

Territorios 52-Especial / Bogotá, 2025, pp. 1-26
ISSN: 0123-8418
ISSNe: 2215-7484

Sección temática

Derecho a la ciudad y a la vivienda en los procesos constitucionales de Chile (2020-2023)

*Right to the City and Housing in Chile's
Constitutional Processes (2020-2023)*

*O direito à cidade e à moradia nos processos
constitucionais do Chile (2020-2023)*

Alexis Cortés*

Recibido: 31 de mayo de 2024

Aprobado: 5 de marzo de 2025

<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.14542>

Para citar este artículo

Cortés, A. (2025). Derecho a la ciudad y a la vivienda en los procesos constitucionales de Chile (2020-2023). *Territorios*, (52 Especial), 1-26. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.14542>

* Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: acortes@uahurtado.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5833-3404>

Palabras clave

*Derecho a la ciudad;
derecho a la vivienda;
proceso constitucional;
movimientos sociales
urbanos; movimiento de
pobladores.*

Keywords

*Right to the city; right to
housing; constitutional
process; urban social
movements; settlers'
movement.*

Palavras-chave

*Direito à cidade;
direito à moradia;
processo constitucional;
movimentos sociais
urbanos; movimento de
moradores.*

RESUMEN

Las dos propuestas constitucionales recientemente rechazadas en Chile dejaron un nutrido debate urbano expresado en normas, influidas por los movimientos sociales por la vivienda. El objetivo de este artículo es describir la particular circulación del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad en el debate constitucional chileno y su centralidad en las campañas que culminaron con el rechazo de las dos propuestas plebiscitadas. Para eso, se analizan las traducciones y mediaciones realizadas por el movimiento de pobladores en alianza con urbanistas críticos, profesionales y académicos, a través de las iniciativas populares de norma presentadas por ellos para incidir en la deliberación constitucional, contrastándolas con las redacciones que finalmente fueron plebiscitadas. A pesar del resultado negativo, es probable que estas redacciones se transformen en una nueva fuente inspiradora para el avance de luchas urbanas antineoliberales por las redacciones propuestas y por la estrategia de incidencia de los movimientos basada en una experticia urbano-jurídica inspirada en el derecho a la ciudad.

ABSTRACT

The two recently rejected constitutional proposals in Chile left a large urban debate expressed in norms, influenced by the social movements for housing. This article aims to describe the particular circulation of the right to housing and the right to the city in the Chilean constitutional debate and its centrality in the campaigns that culminated in the rejection of the two proposals that were plebiscite. To this aim, we analyze the translations and mediations carried out by the movement of settlers in alliance with critical urban planners, professionals, and academics, through the Popular Initiatives of Norm presented by them to influence the constitutional deliberation, contrasting them with the drafts that were finally plebiscized. Despite the negative outcome, these drafts will likely become a new source of inspiration for the advancement of anti-neoliberal urban struggles due to the proposed texts and the advocacy strategy of the movements based on urban-legal expertise inspired by the right to the city.

RESUMO

As duas propostas constitucionais recentemente rejeitadas no Chile deixaram um rico debate urbano traduzido em normas, influenciado pelos movimentos sociais em luta pela moradia. O objetivo deste artigo é descrever a circulação particular do direito à moradia e do direito à cidade no debate constitucional chileno e sua centralidade nas campanhas que culminaram na rejeição das duas propostas plebiscitadas. Para tanto, são analisadas as mediações e as traduções feitas por movimentos de moradores em parceria com urbanistas críticos, profissionais e acadêmicos, por meio das iniciativas populares de norma apresentadas por eles para influenciar a deliberação constitucional, contrastando-as com os projetos que foram finalmente plebiscitados. Apesar do resultado negativo, é provável que essas redações se tornem uma nova fonte de inspiração para o avanço das lutas urbanas antineoliberais, tanto pelas propostas quanto pela estratégia de defesa dos movimentos baseada em uma expertise jurídica e urbanística inspiradas no direito à cidade.

Introducción

El 18 de octubre de 2019 marca un hito fundamental para la historia política reciente de Chile. El denominado “estallido social” estuvo marcado por movilizaciones masivas con niveles de conflictividad y contestación inéditos (Pleyers, 2023). La crisis política e institucional, evidenciada por estas manifestaciones, fue comprendida como un cuestionamiento radical al neoliberalismo chileno (Mayol, 2019; Canales, 2022) y a sus expresiones jurídico-institucionales, configurando una “ruptura constituyente” (Gajardo Falcón, 2021) que permitió el inicio de un doble proceso constitucional destinado a reemplazar el texto vigente heredado de la dictadura (Atria, 2013) y que, sin embargo, concluyó con el rechazo de las dos propuestas constitucionales plebiscitadas en 2022 y 2023, respectivamente (Zúñiga, 2024).

Efectivamente, durante el año 2021-2022 se inició un proceso constitucional inédito, la Convención Constitucional, que, junto con contar en un principio con altos niveles de apoyo y participación, se caracterizó por ser paritaria en su conformación (155 convencionales), por la fuerte presencia de independientes, buena parte de ellos ligados a luchas sociales, y por la presencia de escaños reservados de pueblos indígenas (17). A pesar de las altas expectativas que suscitó entre la población, su borrador fue rechazado el 4 de septiembre de 2022.

Seguidamente, en el año 2023, se dio inicio a un nuevo proceso constitucional, esta vez con ‘bases institucionales’ que debían ser respetadas por la deliberación, con la existencia de una Comisión de Expertos, nombrada por el Congreso Nacional, cuyo rol era la redacción de un anteproyecto constitucional, y, finalmente, un Consejo Constitucional de 50 electos, el que estuvo dominado por representantes de la derecha y, en particular, de sus sectores más extremos. El texto emanado del Consejo Constitucional fue descartado en un nuevo plebiscito en diciembre de ese mismo año.

El ciclo de movilización iniciado en octubre de 2019 no solo abrió la posibilidad de este doble proceso constitucional, los diferentes tipos de acción colectiva desplegados durante ese intenso período también interpelaron a la ciudad, sea por la ocupación de las calles, la expresión en sus muros y los escombros que esas *performances* contenciosas provocaron (Márquez, 2020). En esa pregunta por la ciudad y sociedad deseadas, los habitantes de las poblaciones, asentamientos populares urbanos chilenos, tuvieron bastante centralidad, siendo protagonistas de las marchas en los centros urbanos, pero también protestando en las periferias (Angelcos, 2023a).

Al mismo tiempo, la “encrucijada constitucional” chilena (Salazar, 2023) tuvo también entre sus protagonistas a los diferentes movimientos sociales que han cuestionado las políticas neoliberales,

que han hecho de Chile uno de los principales laboratorios de ese modelo, siendo especialmente relevante el movimiento de pobladores (Pérez, 2023; Rodríguez *et al.*, 2024).

Aunque las dos propuestas constitucionales fueron rechazadas, dejaron, no obstante, un nutrido debate urbano expresado en normas, inspiradas en los movimientos sociales por la vivienda que han adoptado la noción de “derecho a la ciudad” como eje de sus narrativas de contestación (Plyushteva, 2009).

Tal como fue señalado por miembros de la plataforma ciudadana Ciudad Constituyente, las revueltas sociales de 2019 correspondían a un despliegue de poder popular constituyente que remeció el poder constituido, que abrió una ventana para la redacción de una nueva Constitución y que establecería criterios de dignidad y justicia para organizar la vida en común: “Esta es una oportunidad excepcional para la transformación radical de nuestro modelo” (Cabrera Pereira *et al.*, 2021, p. 33), resignificando lo urbano, superando la mercantilización de la ciudad y avanzando hacia un proyecto común antineoliberal y ecologista.

Este artículo describe la particular circulación tanto del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad en el debate constitucional chileno y su centralidad en las campañas que culminaron con el rechazo constitucional de las dos propuestas presentadas en plebiscito. Metodológicamente, se aplicó análisis de contenido

a las iniciativas de norma constitucional presentadas por los movimientos urbanos en cada uno de los procesos y se contrastaron dichas redacciones con las normas que fueron incluidas en cada propuesta, para establecer el nivel de incidencia de las iniciativas en la deliberación constitucional.

El análisis cualitativo de la información se realizó tematizando el contenido a partir de las discusiones teóricas sobre ‘el derecho a la ciudad’ y el derecho internacional en esta materia, lo que, a su vez, se complementó con el uso de la herramienta Hellotool para determinar el porcentaje de similitud entre los textos estudiados. Del mismo modo, se analizaron cualitativamente los elementos urbanos de las campañas electorales de ambos plebiscitos y su posible incidencia en el resultado final de esas elecciones.

La hipótesis de este escrito es que el laboratorio constitucional chileno es un espacio privilegiado para analizar la porosa relación entre ciencia (urbana y jurídica) y sociedad, en la que determinadas discusiones científicas, como el derecho a la ciudad, adquieren un uso práctico y fuerza de realidad para moldear la realidad a través de las narrativas de los movimientos sociales y de la configuración de dispositivos jurídicos, en este caso borradores constitucionales (Ramos, 2019).

La circulación de ideas responde a lo que Anthony Giddens (1987) describiera como “doble hermenéutica”, es decir, una reflexividad mutuamente influyente entre

el saber experto y el saber de los actores sociales, que provoca incorporaciones, apropiaciones y desvíos de significado, amplificando el campo de disputa de los conceptos, transformándolos en categorías de lucha.

Tal como lo ha mostrado el trabajo de Geoffrey Pleyers (2015) sobre el movimiento alterglobalización, una de las principales vías para volverse actor en el mundo contemporáneo es el empleo de análisis científicos y técnicos para cuestionar la ideología neoliberal: la vía de la razón. Un término que captura este fenómeno es el de “ciudadanos-expertos” de Sosa y Montero (2018), quienes lo acuñaron para describir cómo, en el proceso de contestación a las políticas de movilidad sustentable en México, ha emergido un nuevo actor no estatal que logra movilizar la legitimidad de expertos y ciudadanos para influir en las políticas urbanas de transporte. Los procesos constitucionales, a pesar de las disparidades entre sus versiones y el resultado negativo, permiten abordar cómo un movimiento social, en este caso articulado en torno a las ideas del derecho a la vivienda y a la ciudad, puede lograr una exitosa incidencia normativa (Rodríguez *et al.*, 2024).

De ese modo, el caso chileno sigue siendo fructífero para comprender las ambivalencias e interpretaciones inesperadas de nociones urbanas como las del derecho a la ciudad y a la vivienda, las que originalmente fueron reivindicadas como dispositivos jurídicos destinados

a contribuir, como lo sintetizara el Premio Nacional de Arquitectura chileno Miguel Lawner, a producir “un cambio radical en lo que han sido las políticas que han gobernado, en todos los campos, las actividades productivas y de servicios durante el modelo neoliberal” (Carrasco & Lawner, 2021, p. 110), y, que, sin embargo, no lograron contribuir a la aprobación de los textos que las contuvieron. Con todo, mostraron una alta capacidad de circulación y movilidad para inspirar experiencias muy diversas, siendo probable que las dinámicas de elaboración que permitieron sus redacciones las transformen en una nueva fuente para el avance de luchas urbanas antineoliberales.

El texto, además de esta introducción, se divide en tres grandes secciones. En primer lugar, se hace una revisión bibliográfica para mostrar la recepción del debate sobre el derecho a la ciudad en los movimientos sociales urbanos, en especial del movimiento chileno de pobladores, y la consolidación de esta categoría como un dispositivo jurídico crecientemente incorporado en el derecho internacional y en la narrativa política de los movimientos.

En segundo lugar, se analiza el proceso constitucional chileno de 2021-2022, concentrándose en la iniciativa popular de norma (IPN) presentada por las organizaciones urbanas, su impacto favorable en la redacción final de la propuesta y negativo en la campaña plebiscitaria que decide su rechazo.

La tercera parte se detiene en el proceso constitucional 2023, en la redacción propuesta por la Comisión de Expertos, que recoge parcialmente la influencia de los movimientos sociales en el proceso anterior y, luego, en el Consejo Constitucional dominado por la derecha y en los intentos de los movimientos por seguir influyendo en la deliberación constitucional en materia urbana. Finalmente, el artículo cierra con las principales conclusiones del estudio.

El derecho a la ciudad en Chile, una recepción tardía

A fines de los años sesenta, el filósofo marxista Henri Lefebvre (2010) acuñaba la noción de derecho a la ciudad como una categoría que proponía la apertura a una vida urbana transformada y renovada. Esto es, la aspiración a una forma superior de los derechos, no solo de la libertad, sino también del derecho al hábitat, a producir la ciudad y a apropiarse de ella. De este modo, el derecho a la ciudad supone la afirmación del reino del valor del uso, que se opone, por lo tanto, a la mercantilización de lo urbano (valor de cambio), de la reivindicación del control democrático del aparato estatal y la autogestión generalizada, así como de la apertura a una nueva imaginación y experimentación para producir la obra-ciudad.

Este concepto, al igual que la obra de Lefebvre en general (Machado, 2009), permitió la generación de un fructífero

debate urbano que reinterpretó el fenómeno de las ciudades, entre otras cosas, por la centralidad de la producción social del espacio y la politización de la vida cotidiana. Al mismo tiempo, estimuló la apropiación de varias de sus categorías, en especial del derecho a la ciudad por parte de movimientos sociales, para articular diferentes tipos de demandas urbanas en diversas partes del mundo (Marcuse, 2011; Mathivet & Pulgar, 2011; Burgos, 2012).

Tal como ha señalado Leandro Minuchin (2019), ha habido una fuerte disputa por la significación del derecho a la ciudad, con posicionamientos políticos, incluso, antagónicos, signando una tensión interpretativa permanente. De hecho, este autor distingue tres grandes configuraciones marcadas por desplazamientos teóricos singulares. La primera sería movimentalista y habría sido usada para describir formas de acción colectiva orientadas a la conquista de la vivienda, fungiendo como consigna programática de los movimientos sociales urbanos.

Una segunda configuración estaría dada por la apropiación de carácter institucional-burocrática, destinada a incidir en la generación de políticas públicas. La tercera estaría marcada por la reivindicación del derecho a la ciudad en su dimensión prefigurativa y de política autonómica para la construcción de territorios e infraestructuras sociales producidas por los propios movimientos.

Respecto de la primera configuración, vale la pena mencionar que, aunque tiende a establecerse un parentesco directo entre las elaboraciones de Lefebvre con los movimientos sociales urbanos que, sobre todo, desde la segunda mitad del siglo xx en América Latina (Naranjo, 2018; Cortés, 2021) cuestionaron el ordenamiento urbano capitalista, los que, en el caso de Chile, proclamaban que su lucha era “más grande que una casa” o “nos tomamos este sitio y luego el poder”, lo cierto es que la comprensión del movimiento chileno de pobladores en clave lefebvriana solo se produjo tardíamente a fines de los años ochenta. Efectivamente son los trabajos de Bernarda Gallardo (1986) los que permitirán un “giro espacial” en la comprensión de este movimiento, a través de las herramientas conceptuales lefebvrianas. Según ella, es la población la que crea al poblador, pues son las contradicciones urbanas las que le dan centralidad al fenómeno de los pobladores.

Chile posee una larga tradición de luchas urbanas. Ya desde comienzos del siglo xx las movilizaciones de arrendatarios visibilizaron una arista particular de la “cuestión social” (Espinoza, 1988). Sin embargo, será primero la toma de terrenos de la población La Victoria en 1957 y, posteriormente, la masificación de tomas de terrenos durante el período que antecede a la elección de Salvador Allende y el inicio de su gobierno popular lo que marcará la emergencia y centralidad del movimiento de pobladores en

las luchas políticas chilenas (Touraine, 1987; Garcés, 2015; Giannotti & Cofré-Schmeisser, 2021).

Aunque inicialmente fue tipificado como resultado de una contradicción secundaria, dicho movimiento adquirió estatus conceptual con la noción de “movimientos sociales urbanos” de Manuel Castells (1973). Esta categoría fue entendida como una forma de lucha de clases, por lo tanto, de desafío al poder, caracterizado por la interrelación de un sistema de prácticas de agentes urbanos populares, las prácticas sociales que tienden a la transformación estructural del sistema urbano y la alteración de la correlación de fuerzas en el contexto de la lucha de clases general. El movimiento de pobladores aparece en esta elaboración como una realización histórica de los movimientos sociales urbanos.

El movimiento chileno de pobladores se volvió un caso ejemplar de lucha urbana en el continente y la noción de movimientos sociales urbanos, la principal categoría teórica de comprensión de esas movilizaciones (Jacobi, 1987; Kowarick, 1987). Es posible que esto explique la demora en la penetración de las ideas de Lefebvre, toda vez que uno de los principales blancos de la crítica de Castells al idealismo urbano va a ser precisamente el filósofo francés.

Para el sociólogo catalán (Castells, 2008), Lefebvre se desvía de su intención de hacer un análisis marxista de la cuestión urbana, produciendo más bien una

territorios
52-Especial

teorización urbanística de la problemática marxista, transformando las luchas urbanas en algo más importante que la propia lucha de clases, invirtiendo, por lo tanto, la problemática materialista al comprender lo urbano como una fuerza productiva capaz de reemplazar la centralidad de los modos de producción, consolidando así una ideología urbana eminentemente culturalista.

Aunque el concepto de movimientos sociales urbanos vivirá sus propias metamorfosis, volviéndose más sensible a la dimensión cultural y emparentándose directamente con la discusión de los nuevos movimientos sociales (Castells, 1986), desde el punto de vista intelectual, será la reivindicación que realizará la geografía crítica del legado de Lefebvre lo que permitirá reposicionarlo en el marco teórico de las ciencias sociales.

Especialmente influyente será la relectura de David Harvey (2008) sobre el derecho a la ciudad, comprendiéndolo como un derecho de las personas a cambiarse a sí mismas, transformando la ciudad, a través del ejercicio de un poder colectivo remodelador de los procesos urbanos que busca alejarlos de la mercantilización a la que ha sido sometida la calidad de la vida urbana, de los procesos de desplazamiento de los pobres urbanos y de la acumulación por desposesión.

La apropiación de los movimientos sociales del derecho a la ciudad fue acompañada de un intento de darle fuerza normativa a este nuevo derecho. Tal como la

ha enfatizado Ana Sungranyes (2010), es producto de las iniciativas populares de lucha social sostenida durante décadas que se ha incorporado este derecho en los marcos constitucionales y legales en Brasil (1988-2001), Ecuador (2008) o Ciudad de México (2011) en América Latina. Es particularmente la redacción de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2001-2005) el principal resultado de varias décadas de alianza entre activistas, movimientos, municipios, ONG y organismos internacionales.

Dicha Carta consolidó la idea de que el derecho a la ciudad implica el usufructo equitativo de las ciudades en un marco de sustentabilidad, democracia y equidad social (ONU Habitat, 2013; Coalición Internacional para el Hábitat, 2014). Diferentes instrumentos han sido consistentes en relevar como componentes de este nuevo derecho colectivo: la función social de la propiedad del suelo, el derecho a la vivienda, la planificación urbana y la gestión democrática de la ciudad, el reconocimiento de actores sociales, en especial los históricamente discriminados, por ende, el ejercicio pleno de la ciudadanía.

De ese modo, tal como lo sintetizara José Manuel Bandrés, uno de los impulsores de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000):

El derecho a la ciudad se configura como un derecho universal, cuya formulación conceptual se ha ido perfilando de forma

progresiva, con base en las aportaciones provenientes de la filosofía política, la sociología urbana, la teoría general de los derechos humanos y otros ámbitos académicos, así como la praxis política de aquellas ciudades que han sobresalido en impulsar y aplicar políticas activas de revitalización de la democracia local y en promover un desarrollo urbano, inclusivo y sostenible (Bandrés, 2022, p. 184).

Esta articulación que ha buscado la expansión de la esfera de los derechos civiles y sociales a través del derecho a la ciudad no ha estado exenta de crítica. El propio Minuchin (2019) ha cuestionado su transformación en una especie de significativo vacío, desprovisto de su contenido originalmente transformador, particularmente por la captura del concepto por parte de ONG y organismos internacionales (Mayer, 2009). La recuperación que han realizado nuevos movimientos populares urbanos hacia su dimensión prefigurativa, a través de intervenciones autogestionadas de pequeña escala en las que la conquista de espacios institucionales de poder deja de ser relevante, ha sido vista como un retorno al sentido original del derecho a la ciudad.

Sin embargo, el caso de Chile justamente muestra un nuevo capítulo de articulación entre las prácticas de autogestión y lucha de movimientos populares con la búsqueda de modificación del entramado normativo del país, en este caso mediante el cambio constitucional,

reivindicando la idea de que “el derecho a la ciudad es ahora una propuesta política de cambio y alternativa a las condiciones de vida urbana creadas por las políticas neoliberales” (Sugranyes, 2010, p. 72).

Por otra parte, el derecho a la vivienda ha tenido un alto nivel de aceptación en el constitucionalismo latinoamericano (ver tabla 1). Ya la Constitución mexicana incorpora este derecho tempranamente, desarrollando además una nutrida regulación que establece diversos mecanismos para su implementación. Las constituciones de Brasil y Colombia, que en su redacción contaron con una alta participación ciudadana, avanzaron también sólidamente en su consagración.

Mientras que el ciclo más reciente de constitucionalismo, el marcado por el ‘ciclo progresista’, dejó una normativa fuerte en relación con este derecho en el caso de Venezuela, Bolivia y Ecuador, no solo con premisas inspiradas en los avances más recientes del derecho internacional, sino también generando mecanismos y atribuciones al Estado para su implementación.

En el caso de Chile, el texto constitucional vigente no menciona ni siquiera la palabra vivienda, a pesar de haber contado históricamente con movimientos sociales urbanos fuertes. Con todo, el estallido social de 2019 tiene como preludio el resurgimiento del movimiento de pobladores (Angelcos & Pérez, 2017). Las políticas urbanas neoliberales implementadas durante décadas empezaron a entrar en crisis por el aumento sostenido del valor y

Tabla 1. Artículo principal de consagración del derecho a la vivienda en seis países de América Latina*

Bolivia 2009	Brasil 1989	Colombia 1991	Ecuador 2008	México 1917	Venezuela 1999
“Art. 19. I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria. II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural”.	“Art. 6°. La educación, la salud, la nutrición, el trabajo, la vivienda , el transporte, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia, y la asistencia a los indigentes, son derechos sociales, como se establece en esta Constitución”.	“Art. 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.	“Art. 30. Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica. 7. El acceso a una vivienda que asegure una vida digna, con respeto a su opinión y consentimiento”.	“Art. 4°. Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.	“Art. 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos. / El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas ”.

* Se considera solo el artículo más relevante, no toda la normativa sobre vivienda en cada texto.

Fuente: elaboración del autor a partir de Constitute Project.

la escasez de suelo, el allegamiento, el incremento de vivienda informal (Centro de Estudios Techo Chile, 2023) y la presión migratoria (López-Morales *et al.*, 2018), teniendo como resultado la reinstalación como prioridad pública de la cuestión de la vivienda. Al mismo tiempo, la reemergencia del movimiento de pobladores a través de organizaciones de deudores, de comités de vivienda (Angelcos, 2012) y de exitosos proyectos de gestión

inmobiliaria popular (Paulsen *et al.*, 2019) resituaron a este actor que se consideraba desmovilizado (Escoffier, 2023).

En términos de discursividad contenciosa y a grandes rasgos, el movimiento de pobladores reivindicó dos elementos emparentados con el derecho a la ciudad: la demanda territorial y la vida digna (Pérez, 2023). La demanda territorial se identifica con la exigencia de permanencia en las comunas de origen de los pobladores en

donde tienen todas sus redes de apoyo, con ello han resistido a las políticas de desplazamiento y segregación fomentadas por las políticas de vivienda pública y la especulación inmobiliaria.

Por otra parte, la vida digna ha sido definida por el antropólogo Miguel Pérez como una pasarela semántica que articula políticamente el “yo” con una demanda colectiva por justicia social. A su vez, la “dignidad” fue la categoría más movilizadora durante el estallido social de octubre de 2019, lo que ha reforzado la idea de afinidad entre los pobladores y el ciclo de contestación de ese momento (Angelcos, 2023b).

Estas luchas han sido nutridas por los avances en el derecho internacional en materia de vivienda en diferentes instrumentos, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989). A su vez, la definición de la vivienda adecuada, con sus componentes de seguridad en la tenencia, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural, se ha potenciado con los desarrollos del concepto de “hábitat social” en sus dimensiones físico-espacial, sociocultural y político-económica (Urrutia, 2021).

No es de extrañar, entonces, el interés del movimiento de pobladores por plasmar en el máximo nivel normativo estos avances en materia de derechos. De hecho, ya en el primer intento de cambio constitucional promovido en el segundo gobierno de Michelle Bachelet en el año 2015, una parte significativa del movimiento de pobladores buscó incidir, promoviendo principios y derechos tales como el feminismo comunitario, la autogestión, la vivienda digna, el buen vivir y la autogestión del hábitat (Salazar, 2016).

Tal como lo muestra la investigación de Juan Pablo Rodríguez y su equipo (2024), el proceso constitucional chileno de 2021-2022 es un caso ejemplar de movilización constitucional exitosa, teniendo como resultado la incorporación a la propuesta de texto de demandas desarrolladas colectivamente en la última década. El movimiento de pobladores tomó la decisión estratégica de participar en el proceso, incluso presentando candidatos a la Convención.

A pesar de no haber logrado elegirlos, este movimiento fue altamente exitoso a la hora de incidir en la deliberación constitucional, casi de la misma forma que movimientos que sí lograron una representación directa. Dicho movimiento se presentó al debate constitucional con un alto nivel de madurez discursiva y de experticia. La publicación del libro *Habitar digno y nueva Constitución* (Saavedra et al., 2021) tiene el mérito de sintetizar estos desarrollos y retratar la estrecha

alianza con académicos, intelectuales y organizaciones profesionales, destacándose nociones como, por ejemplo, la subordinación del mercado a la reproducción social, el derecho de las comunidades a decidir, el rol del Estado en políticas territoriales, el derecho a influir en políticas.

Por supuesto, el derecho a la ciudad se vuelve un eje aglutinador de estas reflexiones, tal como lo sintetizó una destacada dirigente del movimiento Ukamau:

Revertir el proceso de histórica exclusión e injusticia social es democratizar la ciudad, y para ello, una primera medida fundamental es establecer en la Nueva Constitución el derecho a la ciudad; en otras palabras, que el nuevo Estado de Justicia Social garantice el derecho a la ciudad implica lo siguiente: una genuina participación ciudadana en las grandes decisiones políticas que afectan el desarrollo de las ciudades; participación del pueblo, a través de entidades y empresas públicas, en la producción material de la vida urbana; y el acceso universal al estándar de vida adecuado en este tiempo histórico en la ciudad, que supere las brechas que se vivencian por razones de género, clase o etnicidad (González, 2021, p. 144).

El proceso constitucional de 2021-2022

Las movilizaciones iniciadas en octubre de 2019 posibilitaron un momento constituyente que se expresó en un plebiscito de entrada con voto voluntario que

habilitó el proceso (82 %) a través de una Convención Constitucional (77 %) compuesta por 155 constituyentes, electos de manera paritaria y con escaños reservados para pueblos indígenas. Adicionalmente, la elección de constituyentes tuvo la particularidad de permitir la participación de candidatos independientes, en listas propias, lo que incrementó su presencia en la Convención.

La influencia del ciclo de movilización y la elección de convencionales, que favoreció a fuerzas transformadoras por sobre las conservadoras (la derecha no alcanzó el poder de veto), generaron un espacio altamente sensible a las demandas históricas de los movimientos sociales, algo particularmente patente en el caso de los pobladores. El movimiento de pobladores implementó una exitosa estrategia de incidencia, aunque sus tres candidatos no fueron electos, se aliaron con diferentes actores, conformando una bancada de convencionales por la vivienda, además se movilizaron permanentemente afuera de la sede de la Convención y realizaron dos cabildos con más de 700 participantes para elaborar una iniciativa de norma popular (Rodríguez *et al.*, 2024).

Este proceso se caracterizó por altos niveles de participación y por elevadas expectativas de la sociedad respecto de su resultado. De hecho, ha sido considerado no solo como la instancia más participativa en la historia del país, sino como el proceso constituyente más participativo del mundo, por la multiplicidad de

mecanismos de incidencia que ofreció (7 implementados) (Díaz, 2023). El propio movimiento de pobladores cifró altas esperanzas de que en la redacción del texto se incorporara la demanda habitacional y urbana.

Como parte del proceso participativo era posible presentar ‘iniciativas populares de normas’, las que debían contar con más de 15 000 firmas para que fueran discutidas por los constituyentes. Una de las 78 normas que alcanzó el umbral fue justamente la patrocinada por el movimiento de pobladores y otras organizaciones territoriales y profesionales, la 41126, titulada: “Pobladoras y pobladores por el derecho a la vivienda digna”, que concitó 21 896 firmas de apoyo.

Dicha propuesta incluía tres artículos. El primero consagraba el derecho a la vivienda; el segundo, la función social y ecológica de la propiedad del suelo; y el tercero, la producción social del hábitat.

Respecto del derecho a la vivienda, este definía que toda persona tiene derecho a una vivienda digna y adecuada para permitir el libre desarrollo de una vida personal, familiar y comunitaria. Además, establecía la obligación del Estado de asegurar progresivamente el goce universal y oportuno del derecho, con características tales como espacio suficiente, estructural y materialmente estable y ecológicamente sustentable y sostenible, con tenencia jurídica segura, con condiciones de habitabilidad, higiene, comodidad y seguridad, además de accesible.

Del mismo modo, se incluía la pertinencia cultural y territorial, y la generación de condiciones para el desarrollo y redistribución del trabajo de cuidado, así como la protección contra la violencia de género, de la infancia, y contra diversos tipos de discriminaciones. Del mismo modo, se incluía una habilitación al Estado para participar directamente en el diseño, construcción, rehabilitación, conservación, innovación y distribución equitativa de la vivienda, del equipamiento urbano y de servicios. Esta habilitación incluía un mandato reforzado de protección a grupos históricamente discriminados con un resguardo expreso contra desalojos arbitrarios de las viviendas.

En paralelo, se reconocía la función social y ecológica de la propiedad del suelo, estableciendo la obligación por parte del Estado de garantizar su disponibilidad, particularmente administrando un banco de suelo público y definiendo un sistema de planificación territorial, orientado por diversos principios (colaboración, escalas interdependientes y no jerárquicas, interculturalidad, justicia territorial, sustentabilidad, perspectiva de género, entre otros).

Para ello, el Estado quedaba posibilitado de realizar expropiaciones y limitaciones de dominio para garantizar el derecho a la vivienda digna. También se le permitía fijar mecanismos adecuados para impedir la especulación y para que las comunidades locales pudieran beneficiarse directamente de las plusvalías de la

acción urbanística y regulatoria pública; además, de prevenir o mitigar los riesgos derivados de desastres naturales.

Finalmente, la producción social del hábitat reconocía el rol de las comunidades locales en la planificación y generación del hábitat, cabiéndole al Estado el deber de garantizar la participación popular y vinculante de las comunidades, al igual que la construcción democrática y con perspectiva de género de la producción del hábitat.

Como se puede apreciar, la propuesta de los pobladores era bastante detallista y fuertemente inspirada en los debates contemporáneos del urbanismo, importando varios conceptos y términos empleados en ese campo de estudios, pero también incorporando elementos del derecho internacional, como en el caso de la definición de vivienda adecuada y sus respectivos criterios.

La completa ausencia del derecho a la vivienda en el texto vigente en Chile, la movilización de los pobladores y la propia sensibilidad de los convencionales respecto del tema, incluso en la derecha (entre ellos un exministro de vivienda y urbanismo) hicieron que la deliberación de la Convención fuera muy receptiva a estos asuntos. A tal punto que hay una alta coincidencia entre la iniciativa popular de norma y la propuesta que finalmente se plebiscitó. De acuerdo con la herramienta de comparación de textos Hellotool, el nivel de similitud entre la IPN y los dos artículos aprobados (51 y 52) es del 44,66 %.

De este modo, tanto el derecho a la vivienda como el derecho a la ciudad propuesto por los movimientos concitaron un amplio y transversal apoyo en las votaciones. En el caso de la vivienda, el artículo 51 del texto de la Convención definió su carácter digno, lo que, como ya veremos, hace eco de la principal categoría moral empleada por el movimiento de pobladores en su lucha por la vivienda, incorporando, al mismo tiempo, el estándar ONU de adecuación, el que incluye al menos siete criterios: 1) seguridad en la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; 3) asequibilidad; 4) habitabilidad; 5) accesibilidad; 6) ubicación; y 7) adecuación cultural, a los que se les agrega el de suficiencia.

Pero, además, se habilita al Estado para que desarrolle políticas públicas que permitan la realización del derecho, garantizando la disponibilidad de suelo o impidiendo la especulación en desmedro del interés público. Se establecía también un criterio de priorización de sectores de menores ingresos o de especial protección. Adicionalmente, se definía un mandato al Estado para la creación de viviendas de acogida en casos de violencia de género y otras formas de vulneración de derechos.

El artículo 52 consagró el derecho a la ciudad y al territorio, definiéndolo en su primer inciso como “un derecho colectivo orientado al bien común y [que] se basa en el ejercicio pleno de los derechos humanos en el territorio, en su gestión democrática y en la función social y ecológica de

la propiedad”, mostrando una alta coincidencia también con la propuesta de la iniciativa popular.

Coherentemente, el inciso 2 definía que “toda persona tiene derecho a habitar, producir, gozar y participar en ciudades y asentamientos humanos libres de violencia y en condiciones apropiadas para una vida digna”. El inciso 3 establecía un mandato fuerte al Estado, señalándole el deber de “ordenar, planificar y gestionar los territorios, las ciudades y los asentamientos humanos; así como establecer reglas de uso y transformación del suelo, de acuerdo con el interés general, la equidad territorial, sostenibilidad y accesibilidad universal”. El inciso 4 reforzaba que “el Estado garantiza la protección y el acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos; la movilidad segura y sustentable; la conectividad y seguridad vial. Asimismo, promueve la integración socioespacial y participa en la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria”.

A pesar de que el artículo sobre vivienda contó con un amplísimo respaldo cuando fue votado en general (133 votos a favor y solo 11 en contra), durante la campaña del plebiscito de salida, que finalmente termina rechazando la propuesta, fue un tema recurrente en los cuestionamientos de quienes se oponían al texto.

Una de las principales vocerías de la derecha fue la de la exdiputada y ex convencional constituyente Marcela Cubillos (UDI). En una obra publicada al calor de la campaña y que fue distribuida

gratuitamente, señalaba que la propuesta del derecho a la vivienda pecaba de estatismo y burocratización, fallando en el objetivo de incentivar el desarrollo de proyectos habitacionales, siendo la clave para ello la garantía del derecho de propiedad.

He aquí el punto clave que fue usado con más fuerza en la campaña del rechazo en el plebiscito: “La norma habla de asegurar la ‘tenencia’, que no es lo mismo que la propiedad. Es decir, queda abierta la puerta para avanzar más bien en políticas de arriendo estatal que de propietarios y así generar una población menos libre y más dependiente de las ayudas del Estado. Tenencia, es decir, el Estado es el propietario” (Cubillos, 2022, pp. 174-175). Reviviendo los temores de su sector político contra el estatismo, también agregaba: “¿Qué se usa para impedir la ‘especulación’?: el control de precios, que claramente afectaría la legítima ganancia de los privados arrendando o vendiendo su propiedad” (p. 175).

Conforme con la también exministra, esto se acentuó por el hecho de que no se hayan incorporado protecciones expresas contra la ocupación ilegal, pero, además, “la norma se refiere, también, a que el derecho a la vivienda sea con ‘pertinencia cultural’ abriendo la puerta a que los pueblos indígenas tengan que ser consultados y deban autorizar las políticas y leyes en estas materias” (p. 175). En relación con el derecho a la ciudad, Cubillos observaba una opinión similar, sosteniendo que su redacción desincentivaría a los privados

para producir proyectos de vivienda, e identificando la “participación en la plusvalía” con el aumento de impuestos.

El proceso constitucional 2021-2022 fue un caldo de cultivo para la circulación de desinformación y bulos (noticias falsas). Tal como ha sido documentado (Durán & Lawrence, 2023), el estallido y la polarización en torno al debate constituyente transformaron a Chile en un escenario propicio para campañas desinformativas, principalmente a través de redes sociales, generando un ambiente hostil contra convencionales del órgano constituyente y contra los contenidos propuestos, dañando la imagen del proceso e influyendo en el resultado negativo del plebiscito de salida.

Algunos de los temas más recurrentes de las noticias falsas fueron la propiedad y la plurinacionalidad. Dos temas que justamente tienen eco en la crítica expuesta de la exconvencional. De ese modo, no es de extrañar que los temas urbanos hayan tenido centralidad en la campaña oficial del rechazo al texto constitucional de la Convención. De hecho, en la premiada franja de esa campaña, uno de sus *spots* icónicos recoge justamente esta materia. En él, diversos personajes piensan con preocupación en las consecuencias negativas de la nueva Constitución, mientras se duchan; en una de las escenas una mujer de unos 50 a 60 años reflexiona: “Si la vivienda que te da el Estado no puede ser tuya [entonces] murió el sueño de la casa propia”.

Efectivamente “el sueño de la casa propia” es un imaginario poderoso en los sectores medios y populares (Ureta, 2007; Giannotti, 2014) y ese mensaje se amplifica si se considera que, como fue registrado por el ‘contador de *fake news*’ del medio digital *El Desconcierto*, hubo una fuerte circulación de noticias falsas que insistían en la posibilidad de expropiación indiscriminada de viviendas: “No se podrán tener dos viviendas y se expropiarán para repartirlas a las personas sin hogar”, debido a que “la propuesta de nueva Constitución no considera[ría] el derecho a la propiedad de la vivienda”.

El proceso constitucional de 2023

A pesar del expresivo resultado negativo en contra del texto de la Convención (61,89 % por el rechazo), el 12 de diciembre de 2022 los partidos políticos con representación parlamentaria arribaron al ‘Acuerdo por Chile’, que habilitó un nuevo proceso, cuya principal característica era el establecimiento de doce bases constitucionales no modificables por la deliberación, entre las que se contaban: la consagración del Estado social y democrático de derecho, y el derecho de propiedad en todas sus manifestaciones.

Dicho acuerdo además creaba tres órganos paritarios para la elaboración del nuevo texto: una Comisión de Expertos nombrada por el Congreso Nacional, encargada de elaborar un anteproyecto

constitucional; un Comité Técnico de Admisibilidad, también definido por el Congreso, a cargo de resguardar el respeto de las doce bases; y un Consejo Constitucional, órgano electo (50) popularmente en una modalidad que replicaba el sistema de elección del Senado, con escaños indígenas condicionados (se eligió 1), que debería sancionar el proyecto definitivo que sería plebiscitado ese mismo año.

En términos de composición del órgano electo, la derecha logró dos tercios de los cupos disponibles (33 de 50), siendo que, en particular, el Partido Republicano, considerado de extrema derecha, pudo obtener 22 cupos, poseyendo, por lo tanto, poder de veto en el proceso, o sea, no se podía aprobar nada sin el apoyo de al menos 2 de sus miembros. Vale mencionar que el Partido Republicano llamó a votar en contra del inicio del cambio constitucional en el plebiscito de entrada de 2020 y no firmó el ‘Acuerdo por Chile’, pasando de estar en contra de todo el proceso a tener que dirigirlo.

Los sectores sociales que se movilaron ampliamente durante el proceso anterior y que se identificaron fuertemente con el texto de la Convención miraron con distancia, escepticismo y desconfianza este nuevo proceso. En buena medida, porque aún no se recuperaban de la derrota del plebiscito de salida, pero, sobre todo, porque el diseño era más restringido (doce bases) y elitista (crítica a la Comisión de Expertos). Sin embargo, este también incluía un espacio significativo

de participación ciudadana, siendo nuevamente las iniciativas populares de norma una instancia que ofrecía posibilidades de incidencia, aunque, en este caso, ellas debían suprimir, sustituir y modificar las redacciones del anteproyecto constitucional para que fueran resueltas por el Consejo.

Por su parte, la Comisión de Expertos refrendó la incorporación del derecho a la vivienda como en el anterior proceso, mostrando que el debate abierto por las organizaciones de vivienda permeó la deliberación constitucional, incluso en condiciones más adversas, pero de un modo mucho más acotado y limitado. Así, el anteproyecto consignó en el artículo 16, numeral 28, “el derecho a la vivienda adecuada” con dos literales: el a) “El Estado promoverá, a través de instituciones públicas y privadas, acciones tendientes a la satisfacción progresiva de este derecho, con preferencia de acceso a la vivienda propia, de conformidad a la ley”; y b) “El Estado adoptará medidas orientadas a generar un acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos, una movilidad segura y sustentable, conectividad y seguridad vial”. La referencia a “la vivienda propia”, según el constitucionalista Francisco Zúñiga (2024), mostraba una “contaminación” del debate público adverso del proceso anterior. Vale resaltar que el literal b) es una reminiscencia tenue y acotada de algunas de las dimensiones del derecho a la ciudad.

En ese marco, la decisión de los movimientos sociales de participar de este

nuevo proceso no fue tan evidente como en el anterior, particularmente en las organizaciones de pobladores. Eso significó que una parte importante se restara, pero hubo otro sector que, a pesar de sus críticas, decidió hacerlo igualmente. En una carta pública del 4 de mayo de 2023, anunciando la presentación de una IPN, organizaciones tales como la Coordinadora Los Sin Tierra, la Asociación La Tierra es Nuestra, la Coordinadora de Pobladores por el Derecho a la Vivienda y la Brigada Popular Teresa Flores declararon:

Este proceso constituyente está lejos de tener los estándares democráticos que esperábamos, con una discusión demarcada, delimitada, tutelada, y con un **acuerdo a espalda de los movimientos sociales**. Sin embargo [...] restarse de usar los mecanismos para participar es perder la oportunidad de visibilizar que existimos, estamos pendientes y fiscalizamos lo que resuelvan [...] Sabemos que todas nuestras críticas a este proceso constituyente son legítimas, sin embargo, el proceso seguirá avanzando con o sin nosotros, y debemos hacerlo propio (énfasis en el original).

Fue así como las citadas organizaciones presentaron la Iniciativa 10327: “Derecho a la vivienda digna, segura y propia”, siendo una de las 31 IPN que lograron superar el umbral de 10 000 firmas y la 12ª con más apoyo. Dicha redacción (479 palabras) era más breve que la presentada por los movimientos urbanos en

el proceso anterior (796 palabras), pero mantenía buena parte de su contenido.

De acuerdo con la herramienta Hello-tool, la similitud de ambos textos es igual a un 61,55 %. De ese modo, la iniciativa adicionaba nuevos descriptores para el derecho a la vivienda, esta debía ser digna, segura y propia, pero insistiendo en los estándares reconocidos internacionalmente, entre ellos: accesibilidad, asequibilidad, ubicación, disponibilidad, habitabilidad, seguridad de la propiedad y tenencia, sustentabilidad y pertinencia cultural. Al mismo tiempo, mandataba al Estado para que priorizara, en la implementación del derecho, a los grupos históricamente discriminados, al igual que para crear un registro único de solicitantes de vivienda, con beneficios tales como la exención de contribuciones e inembargabilidad para estos grupos prioritarios.

Del mismo modo, establecía la creación de un sistema integrado de suelos, la planificación, medidas antiespeculativas, la prevención de riesgos y el beneficio en las plusvalías de la acción pública. Finalmente, remitiendo a una de las dimensiones más relevantes del derecho a la ciudad, se consagraba como un principio la participación en la construcción democrática y con perspectiva de género de los proyectos habitacionales, y el diseño de los barrios y ciudades.

Adicionalmente, a diferencia del proceso anterior, las IPN debían incluir una justificación de las propuestas. En dicho espacio, los movimientos pusieron de

relieve la crisis de la vivienda provocada por el neoliberalismo urbano chileno: “Por décadas la vivienda en Chile ha sido provista por el mercado, sea por medio de la banca o por un sistema de subsidio completamente insuficiente, que no ha entregado posibilidades reales de inclusión a las familias y comunidades más pobres que habitan nuestra tierra, y que, lejos de ello, nos ha arrastrado a una crisis habitacional sin precedentes”.

Y se justificó su inclusión en referencia al derecho internacional: “[Se] busca garantizar expresamente la vivienda digna, segura y propia como un derecho humano, tal como lo comprometió Chile ante el mundo al ratificar la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1972”. Coherentemente, también se daba visibilidad a la interrelación del derecho a la vivienda con otros derechos sociales, como educación, salud, integridad personal.

También se remitió a la autoridad de los organismos internacionales, pero reforzando el rol protagónico de las organizaciones locales en este nuevo diseño: “La propuesta comprende, tal como [lo dice] la Relatoría Especial sobre la Vivienda Adecuada de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que la vivienda no es solo un techo, sino todas y cada una de las condiciones necesarias para el desarrollo personal, familiar y comunitario”.

Además de la intensa campaña de sus promotores para conseguir las firmas, las organizaciones de pobladores reiteraron el repertorio de acciones del primer proceso: realizaron manifestaciones a las afueras del ex Congreso Nacional donde se sesionaba, solicitaron audiencias con comisionados expertos y consejeros constitucionales, y expusieron ante la Comisión de Derechos Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales, siendo Miguel Lawner, Premio Nacional de Arquitectura y exfuncionario del gobierno de Allende, el encargado de la presentación para justificar la propuesta.

A pesar de todo ese despliegue, el Consejo Constitucional fue más bien insensible ante la propuesta de los pobladores y nada de lo que propusieron en la IPN fue incorporado en la redacción final. Al contrario, si bien ella mantuvo la redacción de la Comisión de Expertos, más permeable a la demanda de estas organizaciones, el Consejo incorporó un nuevo literal (c) de eliminación del impuesto territorial: “El inmueble destinado a la vivienda principal del propietario, sea que la habite solo o con su familia, en su caso, estará exento de toda contribución e impuesto territorial. Las excepciones legales a esta exención solo podrán fundarse, en forma conjunta, en el alto avalúo fiscal de la vivienda principal y los ingresos del contribuyente y de su familia”.

La justificación de los consejeros que promovieron esta enmienda al anteproyecto se afirmaba en que la consagración

*territorios
52-Especial*

de un nuevo derecho fundamental, en este caso la vivienda adecuada, se veía vulnerado por la existencia de un impuesto que gravaba justamente la posesión de ella. Es posible que también haya pesado en su impulso la posibilidad de que la eliminación de las contribuciones pudiera ser apreciada como un beneficio material directo del cambio constitucional, aumentando las posibilidades de aprobación del texto. Sin embargo, la opción del ‘en contra’, con la que se identificaron las organizaciones urbanas y el mundo progresista, hicieron de esta medida una de las principales razones para oponerse a la propuesta constitucional conservadora emanada del Consejo.

Los argumentos esgrimidos por el ‘en contra’ señalaban que la medida favorecía a una minoría, ya que, conforme con el Servicio de Impuestos Internos, solo el 23 % de los inmuebles habitacionales pagan contribuciones actualmente en Chile, es decir, el 77 % de los bienes raíces habitacionales están exentos de contribuciones. Adicionalmente, se indicó que ponía en riesgo el Fondo Común Municipal, una de las pocas instancias que permite mayores grados de justicia territorial, pues es un fondo que permite la redistribución de recursos entre municipios. Más de la mitad de los montos de dicho fondo provienen justamente del impuesto territorial, siendo que las comunas más ricas de la Región Metropolitana de Santiago son las que más contribuciones pagan por sus inmuebles, como el caso

de: Vitacura (98,5 % de sus inmuebles), Las Condes (95 %), Los Barnechea (92 %) o Providencia (90 %).

De este modo, se subrayaba que el fin de las contribuciones profundizaría la centralización del país, puesto que más del 50 % de todos los ingresos fiscales por contribuciones de bienes inmuebles habitacionales para el año 2022 correspondían a seis comunas de la Región Metropolitana. Economistas y académicos de un amplio espectro político, incluyendo personeros de derecha, afirmaban que una política pública no debería estar contenida en la Constitución, por las rigideces que provoca (Arantes & Couto, 2010) y, sobre todo, por el riesgo nocivo que representaba.

De esta manera, pese a que la propuesta constitucional reconocía el derecho a la vivienda adecuada, el nuevo sentido que le otorgó la derecha, empleándolo para disminuir la recaudación fiscal, reforzando su narrativa antiimpuestos, terminó provocando un cuestionamiento al texto constitucional justamente por amplificar lógicas de injusticia territorial, relevándose los enormes niveles de desigualdad y segregación urbana existentes en Chile (Ruiz-Tagle & López M., 2014), es decir, por negar en la práctica el derecho a la ciudad.

Conclusiones

Cuando estalló la revuelta de octubre de 2019 en Chile, se podía leer en las calles

de Santiago la frase: “Chile será la cuna y la tumba del neoliberalismo”. La mayor parte de las organizaciones que participaron de estas manifestaciones concluyeron que la superación del neoliberalismo tenía como condición previa necesariamente la redacción de una Constitución que enterrara la herencia dictatorial, que estableciera la línea final de resistencia a los impulsos políticos transformadores que venía creciendo con fuerza desde inicios del ciclo de movilización estudiantil (2006-2011). Las organizaciones de pobladores que protagonizaron esas manifestaciones tanto en el centro como en la periferia vieron una oportunidad inestimable para plasmar en el nuevo texto sus anhelos de una ciudad y una sociedad más democráticas.

Para ello movilizaron sus luchas, recursos y conocimientos, a fin de, en una alianza con académicos, organizaciones de profesionales y otros movimientos, consolidar redacciones que le dieran fuerza normativa a la idea de derecho a la ciudad y a la vivienda. Así, tras décadas de movilización contenciosa, lograron dejar su huella en ambos procesos con la consagración del derecho a la vivienda.

Por su parte, el derecho a la ciudad fue protagonista del primero, mientras que, en el segundo, dejó una traza tenue. Al mismo tiempo, en las campañas comunicacionales que precedieron los plebiscitos y que culminaron con rechazos, estos temas mantuvieron centralidad, incidiendo en dicho resultado: en el primero, por una ficticia amenaza de expropiación de

las viviendas; y en el segundo, por la eliminación constitucional del impuesto territorial.

Si bien es cierto que no se cumplió el objetivo de dotar a Chile de una Constitución redactada en democracia, ni se logró dar el paso normativo fundamental para iniciar la superación del modelo neoliberal, la experiencia de este movimiento resulta paradigmática como ejemplo de movilización constitucional exitosa. A su vez, las iniciativas populares de norma y, sobre todo, la redacción del texto de la Convención en materia de vivienda y ciudad probablemente se vuelvan una referencia inspiradora para los avances de este derecho en el mundo.

Ambos procesos constitucionales en Chile son relevantes por la centralidad de las cuestiones urbanas en su elaboración y en las narrativas que animaron las campañas comunicacionales que incidieron en el resultado negativo de ambos plebiscitos, lo que muestra cómo la circulación de conceptos tales como ‘derecho a la ciudad’ y a la ‘vivienda’ son susceptibles de producir ensamblajes inesperados, e incluso contradictorios. No obstante, se logró establecer una relación provechosa entre un saber experto-ciudadano, conocimiento urbano-jurídico, y los movimientos sociales urbanos, lo cual potenció su capacidad de incidencia en la normativa que se quería consagrar en la nueva Constitución.

Los recientes procesos constitucionales en Chile evidenciaron una articulación

virtuosa entre las prácticas de los movimientos sociales urbanos, en alianza con académicos y expertos urbanos y jurídicos, y la opción por incidir normativamente, en este caso en la Constitución, con regulaciones que buscaban superar el paradigma de la ciudad neoliberal, lo que no comprometió necesariamente la autonomía ni la capacidad de autogestión de esos movimientos sociales. Si bien ambos procesos constitucionales son señalados como ejemplos de polarización política y de falta de consensos transversales, los movimientos sociales urbanos lograron asentar un acuerdo: el reconocimiento del derecho a la vivienda y su comprensión integral más allá de la habitación misma.

Referencias

- Angelcos, N. (2012). Lucha por la vivienda y politización de las trayectorias individuales. *Polis (Santiago)*, 11(31), 17-38. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682012000100002>
- Angelcos, N. (2023a). De la abstención a la revuelta: desafíos para comprender el comportamiento político de los sectores populares en Chile. En N. Angelcos & M. Pérez (Eds.), *Vivir con dignidad: transformaciones sociales y políticas de los sectores populares en Chile* (pp. 11-17). FCE.
- Angelcos, N. (2023b). La dignidad de los pobladores. *EURE (Santiago)*, 49(148). <https://doi.org/10.7764/eure.49.148.14>

- Angelcos, N., & 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/10.25222/larr.39>
- Arantes, R. B., & Couto, C. G. (2010). Construção democrática e modelos de Constituição. *Dados*, 53, 545-585. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300002>
- Atria, F. (2013). *La Constitución tramposa*. LOM Ediciones.
- Bandrés, J. M. (2022). *El derecho a la ciudad y el buen gobierno urbano: los nuevos retos de la gobernanza urbana sostenible para el siglo XXI*. Marcial Pons.
- Burgos, M. B. (2012). Favela: uma forma de luta pelo direito à cidade. En M. A. da S. Mello, L. Machado, L. Freire & S. Simões (Eds.), *Favelas cariocas: ontem e hoje* (pp. 373-391). Garamond.
- Cabrera Pereira, P., Moore Sagredo, C., & Toro Cano, F. (2021). La disputa de lo común más allá del momento constituyente. En V. Saavedra, F. Toro Cano & C. Lange Valdés (Eds.), *Habitar digno y nueva Constitución* (pp. 31-39). LOM Ediciones.
- Canales, M. (2022). *La pregunta de octubre: fundación, apogeo y crisis del Chile neoliberal*. LOM Ediciones.
- Carrasco, G., & Lawner, M. (2021). El patrimonio y la ciudad bajo políticas neoliberales. En V. Saavedra, F. Toro Cano & C. Lange Valdés (Eds.),

- Habitar digno y nueva Constitución* (pp. 107-114). LOM Ediciones.
- Castells, M. (1973). Movimientos de pobladores y lucha de clases en Chile. *EURE, Revista de Estudios Urbano Regionales*, 3(7). <https://doi.org/10.7764/834>
- Castells, M. (1986). *La ciudad y las masas: sociología de los movimientos sociales urbanos*. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2008). *La cuestión urbana*. Siglo XXI Editores.
- Centro de Estudios Techo Chile. (2023). *Catastro nacional de campamentos 2022-2023*. Techo.
- Coalición Internacional para el Hábitat. (2014). El debate sobre el derecho a la ciudad en el contexto mundial. *Dfensor, Revista de Derechos Humanos*, XII(10), 38-40.
- Cortés, A. (2021). The theoretical construction of pobladores and favelados as social movements in Latin America. *Latin American Research Review*, 56(1), 82-97. <https://doi.org/10.25222/larr.584>
- Cubillos, M. (2022). *Leer antes de votar*. Universidad San Sebastián.
- Díaz, P. (2023). El proceso constituyente más participativo de la historia. En C. Fuentes (Ed.), *El proceso fallido: la dinámica constituyente en Chile, 2020-2022* (pp. 192-214). Catalonia.
- Durán, P., & Lawrence, T. (2023). Desinformación y redes sociales en el proceso constituyente. En C. Fuentes (Ed.), *El proceso fallido: la dinámica constituyente en Chile 2020-2022* (pp. 134-155). LOM Ediciones.
- Escoffier, S. (2023). La desmovilización social de los márgenes urbanos: un análisis del caso chileno. *Polis (Santiago)*, 22(66), 77-114. <https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2023-N66-3371>
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Ediciones Sur.
- Gajardo Falcón, J. (Ed.). (2021). *La ruptura constituyente: razones, organización del proceso y sujetos constituyentes*. Rubicón.
- Gallardo, B. (1986). *Espacio urbano y mundo poblacional*. Flacso Chile. <https://flacso.cl/biblioteca/product/espacio-urbano-y-mundo-poblacional/>
- Garcés, M. (2015). El movimiento de pobladores durante la Unidad Popular, 1970-1973. *Atenea (Concepción)*, (512), 33-47. <https://doi.org/10.4067/S0718-04622015000200003>
- Giannotti, E. (2014). Una ciudad de propietarios: el caso de la población La Victoria. *AUS*, (15), 40-45. <https://doi.org/10.4206/aus.2014.n15-08>
- Giannotti, E., & Cofré-Schmeisser, B. (2021). La invención de la toma, o cómo se transformaron las ocupaciones de terrenos en Santiago de Chile entre 1945 y 1957. *Historia (Santiago)*, 54(1), 107-150. <https://doi.org/10.4067/s0717-71942021000100107>
- Giddens, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Amorrortu.

- González, D. (2021). Políticas de vivienda en la ciudad de Santiago entre la exclusión y la autogestión. En V. Saavedra, F. Toro Cano & C. Lange Valdés (Eds.), *Habitar digno y nueva Constitución* (pp. 137-145). LOM Ediciones.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New Left Review*, (53), 23-39.
- Jacobi, P. (1987). Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexões sobre a literatura nos anos 70 e 80. *BIB*, (23), 18-34.
- Kowarick, L. (1987). Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1(3), 38-50.
- Lefebvre, H. (2010). *O direito à cidade*. Centauro.
- López-Morales, E., Flores, P., & Orozco, H. (2018). Inmigrantes en campamentos en Chile: ¿mecanismo de integración o efecto de exclusión? *Revista INVI*, 33(94), 159-185. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000300161>
- Machado, C. R. (2009). Momentos da obra de Henri Lefebvre: uma apresentação. *Ambiente & Educação, Revista de Educação Ambiental*, 13(1), pp. 83-95.
- Marcuse, P. (2011). ¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad? En A. Sungrayes & C. Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 91-103). Habitat International Coalition.
- Márquez, F. (2020). Por una antropología de los escombros: el estallido social en Plaza Dignidad, Santiago de Chile. *Revista 180*, (45), 1-13. [https://doi.org/10.32995/rev180.num-45.\(2020\).art-717](https://doi.org/10.32995/rev180.num-45.(2020).art-717)
- Mathivet, C., & Pulgar, C. (2011). El movimiento de pobladores en lucha: los habitantes construyen un lugar para vivir en Santiago de Chile. En A. Sungrayes & C. Mathivet (Eds.), *Ciudades para tod@s: por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias* (pp. 211-221). Habitat International Coalition.
- Mayer, M. (2009). The “right to the city” in the context of shifting mottos of urban social movements. *City*, 13(2-3), 362-374. <https://doi.org/10.1080/13604810902982755>
- Mayol, A. (2019). Big bang: *estallido social 2019*. Catalonia.
- Minuchin, L. (2019). De la demanda a la prefiguración: historia del derecho a la ciudad en América Latina. *Territorios*, (41), 271-294. <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.6363>
- Naranjo, M. E. (2018). Aportes de los viendistas colombianos a la paz en el posacuerdo: un ejercicio de investigación acción participativa con fundadores barriales. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(1), 157-174. <http://dx.doi.org/10.15.446/rcs.v41n1.66673>
- ONU Habitat. (2013). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. “Patrimonio”:

- Economía Cultural y Educación para la Paz (MEC-Edupaz)*, 1(3), 91-106.
- Paulsen, A., Rodríguez, L., & Hidalgo, R. (2019). Los espacios de furia: política y ciudad a través de las luchas urbanas por la vivienda en Santiago de Chile (1990-2016). *Cadernos Metrópole*, 21(46), 763-782. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2019-4604>
- Pérez, M. (2023). *Casa y dignidad: el movimiento de pobladoras y pobladores de Chile*. Universidad Alberto Hurtado.
- Pleyers, G. (2015). Volverse actor: dos vías para los movimientos sociales en el siglo XXI. *Revista de Estudios Sociales*, (54), 179-183. <https://doi.org/10.7440/res54.2015.13>
- Pleyers, G. (2023). El estallido chileno a la luz de la década global de los movimientos sociales. *Polis (Santiago)*, 22(65), 333-370. <https://doi.org/10.32735/s0718-6568/2023-n65-1868>
- Plyushteva, A. (2009). The right to the city and the struggles over public citizenship: exploring the links. *The Urban Reinventors Online Journal*, (3), 1-17.
- Ramos, C. (2019). *Relatos sociológicos y sociedad. Tomás Moulian, José Joaquín Brunner y Pedro Morandé: obras, redes de producción y efectos (1965-2018)*. Universidad Alberto Hurtado.
- Rodríguez, J. P., Rojas Soto, B., & Cuadros, E. (2024). The dilemma of constitutional mobilization: the housing and the environmental social movements at the Chilean Constitutional Convention. *Current Sociology* [preprint]. <https://doi.org/10.1177/00113921241250042>
- Ruiz-Tagle, J., & López M., E. (2014). El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *EURE (Santiago)*, 40(119), 25-48. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100002>
- Saavedra, V., Toro Cano, F., & Lange Valdés, C. (Eds.). (2021). *Habitar digno y nueva Constitución*. LOM Ediciones.
- Salazar, G. (2016). *El poder nuestro de cada día: pobladores, historia, acción popular constituyente*. LOM Ediciones.
- Salazar, S. (2023). *La encrucijada constitucional de Chile*. Universidad Alberto Hurtado.
- Sosa López, O., & Montero, S. (2018). Expert-citizens: producing and contesting sustainable mobility policy in Mexican cities. *Journal of Transport Geography*, 67, 137-144. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.08.018>
- Sugranyes, A. (2010). El derecho a la ciudad: praxis de la utopía. *Hábitat y Sociedad*, (1), 71-79.
- Touraine, A. (1987). La centralidad de los marginales. *Proposiciones*, 14, 214-224.
- Ureta, S. (2007). Domesticating homes: material transformation and decoration among low-income families in Santiago, Chile. *Home Cultures*, 4(3), 311-336. <https://doi.org/10.2752/174063107X247341>

Urrutia, J. P. (2021). Política y políticas de vivienda para el hábitat residencial. En V. Saavedra, F. Toro Cano & C. Lange Valdés (Eds.), *Habitar digno y nueva Constitución* (127-136). LOM Ediciones.

Zúñiga, F. (2024). *Constitucionalismo: pasado, presente y futuro*. Thomson Reuters.