiago. Instituciones constructoras y efectos urbanos (1890-1920)»

Historia, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile; número 38, volumen II julio-diciembre, pp. 327-366.

MINVU Y JUNTA DE ANDALUCÍA

2005 *Valparaíso. Guía de arquitectura—An architectural guide.*

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Valparaíso.

MUÑOZ, RUBÉN

2004 *Levantamiento catastral para el saneamiento de la propiedad de la Población Obrera de la Unión, Informe Final y Ejecutivo.*

Valparaíso: Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Población Obrera de La Unión-Cerro Cordillera, documento interno, julio.

PRUVD

2008 «Entrevista»

Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso., Disponible en:

http://www.ciudaddevalparaiso.cl/inicio/grandes_obras_detalle.php?id_hito=57 (en línea, consultado el 25 de septiembre de 2009).

TAC

1996 «Historia de nuestro barrio»

Boletín Al Tiro, Taller de Acción Comunitaria, noviembre, número 12, disponible en:

<http://www.memoriasdelsigloxx.cl/contenidos/archivosMultimedia/MSXX030004.pdf> (en línea, consultado el 25 septiembre de 2009).

TAC

2003 «Población Obrera en acción ¿y en qué estamos?»

Boletín Al Tiro, noviembre, número 23, disponible en:

<http://www.memoriasdelsigloxx.cl/contenidos/archivosMultimedia/MSXX030009.pdf> (en línea, consultado el 25 septiembre de 2009).

TRICOT, TOKICHEN

2003 «Los jóvenes toman la palabra Siempre hay otro camino»

Punto Final, número 544, 23 mayo al 5 de junio, disponible en:

<http://www.puntofinal.cl/544/jovenes.htm> (en línea, consultado el 25 septiembre de 2009).

URBINA, MARÍA XIMENA

2002 *Los conventillos de Valparaíso, 1880-1920: fisonomía y percepción de una vivienda popular urbana.*

Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.