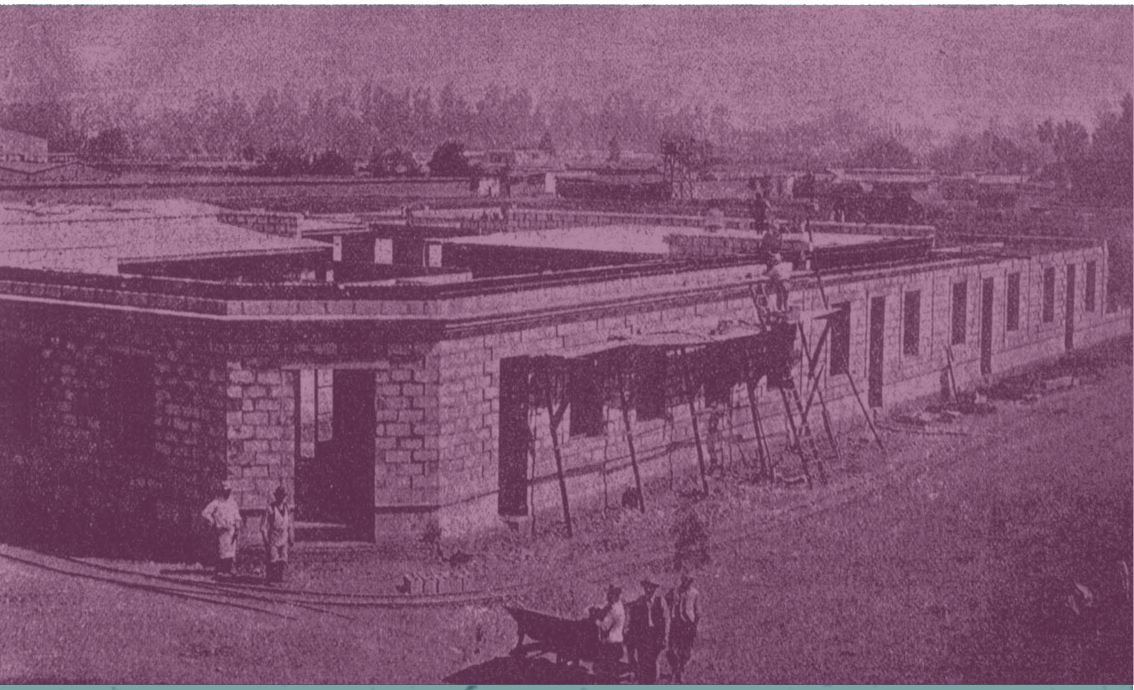
LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE

Y LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO URBANO EN EL SANTIAGO DEL SIGLO XX



AUTOR

Rodrigo Hidalgo D.

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
FACULTAD DE HISTORIA, GEOGRAFÍA Y CIENCIA POLÍTICA

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

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

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

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

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA
FACULTAD DE HISTORIA, GEOGRAFÍA Y CIENCIA POLÍTICA

COLECCIÓN
Estudios Urbanos UC

RiL editores

363.5 Hidalgo Dattwyler, Rodrigo
H La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo xx / Rodrigo Hidalgo Dattwyler. – – Santiago : RIL editores - Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019.

538 p. ; 23 cm.
ISBN: 978-956-01-0698-8

1 viviendas sociales-chile-santiago-historia. 2. política habitacional-chile

La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo xx
Primera edición: julio de 2019

© Rodrigo Hidalgo Dattwyler, 2019
Registro de Propiedad Intelectual
Nº 304.398

© RIL® editores, 2019

Sede Santiago:
Los Leones 2258
cp 7511055 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 22 38 100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Sede Valparaíso:
Cochrane 639, of. 92
cp 2361801 Valparaíso • (56) 32 274 6203
valparaiso@rileditores.com

Sede España:
europa@rileditores.com • Barcelona

© Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, 2019
Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
Pontificia Universidad Católica de Chile
El Comendador 1916
cp 7520245 Providencia
Santiago de Chile
(56) 22 3545505
www.ieut.cl

Serie GEOlibros N° 32
Instituto de Geografía • Pontificia Universidad Católica de Chile

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores
Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-0698-0

Derechos reservados.

Índice

Presentación 9

Introducción 15

Capítulo i. Los orígenes de la vivienda social 21

Capítulo ii. La ley de habitaciones obreras
de 1906 y las primeras acciones del Estado
chileno en vivienda social 55

Capítulo iii. La ley de arrendamientos
y la normativa de habitaciones baratas de 1925 105

Capítulo iv. Las leyes de fomento de la edificación
obrera de comienzos de los años 1930
y la caja de habitación popular 143

Capítulo v. La coorporación de la vivienda,
los programas de autoconstrucción
y los planes habitacionales de los años 1950 203

Capítulo vi. La Ley de 1959 sobre el Plan Habitacional
y el Programa Nacional de Viviendas 249

Capítulo vii. El ministerio de la vivienda de 1965
y la operación sitio de la segunda mitad
de la década de 1960 293

Capítulo viii. Los planes anuales de vivienda
y las reivindicaciones sociales en torno
al problema habitacional en los comienzos
de los años setenta 339

Capítulo ix. La reformulación de las políticas de vivienda en la segunda mitad de la década de los setenta y las nuevas orientaciones del desarrollo urbano de 1979 377

Capítulo x. La política de vivienda social en los años noventa: realidades y desafíos en los albores del siglo xxi 435

Conclusiones 493

Bibliografía 511

Presentación

Macarena Ibarra
Felipe Link

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
Pontificia Universidad Católica de Chile

La vivienda social es un asunto de central interés para los estudios sobre la ciudad, para la planificación urbana y para la política pública. Ya lo era a inicios del siglo XX, punto de partida de esta revisión en la que el capítulo inicial refiere a la pionera ley chilena de habitaciones obreras, promulgada en 1906. A partir de ese año se desarrollaron las primeras iniciativas gubernamentales en materia habitacional lo que coincidía con el inicio de la discusión sobre cómo debían planificarse las ciudades, considerando las exigencias que implicaba la localización de sectores obreros en áreas urbanas. Pese a que los resultados fueron limitados en relación a la magnitud del problema que se intentaba resolver, tal promulgación marcó la formalización del problema de la vivienda como un asunto de Estado –antes en manos de la Beneficencia o de privados- mientras se iniciaba una trayectoria legal e institucional que culminaría con una cartera especialmente dedicada a esta materia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, creado en 1965.

Si el problema de la vivienda social constituye un tema central en la política pública, su aproximación en perspectiva histórica e interdisciplinaria enriquece su aporte al estado del conocimiento para abordar con rigor esta compleja problemática. Es importante relevar la contribución de este libro al estado del arte en términos de una doble aproximación: temporal y disciplinar. En relación a su dimensión temporal, hasta la publicación de Hidalgo el año 2005, la existencia de estudios en esta materia no había logrado avanzar en una mirada de largo aliento. Los trabajos, hasta

entonces, a menudo se concentraban en periodos acotados y examinados bajo perspectivas y componentes específicos. Si bien todos estos estudios son valiosos y reconocidos en este trabajo, éste incorpora una revisión temporal más amplia que abarca al siglo XX en su globalidad y en un arco temporal marcado por el momento de arranque de la vivienda como política pública hasta los desafíos que enfrenta el problema a inicios del siglo XXI. En este sentido, se trata de una revisión histórica que permite comprender los avances y retrocesos que ha experimentado la vivienda en Chile, y la manera en que su desarrollo, -más que sus orígenes-, pueden iluminar estudios y políticas, así como el compromiso del Estado bajos distintas circunstancias durante el siglo XX. Respecto de su aproximación disciplinar, este libro también da cuenta de un cambio de perspectiva. Hasta entonces, los valiosos estudios sobre la vivienda social, tendían a ser analizados desde aspectos precisos de su dimensión institucional, legal, social o desde el diseño arquitectónico. En este sentido, Hidalgo se esfuerza por recoger estas dimensiones con el fin de avanzar hacia un análisis más integral que las comprenda de manera articulada. Así, esta obra marca el inicio de una mirada multidisciplinar del problema de la vivienda, el que requiere ser examinado desde diferentes perspectivas puestas en conjunto.

Desde esta aproximación integradora, es preciso destacar otro atributo y contribución del libro. Se trata del análisis de la vivienda social en relación a la configuración del espacio urbano y a las consecuencias sociales de su desarrollo. El autor aporta una comprensión geográfica y urbana a un problema que pocas veces había sido abordado desde estas dimensiones. El trabajo de Hidalgo se propuso explícitamente «mostrar la evolución de la política de vivienda social en Chile en el siglo XX y la construcción del espacio urbano en la ciudad de Santiago en el mismo período» (Hidalgo, 2005:14). Es decir, el autor emprendió una interpretación multidimensional desde una perspectiva geográfica, para comprender el desarrollo y conformación del territorio de la vivienda social que, en sus propias palabras, «han dado forma a una porción importante de la ciudad» (Hidalgo, 2005:14). Desde este ámbito, resulta de interés señalar que si bien el problema de la segregación residencial en las ciudades chilenas no promete ser el foco central del texto, su contribución a la comprensión de este campo es innegable.

A partir del análisis de más de un siglo de políticas de vivienda social en Chile, el libro registra, a través de un valioso material iconográfico, una ciudad que se configuró en diferentes etapas, reflejando los procesos de urbanización y de crecimiento urbano. Esto ha sido un punto de partida para innumerables investigaciones en esta área. De hecho, no es coincidencia que, prácticamente, en paralelo a la publicación de este texto, se

publicaran al menos dos libros y algunos valiosos artículos en este campo. Tal fue el caso de trabajos como «Los con techo, un desafío para la política de vivienda social» de Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, (SUR, 2005) y «Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile 1985 – 2001» de Manuel Tironi, (RIL, 2003). Estos aportes se sumaron sumaban al análisis de la evolución de la vivienda social en Chile de Hidalgo y se constituyeron como investigaciones originales para estudiar y comprender un problema de compleja aproximación. El gran mérito del libro de Hidalgo es, en este sentido, el de ofrecer una mirada a cómo se materializaron en el territorio, las diferentes políticas para la solución del problema de vivienda. En esta rigurosa revisión, el autor examina la evolución de la localización de la vivienda social en el espacio urbano, desde las áreas centrales, el pericentro hasta la expansión metropolitana y sus consecuencias de segregación a gran escala. Este análisis espacial y geográfico del problema de la vivienda ha permitido evidenciar las consecuencias sociales del proceso, tal como, la concentración de la pobreza y la pérdida de vínculos sociales. De ahí que la incorporación de la dimensión espacial en la comprensión del problema, y su relación con variables institucionales, políticas y sociales es uno de los las mayores logros del texto.

También habría que destacar que el libro que se reedita en esta Colección tiene un carácter panorámico. Pese a que toma como caso de estudio a la capital chilena, el estudio supera el análisis particular de Santiago al incorporar la dimensión político - institucional del problema. Esto resulta en un texto que logra abordar el fenómeno desde los principales procesos y transformaciones que han afectado afectaron a la política de vivienda en Chile.

En tanto temática, la relevancia de la vivienda social como componente central en la formación del urbanismo como actividad profesional y pública, a inicios del siglo XX, ha sido poco reconocida. Al igual que el problema de la salud pública, el de la vivienda social constituyó una de las preocupaciones centrales de la naciente disciplina a ambos lados del Atlántico, la que se cristalizó en Europa en la primera década del siglo XX y en América Latina, a partir de los años 1920. Entonces, Chile ya contaba con las primeras leyes asociadas a los problemas de la ciudad, que comprometían al Estado en dos materias: mientras la administración sanitaria, a partir de 1892, marcaba el inicio de una política en lo que refería a la higiene y a la salud pública en las ciudades chilenas, la mencionada ley de habitaciones obreras, de carácter nacional, comenzaba a hacer frente al problema de la vivienda social. Ambas iniciativas, fortalecieron tempranamente el campo disciplinar de la planificación urbana.

Tanto por la relevancia del tema como por la manera de abordarla, no sorprende entonces que durante los últimos 15 años el libro La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX, de Rodrigo Hidalgo, se haya constituido en una referencia fundamental para los estudios especializados en vivienda social al tiempo que ha dado luces a nuevas lecturas de las políticas públicas en esta materia. En el curso de esta década y media, ha sido posible constatar que el libro cumplió con su propósito original, declarado entonces en su introducción, en el sentido de «aportar a la construcción de marcos generales de referencia, que puedan ayudar a encaminar el conocimiento de otras dimensiones de las políticas de vivienda social y del papel del Estado en los países de América Latina» (Hidalgo, 2005:594). Hidalgo logró reunir e interpretar la historia y geografía de la vivienda social en Chile, a través del caso de Santiago y en relación a dimensiones inseparables, como la urbano- territorial y la político-institucional, para una comprensión con disciplina del objeto de estudio. Esta aproximación implicó establecer vínculos analíticos con la planificación urbana, con dimensiones sociológicas e institucionales que, desde una mirada histórica, logran entregar una visión global del problema de la vivienda social.

En este sentido, y a pesar de que el estudio concluye con una prospección a la política de vivienda durante la primera década del siglo XXI, el texto mantiene gran vigencia, al relevar, desde sus inicios, aspectos característicos de las políticas contemporáneas de vivienda. Es más, el libro se adelanta a una serie de desafíos actuales en materia de vivienda social, tal como aquellos que refieren a la concentración espacial de los conjuntos, la reproducción de consecuencias sociales indeseables, la persistente expansión metropolitana, así como a fenómenos relativamente nuevos, como son la densificación de áreas centrales, pericentrales y el favorecimiento de la mixtura social en la ciudad.

Lo anterior explica también por qué desde su publicación, el año 2005, este libro ha sido consultado para una serie de investigaciones académicas, impacto que a partir del año 2014 se ha hecho cada vez más especializado. Las áreas temáticas que han utilizado este trabajo como referencia provienen de la planificación e historia urbana, historia ambiental y social, geografía y sociología urbana, políticas de vivienda, antropología urbana, arquitectura, psciología social y estudios sobre el patrimonio. Se trata también de un libro formativo para tesis de maestría y doctorado sobre la materia, así como de referencia para la abundante literatura especializada en este campo en América Latina.

En definitiva, el trabajo de Hidalgo es una contribución que requiere volver a publicarse. El esfuerzo conjunto de reeditar este libro, entre el

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica, responde entonces a la necesidad de poner a disposición de estudiantes e investigadores, así como a una audiencia más amplia, un texto de referencia, para plantear nuevas hipótesis basadas en el conocimiento previo que el libro de Hidalgo, sin duda, logra reconstruir y problematizar.

Introducción

La superación de las deficitarias condiciones de vida que han caracterizado una parte importante de la población chilena ha sido uno de los principales objetivos que se han planteado los distintos gobiernos que ha tenido Chile a lo largo del siglo xx. Las acciones iniciales que desarrolla el Estado de este país en la dirección señalada estuvieron en directa relación con una de las dimensiones más tangibles de la pobreza, cual es la ausencia de un techo que cobije dignamente la existencia de las familias y personas afectadas por este problema.

El planteamiento adoptado por el poder público en la formulación de las distintas alternativas de intervención en el campo de la vivienda ha ido en directa relación con la ideología política imperante en cada período en el cual se ha llevado a cabo. En un principio, es decir, hacia finales del siglo xix, las primeras respuestas al déficit de alojamientos se hicieron en el marco del Estado liberal, que tuvo en los agentes privados a los principales actores que abordaron dicha tarea. Esta tendencia se expresó en la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras en 1906, la que, sin embargo, dio un importante paso en la historia de las políticas sociales en Chile. Ella marcó el inicio de las labores directas por parte del sector público en la formulación y puesta en marcha de las soluciones habitacionales.

Dicha normativa se constituyó en la primera medida que tomó el Estado en el siglo xx para aproximarse a la solución de los problemas asociados a las distintas carencias de la clase trabajadora chilena. La Ley de 1906 intentó fomentar la edificación de viviendas higiénicas y la demolición de aquellas declaradas inhabitables, en todo el territorio nacional, para lo cual creó una estructura administrativa especialmente encargada para ello. Además, intentó promover la construcción de habitaciones para obreros, mediante el establecimiento de incentivos a los capitales privados y buscó las vías para que el Estado también se comprometiera en esa tarea.

Lo anterior constituye el punto de partida del trabajo que presentamos, que intenta mostrar la evolución de la política de vivienda social en Chile

en el siglo xx y la construcción del espacio urbano en la ciudad de Santiago en el mismo período. El estudio pretende ser una síntesis explicativa de las intervenciones públicas, proyectadas con el fin de dar respuesta a un problema social constante, que ha ido generalmente en aumento y que ha motivado el trazado de un significativo número de planes y programas en la materia. Dichas tareas se han desprendido de las distintas políticas de vivienda adoptadas, las que han involucrado a su vez la creación de un complejo sistema al interior del aparato público. Las distintas piezas de ese andamiaje, que van desde el marco legal, financiero e institucional, hasta el diseño y localización de las viviendas, han tratado de ser incorporadas al análisis realizado, en la perspectiva de elaborar un esquema explicativo de las mismas, que permita establecer correspondencias, continuidades, rupturas y sus expresiones en la conformación de los territorios de la vivienda social que han dado forma a una porción importante de la ciudad de Santiago.

Lo señalado nos ayuda también a exponer el concepto de vivienda social adoptado en el estudio. Primariamente, la entendemos como aquella residencia que es producto de las políticas habitacionales dirigidas a los grupos más desposeídos de la sociedad[1], que no pueden optar por sus propios recursos a las viviendas del mercado inmobiliario. El término es concebido desde una perspectiva amplia, lo que refleja a la vez el alcance de las actuaciones públicas en el sector, las cuales muchas veces buscan, además, beneficiar a los sectores medios, grupos que durante la historia de la asistencia social chilena se han beneficiado asimismo de las actuaciones estatales.

En un contexto más específico, coincidimos con la definición de vivienda social aportada por el arquitecto chileno Luis Bravo, uno de los precursores de los estudios e investigaciones en este campo, cuyas aportaciones han estado presentes durante toda la segunda mitad del siglo xx. Bravo postula que el término en cuestión es una abreviación del concepto «vivienda de interés social», que fue promovido hacia la década de los cincuenta por la Unión Panamericana, agencia de cooperación promovida por el Gobierno de los Estados Unidos. Concretamente, dicho autor señala que es concebida como una «vivienda planificada, no suntuaria e higiénica, esto es, dotada de servicios básicos, con una búsqueda en la racionalización del diseño y llevada a mínimos en sus espacios con el respaldo de las Ordenanzas de Urbanización y Construcciones económicas o de las normativas técnicas de los organismos de vivienda»[2].

---

1 Haramoto, *Políticas de Vivienda Social: experiencia chilena de las tres últimas décadas*, 1983, p. 77.

2 Bravo, *Vivienda Social Industrializada: la experiencia chilena, 1960-1995*, 1996, p. 3.

La vivienda social ha despertado especial interés dentro de algunas áreas de investigación en el campo de las ciencias sociales; su estudio no ha sido solo objetivo de los arquitectos, sino que también ha motivado la atención de historiadores del urbanismo, sociólogos y antropólogos. En el ámbito de la geografía, en las últimas décadas se ha prestado particular atención al análisis de los problemas de las ciudades y las intervenciones del Estado para dar solución a las cuestiones relativas a la provisión de servicios básicos, políticas de vivienda y planeamiento urbano, entre otros aspectos posibles de destacar.

La perspectiva aquí adoptada ha tenido en cuenta la producción geográfica, pero ha sido a la vez decididamente interdisciplinaria. Se han utilizado trabajos de procedencia muy diversa, desde las memorias de gestión de los diversos organismos públicos encargados de la gestión de las políticas de vivienda, pasando por una revisión general de la legislación, hasta trabajos de arquitectos, sociólogos, abogados, ingenieros y geógrafos. Esto ha permitido complementar visiones diferentes, referidas muchas veces a las mismas intervenciones, obteniéndose una amplia perspectiva de lo ocurrido en los distintos períodos analizados, que ha dado como producto una particular visión de los acontecimientos expuestos.

En general, los trabajos referidos al tema en Chile han abordado la problemática de la vivienda social en espacios de tiempo delimitados a determinados gobiernos o grupos de mandatos presidenciales, no habiéndose intentado realizar un trabajo de estas características, que trate de relacionar el marco general de las políticas de vivienda y sus expresiones espaciales, aplicadas en este caso a Santiago. Las investigaciones llevadas a cabo con anterioridad sin duda han sido un gran aporte a la temática de la vivienda social y han alimentado en parte considerable el desarrollo del trabajo. Los aspectos abordados en los primeros capítulos de la tesis aparecen en la mayoría de los estudios ya efectuados como meros hitos de la política de vivienda, no habiéndose tratado de indagar en profundidad las implicaciones que tuvieron los esfuerzos realizados por el Estado en la primera mitad del siglo xx, respecto de la totalidad de las acciones realizadas y el modo en que esos esfuerzos comenzaron a dar forma a la ciudad. Además, los autores no se han planteado la necesidad de explicar lo ocurrido a partir de los años cincuenta como una continuación de lo acontecido en los decenios anteriores, situación que ha limitado la visión global de las políticas de vivienda, las que deben ser entendidas en el conjunto de la centuria que recién estamos dejando atrás. Los capítulos finales del trabajo expresan, por un lado, que parte de las medidas tomadas por el Estado en los últimos tiempos han estado en directa relación con lo ocurrido en las décadas pasadas y, por otro lado, dan cuenta de la constante preocupación

por innovar e introducir cambios en un sistema que se ha mostrado en constante transformación.

El conjunto de esfuerzos desarrollados por el poder público nos deja como herencia una ciudad muchas veces fragmentada y separada del resto de la urbe tradicional, bien equipada y servida. Precisamente la construcción del espacio urbano santiaguino de la vivienda social se ha efectuado ocupando, desde la mitad del siglo xx, grandes extensiones de terreno que marcan el paisaje construido y social de la ciudad, el cual se materializa en anhelos y decepciones de los beneficiarios de dichas soluciones. Además, gran parte del crecimiento en extensión de la capital chilena se asocia a la edificación de viviendas para los más necesitados, representando ellas un verdadero motor de la expansión, que muchas privilegiaron la cantidad por sobre la calidad de las soluciones entregadas.

El estudio desarrollado no constituye la última palabra, en lo que a vivienda social en Chile se refiere, y contiene numerosas limitaciones, que estuvieron dadas en general por el acceso a determinadas fuentes y por el propio enfoque del trabajo. A este último aspecto se debe agregar que las visiones generales no permiten en algunos casos ver detalles que pueden tener especial interés para algunos lectores o que presentan, según el criterio de ciertos cientistas sociales, una trascendencia tal que hace necesario profundizar determinados sucesos.

El estudio aborda un trascendente problema social, que sigue siendo una preocupación, no solo del Estado chileno, sino también de la mayor parte de los países del mundo. La falta de viviendas es una de las carencias que manifiesta físicamente la condición de pobreza de vastos sectores de la población mundial. Según los datos proporcionados por la Conferencia Hábitat II, realizada en la ciudad de Estambul en 1996, 330 millones de personas viven en situación de «pobreza absoluta» en las ciudades del mundo en desarrollo, cerca de 600 millones viven en «condiciones peligrosas para sus vidas» y 800 millones lo hacen en «viviendas inadecuadas». En la actualidad, la mayor cuantía del déficit habitacional afecta con especial vigor a las naciones de dicha parte del mundo, aunque en Europa occidental y América del Norte la vivienda en los grupos sociales excluidos sigue siendo un bien de difícil acceso.

El resultado del trabajo se ha estructurado en base a diez capítulos, que muestran la evolución de las políticas de vivienda social en Chile durante el siglo xx. El primero trata de aproximarse a los orígenes de las políticas de vivienda social, estudiando el período previo a la promulgación de la normativa de 1906. En él se tratan de describir algunas de las medidas tomadas en la segunda mitad del siglo xix en lo relativo al control municipal de las habitaciones insalubres. Junto a ello se presenta la influencia del

higienismo y la salud pública en la conformación de algunas actuaciones en la materia, haciendo referencia también al papel de las sociedades de beneficencia en las primeras respuestas que dan las élites de la sociedad al problema de la vivienda.

El capítulo II expone el período de aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 e intenta adentrarse en los resultados obtenidos por la primera normativa social chilena del siglo XX, a la vez que da cuenta del debate nacional e internacional respecto de la cuestión habitacional. Se desarrollan las limitantes y los efectos globales asociados a la aplicación de dicha normativa.

El capítulo III proporciona una visión de los pasos siguientes que dio el Estado, luego de casi diecinueve años de vigencia de la legislación de 1906. En este capítulo se realiza asimismo un análisis general de los movimientos sociales asociados a los conflictos de alquileres de la década de 1910 y comienzos del siguiente decenio, y las consecuencias que ellos tuvieron en la promulgación de la normativa de alquileres y la Ley de Habitaciones Baratas, ambas de 1925.

El capítulo IV se adentra en un interesante período de intentos legislativos, catalogados bajo el nombre de Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, que se enmarcaron en un nuevo concepto de acción pública, que se comenzó a introducir en Chile hacia la década de los treinta, relacionado con el inicio de la construcción del «Estado nacional desarrollista». En ese marco, se hace una aproximación a la labor de la Caja de la Habitación Popular, que constituye una de las agencias que sentará las bases para las posteriores instituciones que se crearán al amparo del sector público en las décadas de los cincuenta y sesenta.

El capítulo V describe la formación de la Corporación de la Vivienda y del Plan Nacional de la Vivienda, acciones que se enmarcaron en el proceso de reforma que vivió la administración pública chilena en los comienzos de la década de los cincuenta, que promovió la creación, unión y término de algunas agencias del Estado. En este apartado, además, se da cuenta de los primeros convenios de cooperación internacional en el ámbito de la vivienda social, que dieron lugar a algunos programas de autoconstrucción, que servirán de modelo para acciones futuras en la materia.

El capítulo VI explicita los cambios que se produjeron en la política de vivienda en Chile a fines de la década de los cincuenta con la promulgación de la Ley del Plan Habitacional en 1959, que buscaría movilizar con especial énfasis a los agentes privados en la construcción de viviendas económicas. En el diseño de esta normativa le cupo un papel fundamental a la Cámara Chilena de la Construcción, asociación gremial que marcará decisivamente el futuro de los esfuerzos públicos en el campo de la vivienda.

El capítulo VII trata de adentrarse en la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y en los programas masivos de autoconstrucción que se llevaron a cabo en la segunda mitad del decenio de 1960. Se complementa esta aproximación con las distintas discusiones que acompañaron la materialización de estas actuaciones y se muestran algunos de los efectos producidos por ellas, tanto en el ámbito del diseño habitacional como en algunas de sus consecuencias sociales, políticas y territoriales.

El capítulo VIII se refiere a los movimientos sociales en torno al problema de la vivienda que cobraron un significativo impulso en los casi tres años de gobierno de la Unidad Popular, en los comienzos de 1970. Paralelamente, se describen los planes anuales de vivienda que se pusieron en marcha en ese período, sus fundamentos y algunos de los resultados que alcanzaron.

El capítulo IX explica los alcances generales de la política de vivienda durante el régimen castrense, que abarca una parte considerable del decenio de 1970 y la totalidad de la década de los ochenta. Corresponden a años en que tuvieron lugar importantes modificaciones en la política de vivienda y en el planeamiento urbano chileno. Durante este tiempo, los principios de la economía de mercado serán puestos en vigor en este ámbito, lo que es expuesto mediante el ejemplo de lo ocurrido en la ciudad de Santiago. Consecuentemente, se tratan de dar a conocer los nuevos programas de vivienda básica iniciados en aquellos años, los que se convertirán en el símbolo de la acción pública en el campo de las políticas habitacionales dirigidas a los sectores de menores ingresos.

Finalmente, el capítulo X engloba los intentos de solución del problema de la vivienda que se han llevado a cabo en la última década del siglo XX. Así también, se esbozan los esfuerzos que se están realizando en la actualidad, describiéndose los distintos programas de vivienda, que abarcan desde la autoconstrucción dirigida hasta la edificación de unidades residenciales terminadas, pasando por el fomento del ahorro y el régimen de arriendo con compromiso de compraventa.

Capítulo i

Los orígenes de la vivienda social

El último cuarto del siglo xix se encuentra caracterizado en Chile por cambios significativos en su estructura económico productiva, que repercutieron en su vida política y social. Hacia esos años el proceso de urbanización comienza a manifestarse en el aumento del crecimiento demográfico de las principales ciudades del país, al tiempo que también tuvo consecuencias en el incremento de la población de los centros urbanos de más de 20.000 habitantes. Simultáneamente, se genera un crecimiento del aparato público y aumentan los servicios educacionales y urbanos en general. Al mismo tiempo, se desencadena un proceso de transformaciones agrarias, se observa una ampliación de las áreas de cultivo y cambios en la estructura de la propiedad, que contribuyen a las migraciones de campesinos hacia las ciudades. Estas condiciones dieron lugar a un incremento en el contingente de población obrera en los centros urbanos mayores, la cual comienza a requerir soluciones a sus carencias en materia de alojamiento.

Considerando lo expuesto, el presente capítulo intenta exponer, en primer lugar, los antecedentes generales previos a la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras, en el año 1906, poniendo énfasis en aquellos aspectos legales y sociales que constituyen el marco de dicha normativa. Los intentos por parte del Estado chileno fueron relativamente dispersos hasta finales del siglo xix, estando las primeras iniciativas asociadas a medidas tendentes a restringir la construcción de viviendas precarias dentro de los límites de las ciudades. Un segundo tipo de acciones se relacionó con las provenientes desde el ámbito de la higiene pública, en donde se pretendió, a partir de determinadas ordenanzas, controlar las viviendas populares, considerando medidas de carácter sanitario.

Características generales del proceso de urbanización en Chile a fines del siglo xix

Chile constituye uno de los países de América del Sur que desarrolló en forma más temprana su legislación habitacional. La primera ley chilena que aborda el problema de la habitación popular es la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. Este texto legal es, además, el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado este país para aproximarse a la solución de sus problemas sociales[1].

En este país de América del Sur, hacia finales del siglo xix, se producen transformaciones sociales y económicas, que aceleraron la demanda de acciones por parte del Estado chileno en torno al problema habitacional. El último cuarto del siglo xix se encuentra caracterizado por cambios significativos en la estructura económico productiva, que repercutieron en el conjunto de la sociedad chilena. Se asiste a un mayor desarrollo de las actividades del Estado, se amplió significativamente el tamaño de la administración pública, que pasa de tener tres mil funcionarios en 1880 a cerca de trece mil en 1900; además, crecen los servicios educacionales y urbanos en general, así como las edificaciones y obras públicas correspondientes. El número de alumnos en establecimientos fiscales aumentó de 20.000 en 1869 a aproximadamente 152.000 en 1892. El trazado del ferrocarril tuvo en la segunda mitad del siglo xix su mayor expansión, en 1860 existían en el país solo tres líneas en operación de corta longitud que no superaban los 200 km, hacia 1875 la red llegaba a los cerca de 1.600 km, en 1890 a los 2.747 y en 1900 a los 4.354 km[2].

El comercio de importaciones se ve favorecido por la dinámica de las exportaciones mineras, proceso que genera nuevas actividades de trabajo en las ciudades mayores, como Santiago y Valparaíso; se expande el sector servicios y el empleo en el ámbito de los poderes públicos[3]. Anterior a 1870 el país contaba con 241 establecimientos industriales, los que aumentan a más de mil antes de finalizar el siglo xix; solo la población empleada en la industria salitrera en el norte del país pasa de cerca de cinco mil personas en la mitad de la década de 1880 a más de veinte mil en 1895[4].

Paralelamente se genera un proceso de transformaciones agrarias. En este sentido, se produce una ampliación de las áreas sembradas, cambios en la estructura de la propiedad e introducción de innovaciones tecnológicas.

---

1 Galdames, *El problema de la Vivienda Popular en Chile y Argentina*, p. 52.

2 Cariola y Sunkel, *La historia económica de Chile 1830-1930: Dos ensayos y una bibliografía*, p. 93, 96 y 142.

3 Pinto, *Desarrollo económico y relaciones sociales*, p. 12.

4 Cariola y Sunkel, *La historia económica..., op. cit.*, p. 145.

Son años en que la producción de algunos cultivos aumenta notablemente. Por ejemplo, en 1870 se produjeron cerca de dos millones de quintales de trigo para pasar a 1885 a cuatro millones aproximadamente[5]. En el contexto internacional se asiste a la incorporación de nuevas superficies destinadas a cereales. Esto ocurrió en algunos países de América y Europa, lo que provocó sucesivas bajas de los precios de dichos productos. A partir de lo anterior, se desencadena un proceso de expulsión de población desde el campo por diversos mecanismos, tales como la incorporación de tierra en torno a grandes propiedades; la especialización y aumento de la explotación intensiva de la mano de obra; y la racionalización técnica del trabajo en las unidades productivas. Estos factores explican la emigración desde el campo en este período, la cual representa en gran parte el origen de la fuerza de trabajo asalariado que creció en la minería, así como en algunas obras públicas y posteriormente en la incipiente industria para el mercado interno[6].

Hacia esos años, el proceso de urbanización comienza a manifestarse en una subida del ritmo de crecimiento demográfico de las principales ciudades del país, al tiempo que también repercute en el incremento de los habitantes de los centros urbanos de más de 20.000 habitantes. En las dos últimas décadas del siglo XIX, la tasa de aumento de la población total del país era aproximadamente de 1,5 por ciento, mientras que en las ciudades mayores a 20.000 personas esta cifra alcanzaba cerca del 3 por ciento.

Las migraciones jugaron un papel importante en el proceso descrito. Entre 1875 y 1920 emigraron de las áreas rurales de Chile central 647.914 individuos, cifra que representa casi el total de crecimiento vegetativo del conjunto de los lugares de origen. Uno de los principales destinos de dichos movimientos fueron las ciudades ubicadas en esa porción del país, especialmente Santiago, que creció en el último lapso de tiempo mencionado a una tasa del 2,86 por ciento[7].

El crecimiento espacial de las ciudades de Chile central, y en particular el de Santiago, estuvo asociado en una superficie no despreciable a dichos flujos migratorios. En su mayoría, los contingentes de población obrera que llegaban a la ciudad ocupaban precarios lugares de alojamiento. Ellos continuaban con el patrón de localización de la población pobre existente, los cuales fueron asentándose progresivamente en la periferia y áreas

5 Hurtado, *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*, p. 96 y 161.
6 Geisse, *Economía y política de la concentración urbana en Chile*, p. 90.
7 *Ibídem*, p. 94.

centrales deterioradas de la capital de Chile, prácticamente desde los inicios del siglo xviii[8].

Cabe destacar que entre los años 1885 y 1907 existe un notable crecimiento demográfico de la ciudad de Santiago, que se comienza a convertir en el principal centro urbano del país. Su población pasa de 189.332 a 332.724 personas, presentándose dicho período como el de mayor crecimiento demográfico de una ciudad chilena hasta esos años. Esta dinámica poblacional tuvo efectos espaciales que marcaron la ciudad, y uno de ellos estuvo representado en la fuerte expansión de los barrios pobres, donde la carencia de habitaciones higiénicas motivó las primeras medidas de la autoridad para abordar dicha situación.

Las condiciones de vida de la población obrera en los albores del siglo xx y sus formas de habitar en la ciudad

Las condiciones de vida de la población obrera de escasos recursos en la segunda mitad del siglo xix comenzaron a preocupar progresivamente a la clase política chilena y a la sociedad en general. Esto también ocurrió en otros países de Europa y América, donde el crecimiento de la población no fue acompañado por un aumento en el número de viviendas salubres, situación que dio lugar a altos índices de hacinamiento, ante lo cual las autoridades de esos países comenzaron a generar acciones para abordar el problema.

En cuanto a los barrios pobres de la ciudad de Santiago, ya en 1843 el intendente de esa provincia dictaba la primera ordenanza que hace alusión a normar las habitaciones de aquellos lugares; es la referida a los cuartos redondos, que eran concebidos como aquella habitación «que no tenía más luz ni ventilación que la que provenía de la puerta de entrada»[9].

Ya en esos años centrales del siglo xix, existen testimonios de las características de los espacios de alojamiento de aquellos grupos sociales más desfavorecidos y de la magnitud del problema de los cuartos redondos. Un destacado exiliado argentino avecindado en Chile, Domingo Faustino Sarmiento, señalaba en 1844 que:

> La gran masa de la población tiene, desgraciadamente, costumbres de desaseo y abandono, que parecen incurables.

[8] Un análisis progresivo de la ocupación de las áreas periféricas de la ciudad de Santiago de Chile se puede encontrar en De Ramon, *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*.

[9] Torres, *Los conventillos en Santiago (1900-1930)*, p. 68.

> Un cuarto redondo no cede en infección a un sepulcro por la aglomeración de individuos, la confección de la comida, el lavado de la ropa, el depósito de excrementos y bazofias[10].

Esta última fuente señalaba que cerca de tres quintos de los habitantes de la capital vivía en «cuartos redondos». Independiente de la precisión del dato señalado por Sarmiento, la promulgación de la normativa aludida demuestra que la magnitud del problema de la habitación de los sectores populares iba más allá de ser un hecho aislado y particular, y que necesitaba de algún tipo de medida tendente a su control y solución.

Otro hito interesante de destacar en esta descripción general de las condiciones de vida de los estratos populares de la sociedad urbana de Santiago tiene que ver con una de las primeras intervenciones urbanísticas de carácter general que lleva a cabo Benjamin Vicuña Mackenna en esta ciudad hacia la década de 1870. Su plan contempló aspectos que se extienden desde la creación de algunos parques hasta el control social de prostitutas, mendigos y la erradicación de asentamientos marginales, que él llamó «aduares africanos». Al intentar llevar a cabo esta última reforma, Vicuña Mackenna encontró insospechadas resistencias, que provinieron tanto de los moradores de esos lugares como de los propietarios de aquellas habitaciones. Se produjo un doble problema; por una parte, una mejora de las nuevas habitaciones de destino de aquellos ocupantes elevaría los precios de los alquileres y, por otra, los rentistas del suelo urbano no estaban dispuestos a perder sus ingresos, que tanto beneficio les aportaban.

La vivienda popular en la segunda mitad del siglo XIX se tipifica en tres categorías. A los ya mencionados cuartos redondos se sumaban dos clases más: los ranchos y los conventillos. El doctor Puga Borne, médico higienista chileno, definió los primeros como habitaciones construidas en base a materiales compuestos por masas húmedas y putrecibles; y los segundos, como una reunión de cuartos redondos a lo largo de una calle que sirve de patio común, la cual constituyó una modalidad mejorada de alojamiento, debido a que la cocina y el lavado de la ropa no se realizaba en los dormitorios[11]. En los meses de tiempo benigno, en dicho patio común la comunidad arrendataria desarrollaba su vida cotidiana y algunos sus actividades laborales, para en el período invernal replegarse al interior de los espacios construidos[12].

---

[10] Citado en Romero, *Urbanización y sectores populares: Santiago de Chile*, 1830-1875, p. 62.
[11] Puga Borne, *Elementos de Higiene*, 1891, p. 265.
[12] De Ramón, *La población informal. Poblamiento en la periferia de Santiago de Chile*, 1920-1970, p. 8.

El rancho era en realidad una tipología de origen rural y fue una forma desmejorada de alojamiento del mundo campesino, habiéndose derivado de las «rucas» indígenas, las que se construyeron con materiales precarios y techo de paja. Los pobres del campo continuaron manteniendo su condición en las ciudades; así, el levantar un «rancho» no le presentaba a los inmigrantes rurales mayor dificultad, tanto por la experiencia como por los materiales necesarios para ello. En muchas de las descripciones que se realizan de los hogares populares de Santiago de Chile está presente el hecho de la existencia de animales domésticos coexistiendo con las personas, situación que aportaba a la economía familiar, pero que ayudaba a degradar las condiciones higiénicas de las habitaciones.

Caracterizadas por este tipo de residencias, en el Santiago del último tercio del siglo XIX existieron asentamientos periféricos que se formaron en base al proceso de arrendamiento por sitios, que eran terrenos subdivididos para ese fin por sus propietarios. En general, se trataba de tierras con bajas aptitudes agrícolas y localizadas en los bordes de la ciudad, sin vigilancia policial, húmedas o pantanosas, cercanas a las riveras de los principales cursos de agua de la ciudad. Por sí mismas no eran fuente de ingresos para sus propietarios hasta el momento en que se les encontraba provecho en este particular mecanismo de alquiler de suelo[13]. En otros casos, dichos asentamientos se ubicaban cercanos a vertederos de basura, los que eran una fuente de ingresos potencial para esa población.

En la ya mencionada reforma de Vicuña Mackenna realizada hacia los años 1870, se constató la existencia de un «rancherío» de no despreciables proporciones, compuesto por setenta manzanas, que involucraban una cifra de 110 hectáreas, aproximadamente. Este lugar fue llamado por este reformador de Santiago en el siglo XIX como el Potrero de la Muerte, por las pésimas condiciones higiénicas y los elevados índices de mortalidad[14].

El conventillo era posiblemente la vivienda más representativa de los pobres a finales del siglo XIX. Su descripción acaparó una no despreciable cantidad de páginas de los diarios de los viajeros, artículos en la prensa y alusiones en novelas[15]. Esta forma de habitar se asocia fundamentalmente a una vivienda colectiva y tuvo variados matices y diversos orígenes. Por un lado, esta tipología corresponde a la definición planteada por el Dr. Puga Borne. En este caso, se trataba de construcciones precarias, concebidas originalmente como conventillos, para ser puestas en el mercado en

13 De Ramon, *Santiago de Chile (1541-1991)…*, *op. cit*, p. 174.
14 *Ibidem*, p. 172.
15 Un completo ejemplo de esto queda representado en el trabajo de De Ramón y Gross, *Algunos testimonios de las condiciones de vida de Santiago de Chile: 1988-1918*, p. 67-74.

régimen de alquiler[16]. Por otro lado, los conventillos también se formaron por la acción deliberada de los antiguos propietarios de casas ubicadas en las zonas centrales de la ciudad de Santiago, que las subdividieron y comenzaron a arrendar las piezas en forma separada. En dicho caso el proceso se da a partir del abandono de grupos aristocráticos de la sociedad de esas localizaciones, quienes posteriormente, con un bajo nivel de inversión, reacondicionan esas viviendas para obtener beneficios económicos.

Esta forma de construir viviendas y de habitar en la ciudad por parte de los grupos sociales populares tuvo también sus expresiones homólogas en el contexto de América Latina. Por ejemplo, en Argentina los conventillos son muy similares y reciben el mismo nombre; en Cuba los llamaron *ciudadelas* y en Brasil son denominados *cortiços*. En ese primer país el conventillo se convirtió en su capital, Buenos Aires, en una de las formas de habitación más extendidas en la ciudad, sobre todo a partir de la década de 1870, período a partir del cual se comienza a incrementar notablemente la población porteña, debido a la llegada de significativos contingentes de migrantes provenientes de Europa[17]. En Cuba, las *ciudadelas* son definidas como una casa o edificio con muchos cuartos o habitaciones interiores reducidas y separadas que se alquilan a diferentes personas y familias pobres, con patio común para todos, así como una única puerta de entrada; «en ellas vivían hacia finales del siglo XIX gran parte de la población proletaria de la capital de ese país, estando algunas habitadas por población de color y otras solo por personas blancas»[18]. Los *cortiços* en las principales ciudades del Brasil de principios de siglo fueron el alojamiento típico de la población pobre, de los inmigrantes de las áreas rurales del interior del país y de aquellos que provenían del Viejo Mundo[19].

---

16 Armus y Hardoy apuntan similares características de estas modalidades de habitación para el caso de la ciudad de Rosario, en Argentina. Definen el conventillo o inquilinato como una serie de cuartos de alquiler con una única puerta como medio de comunicación con el exterior y servicios comunes muy precarios e inexistentes; con seguridad, los primeros exponentes de este tipo de vivienda popular se improvisaron en casonas del casco antiguo de la ciudad (Armus y Hardoy, *Vivienda popular y crecimiento urbano en Rosario del novecientos*, p. 42).

17 Vázquez Rial. *Tu cuna fue un conventillo. El problema de la vivienda en el Buenos Aires de vuelta de siglo: El Conventillo*. En Capel, López Piñero y Pardo Tomás, *Ciencia e ideología en la ciudad*, p. 167-174.

18 Sardaña, *La ciudadela: Un ejemplo de vivienda proletaria en La Habana*, p. 255.

19 Bonduki, N., *Rigens da habitação social no Brasil,* 2000.

La 'cuestión social'

Hacia finales del siglo xix, en algunos círculos intelectuales y políticos, laicos y católicos, se comienza a tratar el problema de la pobreza y de las condiciones de trabajo de los obreros, bajo un denominador común que se llamó la «cuestión social», que constituyó el «rótulo» con el cual se le pretendió dar otro nivel de profundidad y seriedad a la problemática general que involucraba a los sectores proletarios. La «cuestión social» se ocupó de aquellos aspectos vinculados con las condiciones de trabajo, las organizaciones laborales y sus formas de negociación; incluyendo, además, puntos relativos a la vivienda, la educación, la salud y la previsión de los trabajadores.

La historiografía chilena ha destacado que el fenómeno de la «cuestión social» cobra especial relevancia a partir de la década de 1880, años en que ciertos procesos relacionados con la evolución económica y social de Chile, desde su Independencia hasta dichos años, cobraron especial relevancia y desencadenaron determinados puntos de quiebre en cómo abordar los problemas más acuciantes de los sectores populares del país. Los efectos de la expansión económica de los años sesenta, setenta y ochenta del siglo xix se sumaron y exacerbaron problemas ya existentes en las ciudades y en su hábitat prácticamente desde La Colonia, representados en la higiene pública y la carencia de viviendas salubres para los obreros[20].

Precisamente, en relación a las condiciones de trabajo en Chile hacia finales del siglo xix, debemos mencionar que «no existían los convenios colectivos, todos los acuerdos que se realizaban eran individuales y verbales. No existían normas que obligaran al descanso dominical ni que impusieran un máximo de horas de trabajo semanal. El trabajo infantil y femenino era víctima de numerosos abusos. Las remuneraciones no eran solo bajas, sino que además había prácticas arbitrarias como el pago en fichas y en especies. No existían normas de higiene en los lugares de trabajo, como tampoco los seguros por accidentes laborales»[21].

La «cuestión social» mostró la preocupante inquietud de las elites sociales y políticas de Chile ante el crecimiento de la población obrera y de su capacidad de organización; ella tuvo una significación muy amplia e involucraba «todas las consecuencias sociales, laborales e ideológicas de la industrialización y urbanización nacientes; una nueva fuerza de trabajo dependiente del sistema de salarios, la aparición de problemas cada vez más complejos, pertinentes a la vivienda obrera, a la atención médica y a la salubridad; la constitución de organizaciones destinadas a defender los intereses de la nueva *clase trabajadora*; huelgas y demostraciones callejeras,

[20] Grez Toso, *De la 'regeneración del pueblo' a la 'Huelga General'*, p. 172.
[21] Arellano, *Las políticas sociales en Chile: Breve revisión histórica*, Santiago, p. 11.

tal vez choques armados entre los trabajadores y la policía o los militares, y cierta popularidad de ideas extremistas, con una consiguiente influencia sobre los dirigentes de los trabajadores»[22] .

Una de las obras pioneras en Chile en este campo fue realizada por el médico Augusto Orrego Luco, que en 1884 publica en un periódico de Valparaíso una serie de artículos que fueron reeditados ese mismo año en un folleto bajo el título *La Cuestión Social*. La citada obra de Augusto Orrego Luco, publicada en 1884, hace un particular análisis de la situación vivida por Chile en esos años. Respecto de las condiciones de los inquilinos en las áreas rurales del país apuntaba que:

> Mientras el bajo pueblo esté sumergido en la miseria, mientras viva en la promiscuidad horrible de los ranchos, no solamente tendremos condiciones físicas que hagan inevitable la mortalidad de los párvulos, sino también un fenómeno más grave, la falta de los sentimientos de familia que nuestra sociabilidad se halla basada.
>
> Material y moralmente la atmósfera del rancho es una atmósfera malsana y disolvente, y que no solamente presenta el problema de mortalidad de los párvulos, sino también el problema más grave todavía de la constitución del estado civil, de la organización fundamental de la familia; problema formidable en que hasta ahora no se ha fijado la atención y que está llamado a hacer una peligrosa en un término acaso no lejano[23].

Las soluciones propuestas por Orrego Luco iban desde la protección de la industria nacional hasta el fortalecimiento del sistema educacional. La industria estaba llamada a dar trabajo estable y organizado a la «masa nómade», para hacerla entrar en las clases sociales y presentarle un «núcleo de condensación», núcleo que estaba llamado a ser el trabajo fijo del establecimiento y de la industria. Respecto del tema educacional, señalaba que dicho «núcleo de condensación» era «indispensable para organizar la enseñanza, que debe principiar por ser obligatoria, si se quiere llegar a un resultado, y no podrá jamás tener ese carácter donde la mitad de la población está desparramada por los campos o lleva una vida vagabunda. La degradación social hace imposible la educación del pueblo, que es la

[22] Morris, *La cuestión social*, p. 251.
[23] Orrego Luco, *La Cuestión Social*, p. 324.

base de toda reforma y de todo desarrollo, y hará pedazos las tentativas que se hagan en esa dirección»[24].

En otros países de América del Sur la discusión sobre la «cuestión social» también se hace presente en similar período de tiempo que en Chile; las consecuencias sociales y laborales del desarrollo económico llevaron a intelectuales y personalidades públicas de esas naciones a publicar algunas obras que reflejaron ese interés por la materia. En Argentina, por ejemplo, en 1895 Ernesto Quesada publicó *La Iglesia Católica y la Cuestión Social*; en Brasil, Gustavo de la Cerda hace un libro llamado *O problema Operario no Brasil*; y en Perú, Luis Miró Quesada escribe en 1904 *La cuestión obrera en Perú*[25].

Debemos destacar que similar discusión se dio en Europa respecto del citado tema. Ello ocurrió más tempranamente que en Iberoamérica, lugar en que los procesos de industrialización y urbanización se dieron más tardíamente que en el Viejo Mundo. Obras que tuvieron divulgación en la América Hispana y en Brasil fueron realizadas en Europa a partir, prácticamente, de los comienzos de la segunda mitad del siglo xix. En España, por ejemplo, en 1866 se publica un trabajo llamado *Estudios sobre la Isla de Cuba. La Cuestión Social*, que, aunque hacía referencia a un país americano, expuso ya el lenguaje que se estaba utilizando en esa parte del mundo. En este mismo país, dos libros de Gumersindo Ascárate muestran también el interés de tratar el tema, ellos son *Los Deberes de la riqueza. Estudios Económico Sociales* y *Resumen sobre el Problema Social*, de 1876 y 1881, respectivamente[26]. Hacia finales del siglo xix en la misma España surge la figura de Adolfo Posada, uno de los iniciadores del Instituto de Reformas Sociales, que produjo una fructífera literatura en la materia y fue uno de los precursores de la Ley de Casas Baratas de 1911.

En términos globales, la preocupación por las condiciones de trabajo y de vida en general constituyó una respuesta de aquellos sectores sociales e institucionales que tuvieron relación con los ámbitos de los poderes de gobierno, los grupos empresariales y algunos sectores eclesiásticos. En Chile, dentro de estos grupos hubo diferentes posturas ante la «cuestión social», las formas de abordar el problema dependieron en algunas oportunidades del prisma político e ideológico; a esto tenemos que agregar la visión existente al interior de estos sectores en función de su generación, jóvenes y hombres experimentados asumieron frecuentemente posturas contradictorias.

Lentamente, el debate generado hizo tomar conciencia en los círculos del poder político que la solución de problema que encerraba la «cuestión

[24] *Ibídem*, p. 328 y 329.
[25] Morris, *La cuestión social*, *op. cit*, p. 252.
[26] *Ibídem.*

social» pasaba por cambios significativos en la forma de gobernar al país, y que era preciso incorporar las demandas de los necesitados a los programas de gobierno. El socialismo y las organizaciones obreras movilizadas provocaron la reacción desde las elites gobernantes, se efectuaron acciones para bajar la presión de las demandas sociales. La Ley de Habitaciones Obreras que se promulgó en 1906 fue una de las respuestas oficiales que se tomaron en dicha dirección.

Los primeros intentos de leyes y ordenanzas

Anterior a la promulgación de la Ley de 1906, se redactaron durante la segunda mitad del siglo xix una serie de normativas municipales, que pretendieron regular la construcción de las viviendas precarias, fijando normas de edificación, detallando límites en los cuales ese tipo de habitaciones no estaban autorizadas, y otorgando franquicias para que los particulares invirtieran sus capitales en la edificación de casas salubres y baratas. Como hemos señalado, uno de los primeros antecedentes relativos a normar la vivienda popular fue la ordenanza de los ya mencionados cuartos redondos, promulgada en el año 1843, que estableció lo siguiente:

> Se prohíbe habitar todo cuarto a la calle que no tenga una ventana, cuando menos de vara y cuarto de alto y una vara de ancho, o postigo en la puerta de la mitad de alto y ancho de esta, a no ser que el cuarto esté comunicado franca y expeditamente con algún corral o patio[27].

En el año siguiente, en 1844, el intendente de Santiago, José Miguel de la Barra, dio un importante paso adelante en materia de diseño de las áreas de expansión de esa ciudad, promulgando un decreto que define «las reglas para la oportuna delineación y nominación de las nuevas calles, barrios o poblaciones»[28], que fue una de las primeras medidas tendentes a regular los ensanches de los centros urbanos chilenos en el siglo xix. Posteriormente, en la misma ciudad, la Ordenanza Municipal del 3 de diciembre de 1857 sobre «rancherías» continuó el camino iniciado por la de cuartos redondos y prohibió la construcción de ranchos en un determinado perímetro, y señaló plazos para proceder a la demolición de los existentes.

---

[27] *Decreto Supremo*, 24 febrero 1843. Del Fierro, *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*, p. 225.

[28] Gurovich, *Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago*.

La Ley de Municipalidades aprobada en 1854 incluyó como atribuciones del poder local encargarse de todo lo relativo «a la salubridad de las ciudades y poblaciones, protegiéndolas contra las causas ordinarias y comunes de infección y prescribiendo reglas de policía sanitaria cuando las circunstancias y acontecimientos lo permitiesen»[29]. En 1865 una ordenanza de la Municipalidad de Santiago define «la exigencia obligatoria de cierros de propiedades y les asigna una altura mínima, justificada por razones de seguridad y de conformación del orden citadino»[30], medida que procuró contribuir al control de las construcciones precarias asociadas a los ranchos y cuartos redondos.

Dentro de aquellas opciones, que no llegaron a convertirse en realidad, tenemos que destacar, además, una iniciativa presentada por el intendente de Santiago, Benjamín Vicuña Mackenna, hacia el 1872, a partir de la cual se fundó la sociedad anónima, denominada Compañía de Construcciones de Santiago, con un capital de $4.000.000 pesos, destinados a construir habitaciones para obreros y gente pobre. Después de aprobados los estatutos de la sociedad «y colocadas unas 1.500 acciones hubo de disolverse, no se sabe por qué causa. Fue quizás una idea que asustó a muchos y produjo recelos por los cuales fracasó»[31].

En 1883 la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros. La Ley de Municipalidades de 1887 agrega algunos preceptos sobre asuntos de higiene que su antecesora de 1854 no consideraba, como algunas disposiciones de aseo y ornato de las ciudades[32]. En 1888, por acuerdo municipal, se promueve en esa misma ciudad un «Reglamento para la construcción de conventillos y habitaciones de obreros», que detalla el tipo de materiales de construcción y las condiciones mínimas de higiene a considerarse en ese tipo de viviendas[33].

El 22 de diciembre de 1891 se promulga una nueva normativa de municipios, también conocida como Ley de la Comuna Autónoma. La nueva ley municipal aumentó y diversificó las funciones de la «policía de salubridad», vinculada al aseo físico y orden moral de la ciudad, y de la «policía de seguridad», relacionada con la delincuencia. Dos fueron los aspectos que diferenciaron dicha iniciativa de su predecesora: por un lado, hubo una relativamente clara definición de las fuentes de financiamiento para solventar las inversiones y gastos municipales y, por otro lado, se aseguró

[29] De Ramón y Gross, *Calidad ambiental urbana. El caso de Santiago de Chile en el período de 1870 a 1940*, p.152.

[30] Gurovich, *Conflictos y negociaciones...*, *op. cit*

[31] Montaner, *Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda*, p. 35.

[32] De Ramón y Gross, *Calidad ambiental...*, *op. cit*, p. 152.

[33] Reglamento para la construcción de conventillos y habitaciones de obreros, p.470-473.

la autonomía, mediante el establecimiento de las Asambleas de Electores[34]. Fue bastante completa para la época e intentó fomentar la construcción de habitaciones para obreros y restringir la proliferación de viviendas precarias. Concretamente intentaba fomentar las siguientes acciones:

> Prohibir la construcción de ranchos o casas de quincha y paja dentro de ciertos límites urbanos y fomentar la construcción en condiciones higiénicas de conventillos o casas de inquilinato para obreros y gente pobre, formando al efecto planos adecuados y ofreciendo exenciones y ventajas a los que se sometan a ello[35].

Paralelamente, hubo en Chile una significativa labor legislativa en el ámbito de la higiene y salud pública, que tuvo sus proyecciones en la vivienda obrera. Hacia la primera mitad de la década de 1880 se pone en el debate médico y posteriormente en el Congreso el tema de la salubridad. Hacia esos años la viruela era una de las pestes que mayores muertes causaba en el país. Ante esa situación, en 1886 se llegó a la creación de las Juntas Beneficencia, que actuaron en cada departamento de la República. La acción de las juntas comprendió «el servicio completo de los hospitales, hospicios, lazaretos, casas de huérfanos, de expósitos e insanos, cementerios, casas de maternidad, dispensarios de medicamentos o de socorros a domicilio y, en general, la inspección, cuidado y supervigilancia de todos los establecimientos que vivían de recursos suministrados por la caridad pública o auxiliados por fondos del Estado»[36]. Además, dichas juntas tuvieron la misión de presentar a la autoridad administrativa o a la municipal las medidas consideradas necesarias para el mejoramiento de la higiene pública de su respectiva localidad. En ese mismo año, en el Ministerio del Interior se creó la sección de Higiene y Beneficencia, que se convirtió en la autoridad única y suprema en materia de Salud.

Las epidemias que azotaban a la población chilena continuaron en aumento en ese período; el cólera detectado en Buenos Aires pronto se difundió hacia Chile. La puesta en marcha de medidas de salubridad en las ciudades era especialmente urgente, apuntándose que era la hora propicia para emprender la tarea de una ley sobre higiene pública. Así, a nivel del gobierno central, se organiza la Comisión de Higiene Pública, en la que

---

34 Salazar, Mancilla y Durán, *Estado, Legitimidad y Ciudadanía*, p 280.

35 Del Fierro, *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*, p. 96.

36 *Boletín de Leyes y Decretos*, Santiago, 1886 (citado en Illanes, *En el nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública en Chile, 1880-1973. Hacia una historia social del siglo* XX, p. 66).

hubo médicos higienistas, como el ya nombrado Dr. Federico Puga Borne. En 1887 la mencionada comisión tomó el nombre de Junta General de Salubridad, con sedes locales en ciudades y provincias; ellas estuvieron constituidas por el gobernador o intendente, por el primer alcalde de la Municipalidad, por el presidente de la Junta de Beneficencia, por el director del Cuerpo de Bomberos, por el médico de la ciudad y por un sacerdote.

Dicha junta derivó, en 1892, en el Consejo Superior de Higiene Pública, que posteriormente fue incorporado como ente consultivo del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, que se formó a partir de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. El Consejo de Higiene tuvo dentro de sus funciones «estudiar e indicar a la autoridad respectiva todas las medidas de higiene que exijan las condiciones de salubridad de las poblaciones o de los establecimientos públicos y particulares, como escuelas, cárceles, fábricas, talleres y otros relacionados con la higiene»[37]. Otra instancia que surge junto al mencionado Consejo de Higiene fue el Instituto de Higiene, que tuvo como objetivo examinar muestras de sustancias alimenticias para detectar posibles fuentes de infección. Tuvo tres departamentos: Higiene y Estadística, Química y Bacteriología. En base a estas instituciones sanitarias se comenzaba a construir una política sanitaria en Chile, que vino a establecerse como tal hacia la tercera década del siglo xx[38].

Las iniciativas llevadas a cabo desde la perspectiva sanitaria en la década de 1890 tuvieron importantes implicaciones en la naciente acción social del Estado chileno de comienzos del siglo xx. Lentamente se comienzan a traspasar los límites de la beneficencia para pasar a acciones concertadas y preconcebidas, que intentaron actuar a todos los niveles estamentarios de la sociedad. Con ello se empezaban a sentar las bases del sistema de salud pública en Chile; medicina e higiene fueron la clave para empezar a formar estrategias de prevención de la sanidad de la población.

La influencia que tuvieron las acciones realizadas desde la higiene pública repercutió en lo que al hábitat popular se refiere. Muchas de las campañas sanitarias se realizaron en los barrios pobres de las ciudades chilenas. Los inspectores sanitarios fueron testigos de aquella realidad y sus testimonios se hicieron sentir cada vez más en los círculos políticos y burocráticos del país.

37 Luengo, *El problema de la vivienda*. Santiago, p. 71.
38 Illanes, *En el nombre del Pueblo*..., *op. cit*, p. 89.

Los primeros intentos de promover la construcción de viviendas obreras

En lo que respecta directamente a la construcción de viviendas obreras, cabe destacar que entre 1883 y 1906 se presentaron al menos siete proyectos de ley para promover una ley de casas baratas en el congreso[39]. En 1883 se expone por primera vez a la cámara de diputados un proyecto de ley tendente a reglamentar la construcción de barrios pobres, «pero, debido a la poca importancia que se le atribuía a la habitación, el proyecto no fue aprobado»[40]. Posteriormente, en 1888 se discute en la misma instancia autorizar al presidente de la República para otorgar garantías de intereses hasta el 6 por ciento a las empresas que construyan barrios para obreros, de acuerdo con los planos y presupuestos aprobados por el ejecutivo. Se daría garantía a un capital máximo determinado, concedido por propuesta pública, siendo preferenciales aquellas empresas que cobraran menor alquiler y que dieran mayores facilidades a los obreros para adquirir casa, mediante el pago de una amortización anual[41]. El proyecto aludido fue presentado por el diputado Gregorio Pinochet. En los debates en torno a esta proposición se señaló que:

> Este proyecto entraña graves cuestiones, implica el reconocimiento del socialismo de Estado en su forma más audaz. Se quiere que el Estado, extralimitando sus funciones naturales e invadiendo el campo de acción de los individuos, suministre habitación a quienes no la tienen. Mañana se pedirá que los alimente y que los vista. Todo es inaceptable[42].

El autor en defensa argumentó que no era al Estado a quien se pedía dicha responsabilidad habitacional, sino al municipio. En 1899 se propone un proyecto de ley destinado a invertir un millón de pesos en la construcción de residencias obreras en Valparaíso, Santiago, Talca y Chillán, «el cual después de algunas discusiones en la cámara tampoco obtuvo aceptación»[43]. Hacia 1902, una nueva iniciativa intentaba fomentar la construcción de

---

39 Arellano, *Políticas sociales y desarrollo*..., p. 23.

40 Montaner, *Algunas consideraciones..., op. cit*, p. 43.

41 Lo propuesto por esta idea de ley fue luego incorporado a la normativa chilena de habitaciones obreras de 1906. Esta proposición fue reconocida posteriormente en el Congreso Internacional de Casas Baratas de 1900 celebrado en París (Luengo, *El problema..., op. cit*, p. 70).

42 Boletín del Congreso, Diputados, 1988: Gaspar Toro, julio 12, p. 244 (Illanes, *En el nombre del Pueblo..., op. cit*, p. 80).

43 Montaner, *Algunas consideraciones..., op. cit*, p. 43.

habitaciones obreras, mediante los recursos provenientes del impuesto sobre los alcoholes, pero no tuvo quórum y fue rechazada nuevamente.

Existieron otras normativas que favorecieron indirectamente la vivienda social, como el Reglamento de la Empresa de Agua Potable de Santiago, de 1904, y modificado posteriormente en 1917 y 1919, que concedió algunas franquicias para el consumo de agua de las habitaciones obreras[44].

De la descripción efectuada, resalta por una parte un volumen no despreciable de reglamentos aprobados, en su gran mayoría destinados a fortalecer la acción de los poderes locales en materia de higiene; dichas reglas estuvieron vinculadas a la acción fiscalizadora de las municipalidades e instituciones sanitarias. Además, dentro de las iniciativas que se quedaron en el camino destaca que ellas buscaban convertir al Estado en promotor de viviendas baratas, función que era en esos tiempos propia de los privados.

El debate universitario y los intentos privados en la vivienda obrera

En la década de 1840 ya hay antecedentes de organizaciones de la Iglesia católica que se preocuparon de las condiciones de vida de los desvalidos, como el Instituto de Caridad Evangélica, que atendía en 1844 a un número considerable de indigentes y presentaba planes de expandir su acción hacia las áreas rurales, aprovechando la estructura parroquial existente. Hacia ese período también surge la Sociedad Cristiana para los Pobres Desvergonzados y la Sociedad de Beneficencia de Señoras, preocupadas de dar asistencia a los pobres a través de la caridad, con aportes de la Iglesia y de sus contribuyentes[45].

La acción social de las sociedades de beneficencia comenzó a tener una importancia creciente en Chile, luego de que el papa León xiii hiciera pública la encíclica *Rerum Novarum* en 1891. En ella, la Iglesia católica toma una clara posición ante las deplorables condiciones de vida del proletariado industrial y postula las normas a seguir por los gobiernos para mitigar y comenzar revertir a esa situación.

En Chile, quien llevó la voz de la Iglesia católica fue el arzobispo de Santiago, Mariano Casanova[46], quien recomendó a los poderes públicos la dictación de leyes protectoras de la clase trabajadora e instó a la alta

44 Munita, *El problema de la habitación barata*, p. 15.

45 Silva, *Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo xix*, p. 243-244.

46 El arzobispo Casanova llevó decididamente la bandera de la Iglesia católica en la «cuestión social», pretendió destacar la oposición de sus postulados en contraposición a las corrientes socialistas. Hacia 1905 comienza a dirigir pastorales sobre problemas de alcoholismo y vivienda obrera (Góngora, *Ensayo histórico sobre..., op. cit*, p. 134).

burguesía católica a fomentar la organización de fundaciones y asociaciones de asistencia social[47]. Casanova, respecto de la citada encíclica, apuntaba que:

> Debemos congratularnos del valor de esta Encíclica, no solo como católicos sino como ciudadanos chilenos, sus enseñanzas llegan a nosotros en la era oportuna, en la hora de nuestra regeneración política y reorganización social. Hace ya tiempo que se notan en Chile manifestaciones socialistas que revelan la existencia de gérmenes malsanos en el seno de nuestro pueblo. Hemos visto con dolor y profunda extrañeza que se han estado propagando por la prensa diaria doctrinas socialistas y empleando como recurso político el azuzamiento del pueblo contra los ricos y de la democracia contra la aristocracia. Pocas veces deja de producir consecuencias funestas esta propaganda antisocial, por lo mismo que es halagadora de las pasiones y aparentemente favorable al interés de las clases proletarias. Procuraremos, amados diocesanos, contrarrestar esas doctrinas y extirpar de nuestro pueblo los gérmenes que hayan sembrado en él manos temerarias y corruptas, poniendo en práctica los consejos que se contienen en la encíclica del papa, cuya atenta lectura recomendamos encarecidamente[48].

Estas declaraciones de monseñor Casanova dan ejemplo de la mentalidad imperante en ese tiempo respecto de cómo afrontar los problemas de pobreza y marginalidad que afectaban parte no despreciable de la población chilena. El temor que generaba un posible alzamiento popular se hizo sentir y no solo se vio como un peligro desde las ópticas conservadoras, sino que, en general, por parte de toda la elite que conformaba la clase política nacional de esos años. Además, hay que destacar que, independiente del sesgo y del carácter doctrinario que tuvieron los postulados de la Iglesia en esos momentos, esta actitud abrió la discusión social en algunos sectores en que el tema pasaba a ser uno de los tantos aspectos de la vida diaria del país.

Las soluciones que se planteaban desde los ámbitos católico conservadores a la problemática social se ven reflejadas en algunos estudios que realizaron jóvenes licenciados en derecho hacia finales de los años 1890. Uno de ellos fue Juan Enrique Concha Subercaseaux, quien realizó una memoria de licenciatura en Derecho, titulada *Cuestiones Obreras*. Concha

---

47 Silva, *Notas sobre el pensamiento...*, *op. cit*, p. 248.

48 Casanova, Pastoral que el Ilmo. y Rvdo. señor doctor don Mariano Casanova, arzobispo de Santiago de Chile, dirige al clero y fieles al publicar la Encíclica de nuestro santísimo padre León XIII sobre la condición de los obreros. Publicado en *El Porvenir*, Santiago, 24 de septiembre de 1891, p. 386.

Subercaseaux señalaba en su trabajo que era primordial estimular la formación de corporaciones, fundaciones y regular las indemnizaciones que se adeudaban a los obreros; agregando que la beneficencia es una donación particular, destinada a servir perpetuamente el bien público y que su importancia social radica en que a través de ella es posible apaciguar el odio de clases, además de su entrañable valor en la formación de grandes obras de beneficio colectivo[49]. Debemos apuntar que Concha Subercaseaux tuvo una activa participación en la aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, formó parte del Consejo Superior de Habitaciones Obreras y estuvo presente en la presentación de algunos proyectos de ley en materia de vivienda en las primeras décadas del siglo xx.

Debemos señalar que, en el contexto universitario, ya en las postrimerías del siglo xix, se comenzaron a renovar algunas cátedras, especialmente en el ámbito de la medicina y el derecho, introduciéndose algunos cursos que enseñaban las nuevas tendencias en materia social, provenientes de otras partes del mundo y particularmente de Europa. En la Universidad de Chile, en 1901 se amplió la cátedra de Economía Política y pasó a llamarse Economía Política y Social, bajo la cual se realizaron un número importante de trabajos de licenciatura. Por su parte, el ya citado Concha Subercaseaux, en los primeros años del siglo xx, obtuvo la cátedra de Economía Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile, donde también dirigió estudios de gran interés social desde la perspectiva católico cristiana[50].

Un trabajo realizado por quien fue presidente de Chile en 1920, Arturo Alessandri Palma, muestra el interés que hubo en abordar el tema de la vivienda obrera en el contexto universitario. Alessandri realiza en 1893 una memoria de Licenciatura en la Facultad de Leyes de la Universidad de Chile, titulada *Habitaciones para Obreros*, la que tuvo como objetivo:

> Determinar cuáles son las facultades del Estado relativas al problema de las habitaciones obreras, cuáles son las medidas adoptadas en otros países que nos aventajan en cultura, y terminaré estudiando el estado actual de nuestra legislación a este respecto y las reformas que conviene introducir en ellas, como un medio de impedir los gravísimos males consiguientes a las pésimas condiciones en que vive el obrero chileno[51].

---

49 Silva, *Notas sobre el pensamiento...*, *op. cit*, p. 251.

50 Nicholls, *Intelectuales liberales relevantes frente a la cuestión social en Chile (1890-1920): Una minoría a favor del cambio*, *1995-1996*, p. 307-310.

51 Alessandri, *Habitaciones para obreros*, p. 389.

En las soluciones planteadas por la citada investigación de la tendencia de pensamiento predominante en esta materia, el papel del Estado estaba llamado a centrarse en algunas funciones fiscalizadoras y de promoción de habitaciones. A este respecto, Alessandri agregaba que:

> No queremos nosotros, como algunos socialistas, que el Estado se convierta en constructor y empresario de habitaciones, no; semejante intervención es contraria a los principios fundamentales del derecho y condenable por sus resultados. La acción del Estado en esta materia debe limitarse a estimular la iniciativa particular, suprimiendo algunas cortapisas que la entraban, como sucede en Europa con ciertos impuestos sobre puertas y ventanas, facilitando la enajenación de la propiedad. Además, debe el Estado tomar medidas restrictivas e inspectivas de todo género para que atiendan los constructores de habitaciones a la higiene y salubridad[52].

El estudio en cuestión concluye que una de las soluciones al problema de las habitaciones «malsanas» estaba en fortalecer el desarrollo y perfeccionamiento del recién fundado Consejo de Higiene; en la difusión de la instrucción pública; y en una ley que confiriese todo género de facultades en esta materia al citado Consejo, desde la construcción de las habitaciones hasta la inspección de los hábitos higiénicos de sus moradores.

La acción de la Beneficencia Católica en Santiago

La Beneficencia Católica sitúa sus propuestas en la discusión en torno al problema social y las drásticas formas de vida de los más pobres en la ciudad. Las ideas desde el Vaticano no se dejaron de sentir frente a la difusión de las ideas socialistas provenientes del materialismo marxista. Fue precisamente el papa León XIII quien promovió la *Enciclica Rerum Novarun*, que lleva a la Iglesia católica a tomar postura frente a ese ideario y a llama actuar a los católicos frente a la situación que hemos descrito[53].

En Chile quien llevó la voz desde la Iglesia católica fue el arzobispo de Santiago, Mariano Casanova, quien recomendó a los poderes públicos la dictación de leyes protectoras de la clase trabajadora e instó a la alta burguesía católica a fomentar la organización de fundaciones y asociaciones de asistencia social. Casanova fue uno de los principales defensores de los valores que intentaba propiciar la citada encíclica, ante lo cual publicó en

[52] *Ibidem*, p. 393.

[53] Hidalgo, *Higienismo, beneficencia católica y vivienda obrera en Chile a finales del siglo XIX*.

algunas editoriales de periódicos de aquella época mensajes que aludían a los siguientes aspectos:

> Debemos congratularnos del valor de esta encíclica, no solo como católicos, sino como ciudadanos chilenos; sus enseñanzas llegan a nosotros en la era oportuna, en la hora de nuestra regeneración política y reorganización social. Hace ya tiempo que se notan en Chile manifestaciones socialistas que revelan la existencia de gérmenes malsanos en el seno de nuestro pueblo. Hemos visto con dolor y profunda extrañeza que se han estado propagando por la prensa diaria doctrinas socialistas y empleando como recurso político el azuzamiento del pueblo contra los ricos y de la democracia contra la aristocracia. Pocas veces deja de producir consecuencias funestas esta propaganda antisocial, por lo mismo que es halagadora de las pasiones y aparentemente favorable al interés de las clases proletarias. Procuraremos, amados diocesanos, contrarrestar esas doctrinas y extirpar de nuestro pueblo los gérmenes que hayan sembrado en él manos temerarias y corruptas, poniendo en práctica los consejos que se contienen en la encíclica del papa, cuya atenta lectura recomendamos encarecidamente[54].

Estas declaraciones de monseñor Casanova dan ejemplo de la mentalidad imperante en ese tiempo respecto de cómo afrontar los problemas de pobreza y marginalidad que afectaban a parte no despreciable de la población chilena. El temor que generaba un posible alzamiento popular se hacía sentir y, no solo se veía como un peligro desde las ópticas conservadoras, sino que en general por parte de toda la elite que conformaba la clase política nacional de esos años. Hay que destacar también que, independiente del sesgo y del carácter doctrinario que tuvieron los postulados de la Iglesia en esos momentos, esta actitud abrió la discusión social en algunos sectores en que el tema pasaba a ser uno de los tantos aspectos de la vida diaria del país.

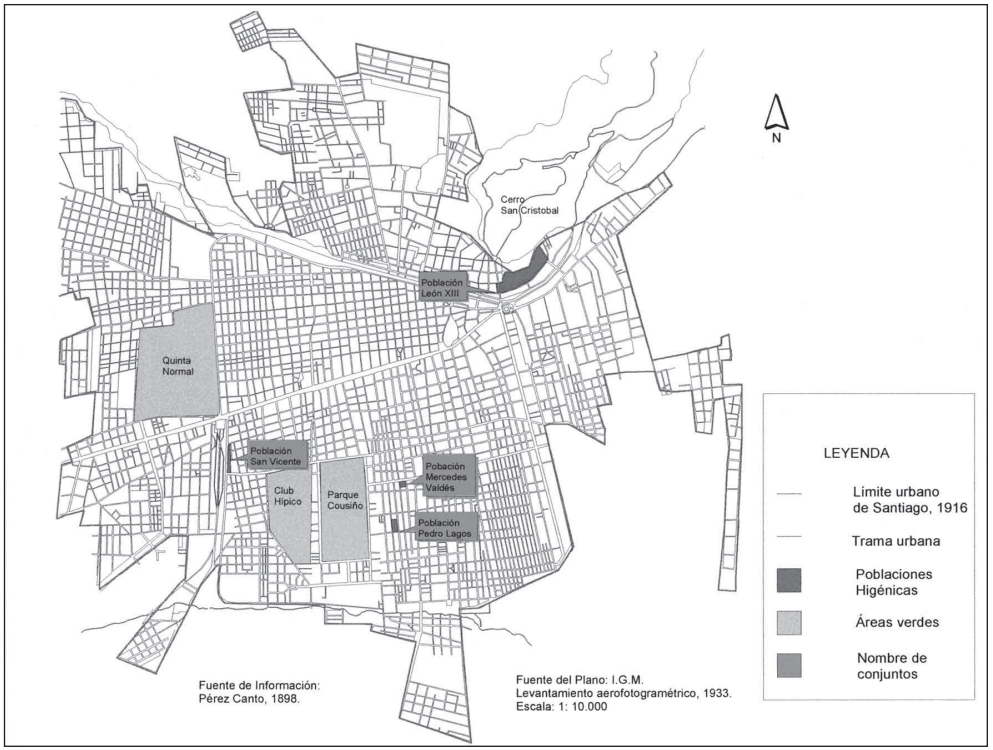
La acción de la beneficencia en la ciudad de Santiago ayudó a la construcción de viviendas sociales en los últimos años del siglo xix y en las primeras décadas del siglo xx. En este contexto, nacen en dicha ciudad la Fundación León xiii en 1891, la Sofía Concha y la Unión Social de Orden y Trabajo, que operó en la ciudad de Valparaíso. Otras instituciones de este

[54] Casanova, Pastoral que el Illmo. y Rvdo. señor doctor don Mariano Casanova, arzobispo de Santiago de Chile, dirige al clero y fieles al publicar la encíclica de nuestro santísimo padre León xiii sobre la condición de los obreros. Publicado en *El Porvenir*, Santiago, 24 de septiembre de 1891, p. 386.

tipo que desarrollaron construcción de viviendas para obreros fueron: La Sociedad de Instrucción Primaria del Arzobispado de Santiago, fundada en 1900, la Sociedad San Vicente de Paul, la Parroquia de la Asunción y la Iglesia de la Inmaculada Concepción[55].

La finalidad de estas entidades era construir casas para obreros casados que se arrendaban por un valor máximo del 10 por ciento del valor del terreno y lo edificado, teniendo el arrendatario obrero la posibilidad de transformarse en propietario al término de 10 años de pago puntual en la renta[56]. Hacia 1894, la Fundación León xiii entrega las primeras 27 casas al pie del cerro San Cristóbal en la capital del país, ubicado en el área nororiente del centro de esa ciudad.

Figura 1. Localización en Santiago de los principales conjuntos de viviendas construidos por la Beneficencia Católica en la década de 1890

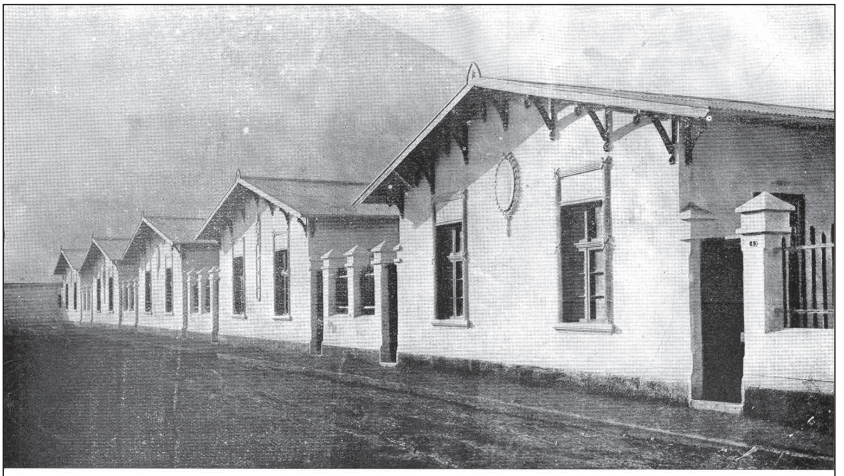


[55] Arteaga, *El 'cité' en el origen de la vivienda chilena*, p. 20.
[56] Heise, *Historia de Chile...*, *op. cit*, p. 390.

Figura 2. Población León xiii, Beneficencia Católica (actual comuna de Providencia)



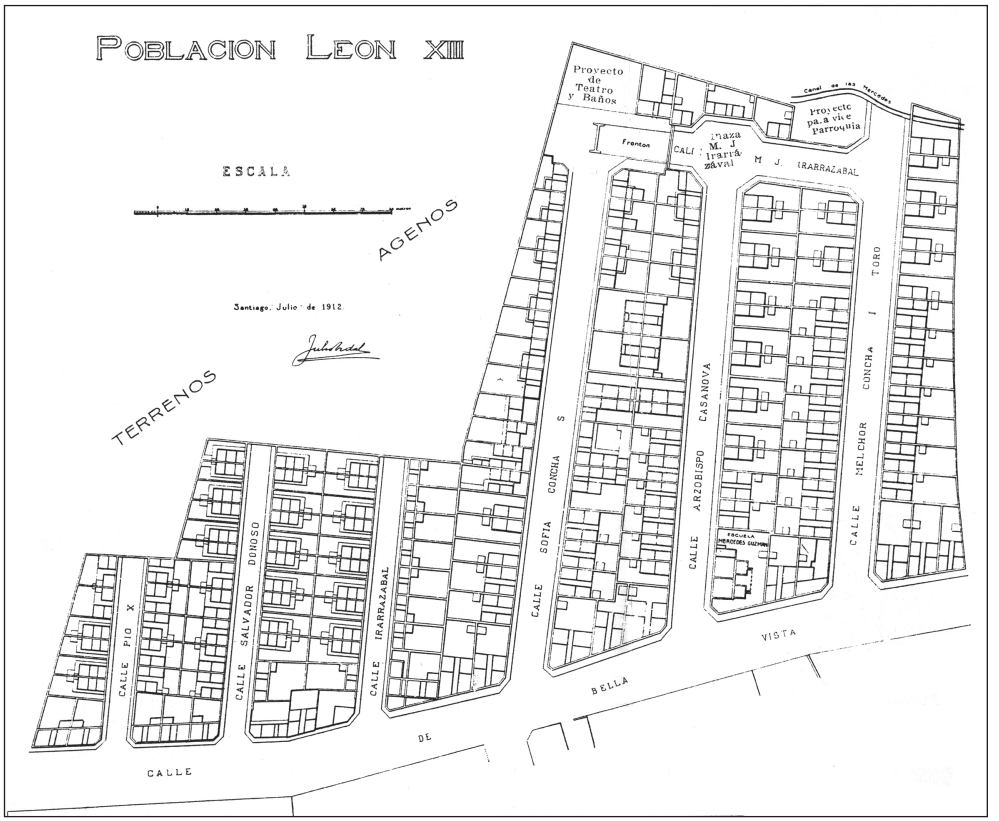
POBLACION LEÓN XIII.—Grupo de casas de 3 piezas de cal y ladrillo.—Segunda construcción



POBLACIÓN LEÓN XIII.—Grupo de casas de concreto armado. Tipo de 3 piezas W. C. y cocina

Fuente: Pedro Ferrer (editor), Higiene y Asitencia Pública en Chile.

Figura 3. Plano de la Población León xiii



El cuadro 1 muestra los cuatro primeros conjuntos de viviendas edificados en Santiago por las sociedades de beneficencia católica en la última década del siglo xix. Son conjuntos ubicados en la periferia de la ciudad, más allá del «camino de cintura», trazado por Vicuña Mackenna en la primera mitad del decenio de 1870 (figura 1). A excepción de la Fundación León xiii (figura 2 y 3), ubicada hacia el nororiente de la ciudad en terrenos cedidos por el arzobispo Mariano Casanova, todas las restantes, Pedro Lagos, San Vicente y Mercedes Valdés, se localizaron hacia el surponiente de la capital, en lo que eran los nacientes barrios industriales del cambio de siglo anterior. Por ejemplo, la Población San Vicente es habitada por personal de la empresa de ferrocarriles y se ubica cercana a la maestranza de dicha actividad, localizada en la calle Exposición.

Cuadro 1.- Principales conjuntos de viviendas construidos por la Beneficencia Católica en Santiago en la década de 1890

Conjunto	Nombre fundación	Nº de Viviendas
León xiii	León xiii	164(*)
Pedro Lagos	Sofía Concha	133
San Vicente	San Vicente de Paul	232
Mercedes Valdés	Sofía Concha	60
(*) Se construye en etapas sucesivas hasta 1912.		

Fuente: Pérez Canto, 1898.

Sin lugar a dudas, este tipo de intervenciones eran un aporte al desolador panorama que mostraba la realidad de la vivienda de los sectores populares en Chile. La tipología de viviendas descrita anteriormente, con algunas modificaciones, se constituiría hasta entrada la década de 1920 como una de las formas más significativas que tuvo el Estado y los particulares de hacer viviendas sociales. Ella fue denominada *cité*, que ha sido definido como un «conjunto de viviendas, generalmente de edificación continua, que enfrentan un espacio común, privado, el que tiene relación con la vía pública a través de uno o varios accesos. Su denominación tiene como origen esta forma especial de relacionarse con el espacio público que recuerda la ciudadela medieval amurallada»[57]. La cantidad de casas de cada conjunto es variable, cuando fueron dirigidos a los estratos obreros tuvieron mayor número de residencias que los destinados a sectores medios. En general, los de menor superficie contaban con dos o tres habitaciones, baño, cocina y en algunas ocasiones con un pequeño patio. También podían tener servicios colectivos, denominados conventillos higiénicos.

Figura 4. Vistas actuales del '*cité*' Pozo, construido a principios del siglo xx en Santiago de Chile



[57] Arteaga, *El 'cité' en el origen..., op. cit*, p. 18.



Fuente: Fotografías Andrés Núñez, 1999.

Estas agrupaciones de vivienda se incorporaron a la trama urbana sin alterarla, sino que más bien densificando el interior de las manzanas y dando origen a un tipo de residencia que aún perdura. Los *cités* fueron agrupaciones con resultados positivos en lo económico. Debido a su morfología, aprovecharon de manera eficiente las particulares dimensiones de la subdivisión predial existente en el área central de la ciudad de Santiago. El *cité*, al alinear viviendas en torno a un eje perpendicular a la calle, consigue aprovechar completamente el terreno, creando a la vez un espacio de entrada común que cumple funciones de acceso, patio y jardín, entre los más significativos. Las siguientes fotografías muestran el *cité* Pozo construido en el año 1900 por particulares, para ser entregado en régimen de alquiler a familias obreras (figura 4). Ubicado en el sector sur del área central de la ciudad de Santiago, constituye un ejemplo que ilustra el tipo de viviendas higiénicas de principios de siglo; se trata de un conjunto de 156 viviendas construidas en un área de dos hectáreas, siendo las habitaciones de menor tamaño de 32 m² (figura 5).

Figura 5. Plano del '*cité*' Pozo



Fuente: Separata de la Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA, 1999, p. 25.

Existe la hipótesis de que en su origen los *cité* en Chile estuvieron dirigidos a grupos sociales medios altos. El primer *cité* habría sido diseñado por el arquitecto francés Emilio Doyere en 1890, por encargo del filántropo Melchor Concha y Toro, empresario minero de la plata y principal fundador de la ya citada sociedad de beneficencia León xiii, para dar vivienda a familiares y amigos en mala situación económica. Fue un conjunto de siete casas de dos plantas, ubicadas en el área central de la ciudad de Santiago[58].

En el contexto de algunos países de Europa, las sociedades de beneficencia también se constituyeron como entes constructores de viviendas obreras. La idea de que los problemas sociales se superaban a partir de la caridad predominaba en la mentalidad liberal decimonónica, que no era solo atingente al caso chileno. Además, tenemos que considerar que en dicho caso estas sociedades se formaron a luz de lo ocurrido en el viejo mundo en prácticamente esos mismos años. Un estudio reciente de la vivienda

[58] *Ibídem,* p. 20.

social en Madrid en el primer tercio del siglo xx apunta que, en España, en el período de la Restauración, hubo numerosas voces que señalaban que las diferencias entre pobres y ricos eran inevitables. La fortuna material reflejaba el esfuerzo individual de cada persona y la caridad cristiana y la beneficencia debían ser antepuestas a las tesis del socialismo[59].

En términos de instituciones de caridad, el estudio aludido da el ejemplo de la Constructora Benéfica, fundada en Madrid en 1875, dedicada a proporcionar a trabajadores viviendas higiénicas, cómodas, económicas e inculcando hábitos de orden y aseo[60]. Promovió en sus estatutos algunos elementos comunes a aquellas de las sociedades cristianas chilenas, como aquellos relativos al cumplimiento de unas normas de comportamiento y puntualidad en el pago del alquiler.

Además, en Chile, continuando con la acción de instituciones ajenas al Estado, debemos mencionar las experiencias de cooperativas de obreros y de agrupaciones de trabajadores que intentaron revertir la carencia de vivienda. Se destaca la labor que cumplieron las Sociedades de Socorros Mutuos de artesanos que se formaron desde la década de 1850, cuyo objetivo primordial era dar solidaria protección ante la enfermedad, la muerte y el desamparo familiar, a través de la creación de un sistema de seguridad social, fundado sobre el ahorro de sus asociados[61]. Aunque entre sus iniciativas estuvo la de generar cooperativas de construcción, manejamos escasos antecedentes que nos permitan dar cuenta de su acción en materia de vivienda en la segunda mitad del siglo xix.

Hacia 1901 a iniciativa de Luis Muñoz González se forma en Santiago la Compañía de Crédito y Construcción, la cual buscaba «formar propietarios por medio del ahorro; construir y mejorar las habitaciones, a través de la venta de casas o terrenos por pequeñas mensualidades; y edificar en los terrenos de sus asociados»[62]. En 1903 había construido 51 viviendas, con un valor medio de cada una de ellas de tres mil pesos.

Respecto de la acción de las sociedades obreras y la acción benéfica, en 1909 en la ciudad de Concepción, un grupo de cuarenta obreros «echaron las bases de una sociedad cooperativa destinada a adquirir terrenos y construir pequeñas casitas para ellos mismos»[63]. Con ayuda del filántropo Pedro del Río obtuvieron gratuitamente unas hectáreas de terreno que poseía al

[59] Esta alusión se refiere a una intervención del diputado Cánovas del Castillo. La fuente consultada es Barreiro. Casas Baratas. *La vivienda social en Madrid 1900-1939*, p. 35.

[60] *Ibídem*, p. 36.

[61] Illanes, *En el nombre del Pueblo...*, *op. cit*, p. 36.

[62] Luengo, *El problema de la vivienda, op. cit*, p. 145 y 146.

[63] Concha, *Sociedad Cooperativa Constructora de Habitaciones para Obreros*. En Consejo Superior De Habitaciones Obreras. Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919, p. 85.

sur de dicha ciudad y empezaron a edificar sus viviendas higiénicas. Hacia 1919 se siguieron sumando obreros a esta iniciativa, la que constituyó uno de los primeros intentos de ayuda mutua en el ámbito de la construcción de viviendas sociales en Chile en el siglo xx.

En otros países de América del Sur, dichas experiencias tuvieron una aparición en similar período de tiempo. Así, en Argentina hacia 1905 se funda la agrupación Hogar Obrero, que se concibe como una cooperativa de crédito, edificación y consumo. Entre ese año y 1949 construyó 310 casitas y cinco colectivos con 238 departamentos[64].

Dentro de otras alternativas llevadas a efecto por otros entes ajenos al Estado, debemos hacer mención a las experiencias que se realizaron bajo la llamada «acción patronal». Con este término se hace referencia a las casas que construyeron empresarios y dueños de industrias a sus empleados hacia finales del siglo xix y comienzos del siglo xx. Acción que en Chile solo se hizo notar en algunas grandes industrias, que quizás vieron en esta alternativa una forma de bajar la presión sobre las demandas de sus trabajadores. Al respecto, podemos citar algunas realizaciones que se llevaron a cabo en las décadas de 1910 y 1920 en empresas como la Compañía de Gas de Santiago, Fábrica Victoria de Puente Alto-Santiago, Compañía de Fósforos de Talca en el sur del país y otras que en general se vieron beneficiadas por la Ley de Habitaciones Obreras de 1906. Estos conjuntos de viviendas constituyen el origen de las áreas residenciales obreras en los nacientes barrios industriales del siglo xx en las ciudades chilenas.

El debate y la legislación internacional

El debate que se vivió en Chile respecto de la vivienda obrera ya se estaba desarrollando desde principios del último tercio del siglo xix en Europa. La primera revolución industrial situó una encrucijada fundamental en la historia del capitalismo, la necesidad de mano de obra y los embates de la técnica sobre el trabajo manual trajeron consecuencias en el modo en que se desplazó la población afectada desde las zonas rurales hacia la ciudad.

La corriente marxista que critica este proceso estará situada en el clásico trabajo de Frederick Engels, quien describe las formas en que habita la población obrera en la ciudad de Manchester, en Inglaterra. En parte de su escrito sobre *El Problema de la Vivienda* apunta al diagnóstico descrito de las precarias condiciones de vida de los afectados, de las formas de renta de los detentores de la propiedad y de las posibles soluciones desde el Estado.

[64] Galdames, *El problema de la Vivienda Popular..., op. cit*, p. 22.

Es una obra temprana y una aproximación que da cuenta del debate que abordan las perspectivas liberales imperantes hacia esos años[65].

Bajo un perfil más bien positivista, Engels critica los enfoques declarados por las corrientes hegemónicas de la época, como el mutualismo anarquista y el ideario libertario de la burguesía europea. Para ambos marcos de referencia existe un posicionamiento sobre el fomento a la vivienda, considerando el primero una relación de alquiler que conducía a la propiedad final de una vivienda, siempre en el marco de las ciudades industriales, según dice Engels; mientras que el segundo apostaba por la propiedad en rigor de las habitaciones obreras financiadas por el capital industrial, adosadas a fábricas y matricerías[66]. Lo último es observado con atención por parte de Engels:

> En Inglaterra, la instalación de viviendas para trabajadores en las cercanías de toda gran fábrica rural ha sido la regla desde más de sesenta años. Como fuera mencionado, muchos de estos poblados fabriles son un núcleo en cuyo entorno recibió una ciudad fabril entera, con todas sus anomalías[67].

En este contexto, surgió la discusión por parte de la elite burguesa progresista del Viejo Mundo en el contexto de la Exposición Universal de París del año 1867. Las sociedades de economía social existentes hacia esos años en distintos países de este continente difundieron los valores de la casa unifamiliar, del sistema cooperativo y del derecho obrero a la propiedad de su vivienda como elementos que sustentaban la paz y armonía social[68]. Este es el antecedente que tienen los Congresos Internacionales de Casas Baratas, siendo el primero celebrado el año 1889 en la misma ciudad de París y que tuvo como temas fundamentales: las habitaciones baratas desde el punto de vista económico y financiero; las habitaciones baratas y la legislación; las habitaciones baratas desde el punto de vista de la construcción y de la salubridad; y, por último, las habitaciones baratas ante la moral. Las principales conclusiones a las que llegó este encuentro fueron:

1ª. La intervención directa del Estado o de la autoridad local sobre el Mercado debe ser descartada; solo puede ser aceptable cuando se trata de medios de comunicación o política sanitaria o buena repartición fiscal.

---

65 Engels, F. [1873] (2015). *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo.
66 Engels, F., *op. cit*, p. 40.
67 Engels, F., *op. cit*, p. 87.
68 Barreiro, Casas Baratas. *La vivienda social ..., op. cit*, p. 30.

2ª. Se ve la necesidad de crear un cuerpo legal para regular la construcción de casas baratas.

3ª. Las casas baratas deben gozar de exenciones especiales de los cargos fiscales que pesan sobre la propiedad.

4ª. La autoridad local debe intervenir en el examen de la salubridad de la habitación y elaborar reglamentos al respecto. La insalubridad de una casa puede ser causa de expropiación en beneficio de la salud pública.

5ª. El congreso señala la necesidad de que sea revisado el régimen de sucesión de la vivienda.

6ª. Favorecer la creación de sociedades encargadas del problema de la vivienda[69].

Estos puntos reflejan el pensamiento global que imperaba en la época. El Estado solo intervendría en situaciones extremas y la responsabilidad pesaba en el ámbito privado y la fiscalización en manos de los municipios, situación que de una u otra forma también tiene su expresión en Chile, debido a que la mayoría de las medidas que se formalizaron en el contexto de la habitación se refieren a funciones fiscalizadoras de salubridad.

Los debates de los Congresos Internacionales de Casas Baratas iban cambiando y constituyeron un buen barómetro de la acción en vivienda social que llevaban a cabo los países de Europa occidental. Las discusiones fueron amplias y variadas, el debate se centró en puntos que guiaron en el futuro las actuaciones de los Estados en estas materias. Cuestiones como el grado de intervención del sector público, el papel de los particulares, la función de los municipios y la participación de los empresarios industriales y de las mutuales de obreros fueron insertas en los temas tratados en dichos congresos. También se reflexionó en torno a los conceptos que permitieran operativizar el problema de la habitación. Por ejemplo, en el Congreso de Amberes, en 1894, se optó por el concepto de «casa barata», más que por el de «casa obrera»; el primero era más amplio y podía incluir también aquellos grupos sociales medios bajos. Además, entró al debate el tema de la propiedad en la clase obrera; lo más adecuado era fomentar los alquileres o la casa propia.

En el congreso de Bruselas en 1897, la temática relativa al grado de intervención de Estado fue representativa de lo vivido en algunos países. Por ejemplo, la representación belga postulaba la acción concertada entre los privados y los poderes públicos, mientras que los franceses abogaban por una postura no intervencionista. Dentro de la acción de los ámbitos estatales, estas instancias resaltaron el trabajo que, realizado desde los

[69] *Ibidem*, p. 31.

municipios, en el mismo congreso se apuntó que estos «deben intervenir en la construcción e inspección de habitaciones obreras, impidiendo que se transformen en centros de corrupción y delito»[70]. Además, en esa ocasión se debatió, respecto de la actuación de los particulares, la importancia de la constitución de sociedades que hicieran grandes edificios apropiados para contener numerosas familias obreras, bajo la modalidad de casas colectivas, pudiendo aquellas sociedades repartir los beneficios entre los socios.

La temática de las atribuciones del Estado en la vivienda obrera continuó siendo de especial relevancia en el congreso de París de 1900. Desde la representación alemana se asume decididamente una postura técnica intervencionista a escala municipal. Se postula la necesidad de construir viviendas directamente desde estos niveles, para ser alquiladas a los obreros y a los propios funcionarios municipales. El fomento a dichas construcciones era considerado una simplificación de la normativa de edificación, junto con una reducción del ancho de las calles y abaratamiento de sus costos. Además, se planteó la necesidad de reducir las tarifas de agua, proteger las asociaciones de construcción de casas baratas y mejorar la accesibilidad de los nuevos barrios obreros, entre aquellos aspectos de singular importancia[71].

Estos congresos, como se señaló, fueron mostrando las innovaciones que se estaban produciendo en el Viejo Mundo en materia de vivienda social. En ellos se presentaban las legislaciones aprobadas por algunos países y su respectiva experiencia, la que era recogida e incorporada en otras naciones.

Antes de la celebración de estas actividades se estaban ya gestando procesos de intervención de los poderes públicos en la cuestión habitacional. En Inglaterra, los problemas de las viviendas obreras se acrecentaron durante el siglo XIX, lo que originó las primeras políticas en torno a la solución de este problema[72]. El Londres victoriano acaparó en la época la atención de distintos especialistas y políticos británicos, que vieron con pavor cómo vivían las clases populares en dicha ciudad. En ese país, la situación de vida de una sección no despreciable de los londinenses era divulgada por diferentes medios de comunicación y su condición extrema llevó a que se formara, en 1884, la Comisión Real para la Vivienda de las Clases Trabajadoras.

En el marco de esa comisión se generaron algunas actividades que fueron un ejemplo para otras naciones. Hacia 1887 se realiza el primer estudio de estratificación social moderno de la clase pobre de Londres, y quizás del mundo, a partir de la aplicación de una encuesta, la cual permitió

[70] Montaner, *Algunas consideraciones..., op. cit*, p. 21.
[71] Barreiro, Casas Baratas. *La vivienda..., op. cit*, p. 34.
[72] Burnett, *A social history of housing. 1815-1985*, p. 85.

jerarquizar la población en distintos grupos, diferenciados por parámetros socioeconómicos, con sus respectivas localizaciones en la ciudad. La evolución legal de aquella nación continuó a finales del siglo pasado y en 1890 se promueve otra ley de vivienda para trabajadores, que añadió un hecho significativo para su época. Este era el referido a la adquisición de terrenos por parte de los poderes públicos, para construir casas separadas para los trabajadores, que podían tener una o varias viviendas; así mismo, en la evolución de esta normativa se comenzaron a introducir mayores atribuciones a los poderes locales, los que también podrían participar en la compra de tierras fuera de los límites de la ciudad para promover las habitaciones baratas[73].

Para el caso de España, las primeras actuaciones que intentan aproximarse al tema de la vivienda se remontan a la Real Orden del 9 septiembre de 1853, fecha similar a la prerrogativa inicial del ya descrito ejemplo de Inglaterra. El mencionado texto hizo referencia a las deficitarias condiciones de salubridad de las habitaciones de los sectores populares e intentaba dictar medidas relativas al precio de los alquileres de las viviendas de las «clases necesitadas»[74]. Posterior a dicha disposición, en 1884 la cuestión habitacional volvió a ser tratada, a través de una instrucción a las Comisiones Provinciales y locales encargadas de aplicar un formulario de información sobre el «Estado y necesidades de la clase obrera».

En aquel cuestionario se solicita en uno de sus acápites determinar las condiciones higiénicas de las viviendas, la existencia de barrios obreros, si ellos están dentro o fuera de los límites urbanos y de la presencia de medios de comunicación y transporte, entre otros aspectos de interés. Además, se preguntaba acerca de la existencia de corporaciones de ayuda y del papel de los empresarios en la promoción o subvención de viviendas. Hacia 1878, el Senado aprobó y remitió al Congreso un proyecto de ley sobre construcción de barriadas de obreros, proponiendo que el Estado actuara como «suministrador» para la construcción de viviendas destinadas a las clases trabajadoras. «Este proyecto constituiría la primera aproximación para resolver el acceso diferido a la propiedad inmobiliaria, que tardaría bastante tiempo en resolverse»[75].

Aunque estas iniciativas intentaban, en igual que otros casos, aproximarse indirectamente a la problemática de las residencias para obreros, fueron sentando las bases en sus discusiones de cómo actuar en torno a dicha cuestión. Existieron otros decretos en este país que siguieron construyendo una base para poder promulgar en 1911 la Ley de Casas Baratas, promovida

[73] Hall, *Ciudades del Mañana. Historia del urbanismo en el siglo* XX, p. 28 y 39.
[74] Villar, *La protección pública a la vivienda*, p. 38 y 39.
[75] *Ibídem*, p. 51.

por Adolfo Posada en el contexto del Instituto de Reformas Sociales[76], quien ya desde finales del siglo XIX tenía propuestas escritas en esta materia[77]. La propuesta de ley de 1907 realizada por el mismo Posada ya dejaba entrever una clara tendencia de ser partidaria de la fórmula cooperativa, tanto para la promoción como para la construcción y la adquisición de las casas baratas, hecho que quedó representado en el texto final de 1911.

Si se considera la legislación existente en Chile antes de la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, se puede apuntar que algunas propuestas generadas por los Congresos de Casas Baratas habían sido también incorporadas en la naciente normativa de residencias de trabajadores que se llevaba a cabo desde la acción benéfica y por los rentistas que construían viviendas de esta categoría para colocarlas en el mercado de alquiler; como lo sucedido con algunos *cités* en la ciudad de Santiago, tema al cual ya hicimos referencia. La discusión generada por las elites chilenas que gobernaban el país hacia finales de la centuria del XIX y primeras décadas del siglo XX, respecto de la intervención de Estado y del papel cada vez más activo que debían jugar los municipios, estuvo presente tanto en las débiles ordenanzas promulgadas como en aquellos proyectos rechazados que intentaban comprometer a los poderes públicos superiores.

Resulta importante destacar que la ley de 1906 tomó en cuenta la experiencia alcanzada con algunas ordenanzas ya dictadas a finales del siglo XIX y que fueron descritas en el punto anterior. Además, tuvo una notable influencia el debate internacional respecto de la materia, que se venía desarrollando en Europa prácticamente en toda la segunda mitad de aquella centuria. De hecho, en la ley chilena de 1906 destaca, fundamentalmente, la influencia de la legislación belga de 1889, tema que será abordado en el capítulo siguiente.

[76] El Instituto de Reformas Sociales se crea a partir del Real decreto del 23 de abril de 1903. Constituyó un centro de estudio de los problemas sociales en España y fue en aquel organismo público en el cual se generaron numerosas iniciativas que intentaron aproximarse a la solución de los problemas sociales de las clases populares. El artículo 3 de su reglamento señala que «será de competencia del Instituto preparar la legislación de trabajo en su más amplio sentido, y para este fin tendrá libertad iniciativa si bien sometiendo siempre sus propuestas a la aprobación del Gobierno» (*ibidem*, p. 53).

[77] Tatjer, *Los orígenes de la vivienda social en Barcelona: las cooperativas de vivienda en el primer tercio del siglo XX*, p. 417.

Capítulo II

La ley de habitaciones obreras de 1906 y las primeras acciones del Estado chileno en vivienda social

El presente capítulo aborda el análisis de la normativa de Habitaciones Obreras de 1906. Dicho reglamento marca el inicio de la legislación habitacional chilena en el siglo xx y constituye un paso sustantivo para dar solución al problema de la vivienda popular. La ley contempló la creación de los Consejos de Habitaciones para Obreros, entre cuyas atribuciones estaba la de favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas, tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes, fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción. La labor realizada por los consejos fue fundamentalmente higienizadora y se puede observar en el gran número de «piezas» demolidas, que fue cercano a las 15.000, en contraste con las 9.778 habitaciones construidas.

Lo anterior tuvo repercusiones en la población involucrada con estas residencias. Algunas accedieron a nuevas viviendas, pero una gran mayoría se vio obligada a buscar nuevos alojamientos, que en muchas ocasiones eran de inferior calidad en comparación a los que habitaban originalmente. Los resultados de la Ley de Habitaciones Obreras marcaron la evolución futura de las respuestas del Estado a la «cuestión habitacional»; las legislaciones siguientes no obviaron la temática de la higiene y también abordaron el problema de los precios de los alquileres e intentaron promover la construcción de nuevas viviendas.

El debate previo a la aprobación de la Ley de Habitaciones Obreras

La promulgación en 1906 de la Ley de Habitaciones Obreras marca el inicio de la política asistencial chilena en materia de vivienda. Esta ley tiene una serie de particularidades a destacar; una de ellas se refiere a que se dicta bajo un sistema político de carácter liberal, que miraba cualquier intervención de Estado como un atentado contra las libertades individuales, las cuales eran definidas como uno de los principios básicos de aquella filosofía política.

La acción que se desarrolló desde las asociaciones de beneficencia y el fomento a la construcción de casas higiénicas por parte de empresas particulares no logró incidir significativamente en la disminución del déficit de vivienda para los sectores populares. Además, el movimiento social y sindical se hizo sentir cada vez más en la vida nacional, las «huelgas» y las manifestaciones propiciadas por los nacientes partidos políticos de izquierda en Chile estaban colocando en jaque al sistema de gobierno, hecho que era reconocido por parte de los grupos de poder. Se puede acotar que entre 1902 y 1908, período caracterizado por un fuerte crecimiento sindical, hubo alrededor de 200 «huelgas»[1].

La historiografía chilena ha destacado la acción de los movimientos sociales en torno al problema obrero desde las últimas décadas de la centuria del siglo xix. Hacia 1900 surge en el norte de Chile, específicamente en la ciudad de Iquique, la Combinación Mancomunal de Obreros, que se extendió por la mayor parte de las oficinas salitreras. En 1904 se realizó la primera reunión de mancomunales del país, a la cual asistieron las organizaciones obreras de los principales centros urbanos y áreas minero industriales[2].

Las primeras manifestaciones sociales y huelgas del siglo xx estuvieron marcadas por graves incidentes que dejaron significativas pérdidas humanas, como fue el caso de lo ocurrido en Valparaíso en 1903, en donde los trabajadores portuarios organizados en las Sociedades de Resistencia buscaban mejoras salariales y la respectiva reglamentación de sus faenas; el saldo de aquel paro fue de 50 trabajadores muertos y 200 heridos[3]. En 1905, la Huelga de la Carne en Santiago desemboca posteriormente en lo que se llamó la Semana Roja; en esta ocasión, las sociedades mutualistas de aquella ciudad organizaron un comicio público con el objeto de solicitar al gobierno la derogación del impuesto al ganado argentino, que se estableció en 1897 para fomentar la ganadería nacional.

---

1 Collier y Sater, *Historia de Chile, 1808-1994*, p. 177.
2 Silva, *Expansión y crisis nacional: 1861-1924*, p. 729.
3 Espinoza, *Para una historia de los pobres en la ciudad*, p. 23-24.

La discusión y debate de la problemática de la vivienda popular a nivel parlamentario en Chile se hizo más significativa hacia comienzos del siglo xx. El presidente de la República, Germán Riesco, formó una comisión para estudiar el problema de la habitación obrera. En 1903 se realizó el primer intento de aprobar una legislación de carácter global sobre vivienda obrera que emanó de la mencionada comisión. El Congreso llegó a designar a un grupo de parlamentarios para que diera su visto bueno, hecho que aconteció; sin embargo, el proyecto no tuvo ambiente en la cámara y fracasó, al igual que los intentos que la antecedieron[4]. Cuando este proyecto fue discutido en la Cámara de Diputados, Agustín Edwards, político integrante del Partido Nacional, apuntó lo siguiente en su defensa:

> La estabilidad social depende de la sana, moral y legal constitución de la familia, base fundamental de toda sociedad, piedra angular en que descansa la paz social. El conventillo es el arma más tremenda que la sociedad esgrime contra su estabilidad, la familia no puede constituirse moralmente, no puede surgir sin que la clase obrera tenga habitaciones sanas e higiénicas. Si el interés privado puede hacerse oír en este recinto, permítaseme que diga que el interés privado de todos los capitalistas, de todos los dueños de la tierra en esta república, está en que se atiendan las verdaderas necesidades del obrero para que este pueda conformarse con la suerte y la categoría que en el mundo le ha tocado, por ley natural[5].

El debate generado tuvo prácticamente los mismos fundamentos de la discusión precedente que se venía realizando desde finales del siglo xix. Según lo señalado por este parlamentario queda claro que se trataba de concertar decididamente la acción de los agentes privados, como si de ellos dependiera el éxito o fracaso de las iniciativas postuladas para intentar mitigar el déficit de viviendas higiénicas. Estas garantizaban en parte la estabilidad social, cuya perdurabilidad estaría apoyada por el fomento del «ahorro obrero». Este hecho era también puesto de manifiesto por el mismo Agustín Edwards a la hora de defender el citado proyecto de 1903:

> La habitación obrera es también un estímulo poderoso al ahorro. En ella tiene que sentirse más feliz que en la taberna y todo aquel dinero que iba a enriquecer al comercio del alcohol irá formando su pequeño capital. ¿Y acaso la formación del

[4] Montaner, *Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda*, p. 44.

[5] Edwards, Boletín del Congreso, Diputados, 19 de junio de 1903 (citado en Illanes, *En el nombre del Pueblo...,* p. 109).

> pequeño capital de cada obrero no es la mejor barrera que podamos oponer al socialismo y la anarquía?[6]

La discusión en torno al proyecto de ley anteriormente citado contribuyó a sentar las bases para la aprobación de la Ley de Habitaciones Obreras, promulgada el 20 de febrero de 1906. Se puede destacar que, en el momento de ser presentada al Parlamento, el Gobierno envió el siguiente mensaje:

> Esta ley contribuirá eficazmente a mejorar la condición social del pueblo, reformando sus costumbres, robusteciendo los lazos de familia y creando intereses vinculados al orden y a la paz pública[7].

La Ley de Habitaciones Obreras fue presentada por la comisión de la Cámara de Diputados el 28 de julio de 1905, siendo aprobada finalmente el 18 de febrero de 1906. Es interesante apuntar que el texto íntegro del proyecto fue publicado en 1905 por el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* de España[8]; situación que muestra la proximidad y relación que tuvo en parte el desarrollo de la legislación social que se comenzaba a gestar en Chile por esos años, con lo ocurrido en Europa en similar período de tiempo.

Junto al proceso de aprobación de la Ley de Habitaciones Obreras, durante el gobierno del presidente Germán Riesco, bajo el cual se promulgó dicha normativa, se llevó a cabo una política de «fomento del ahorro»[9]. En 1901 solo existía en Chile una caja de ahorros, la que fue fundada en Santiago en 1884; hacia 1906 este número subió a once, habiéndose creado nuevas cajas en: Valparaíso, Concepción, Iquique, Talca, Chillán, Valdivia, Antofagasta, La Serena, Curicó, Temuco y Punta Arenas. Lo anterior fue la base de la formación de un fondo social para la construcción habitacional, la que se vio respaldada por la presentación, en 1907, de un proyecto de ley para crear la Caja Nacional de Ahorros, que fue definitivamente aprobado en 1910. En su artículo primero esa normativa señalaba que «las Cajas de Ahorro existentes y las que en adelante se establezcan con subvenciones o patrocinio del Estado formarán una sola institución denominada Caja Nacional de Ahorros; y su administración superior estará a cargo

6 Edwards, Boletín del Congreso, Diputados, 19 de junio de 1903 (citado en Espinoza, *Para una historia de los pobres..., op. cit.*, p. 36).

7 Mensaje del Gobierno al Congreso, Senadores, 27 de agosto de 1906 (*ibídem*).

8 Salas, *et al*, Chile. Proyecto de ley sobre habitaciones obreras, p. 302-308.

9 El «fomento del ahorro» constituyó uno de los objetivos del programa de Gobierno de Germán Riesco, que fue presidente de Chile entre 1901 y 1906 (Riesco, *Presidencia de Riesco, 1901-1906*, p. 166).

del Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario»[10]. En su último punto, el decreto en cuestión apuntaba que «los imponentes de la Caja Nacional de Ahorros podrán gozar de los beneficios de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906». Lentamente se empezaba a configurar el nuevo marco legal y financiero que permitió sustentar la acción del Estado en materia de vivienda social; el ahorro de los futuros arrendatarios adquirentes de las habitaciones obreras fue un requisito fundamental para que ellos pudiesen acceder a esas residencias.

El debate relativo al significado que debería adquirir tanto la acción privada como la pública estuvo presente también en la discusión del proyecto de la Ley de 1906. La actitud adoptada fue la de eludir esta disyuntiva, a través de fórmulas prácticas y conciliadoras de ambas posturas. Lo que sí era claro que aquellas que apoyaban la actuación de los particulares eran mayoritarias, por lo cual la Ley no dejó de tener claras tendencias a fortalecer el papel de los empresarios en la construcción de residencias para obreros[11].

La Ley de 1906 y el Consejo Superior de Habitaciones Obreras

La normativa de Habitaciones Obreras de 1906 intentó concentrar en su texto parte de la discusión producida a nivel parlamentario desde principios de la década de 1890. Además, en su redacción se consideraron una serie de argumentos ya incorporados por las primeras legislaciones europeas en la materia. El texto de la ley está compuesto por seis apartados con treinta y tres artículos. El primer capítulo se titula *De los Consejos de Habitaciones*, el que detalla sus distintas funciones y prerrogativas, entre las que se destacan las siguientes:

a. Favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas destinadas a la clase proletaria y su arrendamiento a los obreros o su venta, sea al contado, por mensualidades o por amortización acumulativa.
b. Tomar las medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones que actualmente se destinan a este objeto.

[10] Fusión de las Cajas de Ahorro existentes y de las que en adelante se establezcan en una sola denominada «Caja Nacional de Ahorros», que funcionará bajo la administración de la Caja Hipotecaria. Estampillas de Ahorro. Otras disposiciones al respecto. En Anguita, *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1º de junio de 1913*, p. 315.

[11] Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*, p. 38.

c. Fijar las condiciones que deben llenar las que se construyan en lo sucesivo para que sean acreedoras a los beneficios que otorga esta ley, y aprobar los planos y especificaciones que cumplan con los requisitos exigidos.
d. Dirigir las habitaciones que ellos mismos construyan con los fondos que les hubieren sido donados o legados o destinados por el Estado con el indicado objeto.
e. Fomentar la formación de sociedades encargadas de construir estas habitaciones[12].

El artículo segundo hace referencia a la creación en la provincia de Santiago de un Consejo Superior de Habitaciones, que se compuso de las siguientes autoridades:

1. Del intendente de la provincia, que fue su presidente.
2. De un miembro nombrado por la Municipalidad en la primera sesión ordinaria.
3. De dos nombrados por el presidente de la República.
4. De uno nombrado por el cabildo de la Iglesia Catedral.
5. De uno nombrado por el Consejo Superior de Higiene.
6. De uno nombrado por el Consejo de Obras Públicas.
7. De uno nombrado por la Junta de Beneficencia.
8. De dos presidentes de sociedades obreras del departamento que tengan personería jurídica, nombrados por el presidente de la República.

Desde el punto de vista operativo, el Consejo tuvo un secretario y un inspector de habitaciones para obreros, que debía ser ingeniero sanitario. Dichos funcionarios fueron nombrados por el presidente de la República a partir de una terna propuesta por el propio Consejo.

Los artículos comprendidos entre el tercero y séptimo se refieren a la constitución de los consejos en los distintos departamentos del país, los que dependieron del Consejo Superior afincado en Santiago. Las personas que integraban los consejos departamentales fueron: el gobernador, que ocupaba el cargo de presidente; un miembro de la Municipalidad; el cura párroco; el ingeniero de provincia; el médico de la ciudad; el presidente de una de las sociedades obreras con personería jurídica; y dos vecinos nombrados por el presidente de la República.

[12] República de Chile, *Ley 1838 de habitaciones para obreros*. Se debe acotar que las referencias directas que se realizan en el presente punto del capítulo a dicha Ley corresponden a la misma fuente.

El segundo apartado de la Ley, llamado de las *Habitaciones insalubres e inhabitables*, define los preceptos higiénicos sobre los cuales los consejos desarrollaron su acción. El artículo octavo señala lo que sigue:

> Serán declaradas insalubres o inhabitables las casas destinadas a darse en arrendamiento cuyas habitaciones no reúnan las condiciones que exija la vida bajo el punto de vista de la distribución de las piezas, su nivel con relación a los patios y calles, el cubo de aire, la luz, la ventilación y demás preceptos de la higiene.
>
> Sobre este particular el presidente de la República dictará ordenanzas a propuesta del Consejo Superior de Habitaciones y con audiencia del Consejo Superior de Higiene.

Este punto de la normativa de Habitaciones Obreras chilena tuvo un largo debate en el parlamento, sobre todo en lo que se refiere al hecho de que la acción higienizadora de los consejos solo consideraba las «casas destinadas a darse en arrendamiento», sin tener en cuenta aquellas viviendas que eran habitadas por sus propietarios y que también adolecieron de las condiciones mínimas de salubridad. Lo anterior era una muestra más de la mentalidad imperante en esos años, el debate político demostraba lo expuesto con la siguiente afirmación realizada en la cámara de diputados: «yo soy dueño de hacer de mi persona lo que quiera, siempre que ello no cause daño a extraños, si yo quiero ocupar una propiedad (declarada insalubre) nadie puede impedírmelo. Ir más allá es vulnerar el derecho de propiedad»[13].

El cuerpo de la Ley de 1906 también detalla las reparaciones y los pasos judiciales que debieron darse para llevar a cabo el mejoramiento o demolición de las habitaciones declaras insalubres e inhabitables. Respecto de las primeras se señala que, si el Consejo declarase una vivienda en esa categoría, «comunicará el hecho al propietario, indicándole por escrito los defectos de que adolece y las reparaciones que deben hacérsele, con inclusión de un presupuesto aproximado de ellas». Se agrega, también, que, si una vivienda fuese calificada como inhabitable por vetustez, debido a la «existencia en ella de una infección permanente, capaz de dañar a sus propios moradores o a los de las casas vecinas, u otra causa que impida la reparación en términos convenientes para la salud, se pasará la misma comunicación que en el caso anterior, con expresión de la causa que le da este carácter. Se establecerá el plazo dentro del cual debe procederse a la

[13] Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*, p. 42.

reparación o demolición en los casos en que se trate de habitaciones que tengan focos permanentes de infección capaces de dañar a las casas vecinas».

Como señalamos en el capítulo I, las condiciones de la vivienda popular en la ciudad de Santiago y en otros centros urbanos del país eran lamentables, con graves riesgos para la salud de la población. De esta manera, una sección significativa de la Ley de 1906 tuvo como objetivo normar las condiciones higiénicas de las habitaciones para los obreros y trabajadores de la clase proletaria chilena. En este sentido, posterior a la aprobación de la citada legislación, se decretó en septiembre de 1906 su respectivo Reglamento[14], en el que se definió detalladamente el concepto de vivienda higiénica, que fue aplicado posteriormente en las inspecciones de los consejos y en la construcción de las nuevas habitaciones. Al respecto, dicho Reglamento apuntaba que:

> Serán viviendas higiénicas las que tengan una altura interior de tres metros; las que tengan entablado de piso y cielo; las que posean además un metro cuadrado de descubierto por cada dos metros construidos; las que posean acequias herméticamente cerradas y con portalones de limpia; que estén edificadas en terreno seco y bien nivelado; las que estén distantes al menos dos metros de acequias; las que no tengan en su interior focos de infección permanentes; las que estén sobre 15 centímetros de patios y 15 centímetros más sobre calles; las que estén construidas con materiales adecuados e higiénicos y sean firmes y estables, con buena techumbre; las que tengan sus paredes, piso y techo debidamente cubiertos; las que tengan patios y corredores con suficiente declive, de modo que no se estanquen las aguas: las que tengan agua potable en donde exista este servicio, en cantidad suficiente para sus moradores, y en una cantidad de cinco litros como mínimo para sus moradores; las que tengan cocina, debiendo en los conventillos existir una para cada familia[15].

El tercer apartado de la Ley se relaciona con *la protección a la construcción de las habitaciones baratas* y especifica las exenciones de impuestos y los servicios de urbanización que se deben prever en las respectivas poblaciones que se construyan al amparo de la ley. En este sentido, se señala que toda habitación barata, individual o colectiva, declarada higiénica por

[14] Luengo, *El problema de la vivienda*, p. 71.

[15] Ordenanza sobre Habitaciones para Obreros. Nº 4980. Santiago, 17 de septiembre de 1906. En Consejo Superior De Habitaciones Obreras, *Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919*, p. 344-346.

el respectivo Consejo de Habitaciones, gozaba de los beneficios de la ley por el plazo de veinticinco años. Dichos beneficios se refieren a la exención del pago de toda contribución fiscal y municipal, teniendo también el derecho de consumir agua potable de la empresa encargada del servicio, en la proporción de cien litros diarios por familia, por un precio equivalente al diez por ciento del valor común.

Respecto del papel que deben cumplir los municipios en la provisión de determinados servicios y equipamientos urbanos, se señalaba que «la respectiva Municipalidad hará y arreglará por su sola cuenta el pavimento de la calle con piedra de río a lo menos y las aceras con asfalto, e instalará el servicio de alumbrado, sosteniendo un farol cada cincuenta metros». Se determina en el texto original, además, que a las poblaciones o conjuntos de viviendas que ocupasen veinte o más manzanas «se les instalará por cuenta fiscal el alcantarillado en las calles, se prolongará el servicio de agua potable y se destinará a plaza o jardín público de cada veinte manzanas una, que será comprada por el Fisco con este objeto, y se instalará una escuela pública gratuita a lo menos». Así mismo, la Ley otorga a los municipios la autorización para construir en sus respectivos territorios habitaciones higiénicas y baratas, para ser dadas en arriendo a la clase proletaria, con o sin promesa de venta.

Dos matices de lo anteriormente expuesto resaltan a primera vista. Uno se refiere a la importancia dada a los municipios como agentes públicos en la promoción de viviendas obreras y como garantes de determinados servicios de urbanización. La otra dimensión a ser destacada es la referida al subsidio al agua potable, hecho que demuestra la dimensión higiénica de la ley; la formación de los hábitos de limpieza debía ser un motor de la educación social de los grupos obreros.

En el cuarto capítulo de la Ley de Habitaciones Obreras, llamado *de las condiciones para las sociedades y empresas*, destaca el papel de los agentes privados en la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, definiendo los mecanismos para promover su participación vía rebajas en impuestos y tasas de créditos especiales. Las sociedades y empresas que podían acogerse a los beneficios definidos en la Ley eran las que siguen:

1. Las sociedades que tengan por objeto construir habitaciones higiénicas y baratas, para venderlas por los arrendatarios a plazos que no bajen de veinte años, pagándose el precio con amortizaciones incluidas en el canon de arrendamiento.
2. Las asociaciones cooperativas de obreros que construyan habitaciones para venderlas a sus miembros.

3. Los dueños de fábricas que construyan habitaciones para arrendarlas a sus operarios con canon decreciente o para venderlas a los mismos en la forma señalada en el primer punto.
4. Las sociedades anónimas y las personas jurídicas de cualquier naturaleza que inviertan la totalidad o una parte de su fondo de reserva en construir habitaciones que reúnan las condiciones señaladas en la Ley.

Una de las franquicias de la ley a dichas sociedades o empresas apuntaba que ellas «quedarán exentas de todo impuesto fiscal o municipal. El presidente de la República podría conceder, además, una garantía del Estado hasta el seis por ciento anual y por un término que no excediera de veinte años sobre los capitales que invirtieran las mencionadas sociedades, siempre que no bajaran de quinientos mil pesos». Paralelamente se establece que el presidente y las distintas Municipalidades pueden autorizar la venta de terrenos fiscales que el Estado y los ayuntamientos tengan en la periferia de las ciudades a dichas empresas y sociedades, «por lotes que no excedan de una hectárea y con la condición de ser convertidas dentro de un año en habitaciones baratas para obreros».

El quinto acápite se refiere a la *protección al hogar obrero*. Se pretendió con estas disposiciones asegurar dentro de determinados límites, especialmente jurídicos, la indivisión y adjudicación de las herencias de los inmuebles amparados por la Ley. En otras palabras, se buscaba asegurar que las familias de los obreros pudieran seguir gozando del bien inmueble ante el fallecimiento de quien contrataba la cesión de la vivienda. Debemos añadir que se persiguió asegurar la inembargabilidad de la habitación durante el período que durara la indivisión, la que cesaba «una vez que llegue a la mayor edad el menor de los herederos cuando dejen de habitar el inmueble los herederos o el adjudicatario».

Las garantías especificadas por esta sección de la Ley eran relativas, dado que en ella se afirma en su último artículo que «en los contratos de venta a plazo, o de arrendamiento con promesa de venta, se tendrá por no escrita la cláusula de que el comprador pierda el todo o parte de la suma dada a cuenta del precio si no pagare las cuotas restantes». El cumplimiento en los compromisos contraídos por el arrendatario adquirente era una condición fundamental para obtener las franquicias de la Ley, situación que pudo cumplirse si los obreros o beneficiarios de las viviendas contaban con un ingreso estable. Lo anterior, como veremos en el apartado relativo a los resultados de la Ley, fue una de las limitaciones que tuvo la legislación que analizamos y comenzó a definir una dimensión de las políticas habitacionales que perdura hasta nuestros días. Se trata del tipo de beneficiario de

las viviendas sociales y, en concreto, de la cuestión de si efectivamente ellos corresponden a los grupos más necesitados o si el alcance de las acciones que el Estado desarrolla en dichas materias llega a estratos superiores a los que ella está dirigida.

El último título de la Ley, denominado *de las habitaciones para los obreros del Estado*, tiene como objetivo promover la construcción de viviendas para cierta categoría de funcionarios públicos, que fueron aquellos «obreros y empleados inferiores de las administraciones industriales del Estado». Será «el presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Estado, quien fijará las ciudades en que deben llevarse a cabo estas construcciones y la proporción que a cada una de ellas corresponda». Dichas habitaciones tenían una franquicia extra, que era aquella que señalaba que «a todo obrero que hubiere ocupado tres años una misma habitación y tuviere el mismo tiempo de servicios se le rebajará el canon en una treintava parte por cada año más que sirviere y ocupare la habitación». Se estableció una conveniencia mutua entre las partes, el Estado aseguraba a parte de sus funcionarios viviendas a bajo precio y los trabajadores sintieron el compromiso de cumplir con sus labores y con la responsabilidad de cancelar a tiempo sus alquileres, además de tratar de perdurar en sus funciones el mayor tiempo posible[16].

La Ley de 1906 y la legislación internacional

La Ley chilena de 1906 es una de las primeras que se dirigió a resolver el problema de la vivienda popular; leyes posteriores a la chilena fueron la de España en 1911 y Argentina en 1915, por citar ejemplos de Europa y de América. Se ha reconocido en algunos estudios que la Ley de Habitaciones Obreras tuvo influencias directas de la legislación de Bélgica de 1889, y algunos preceptos de la ley de Inglaterra de 1890[17]. Aunque tuvieron objetivos similares, se entiende que pudieron tener matices diferenciales, que deben ser notados para comprender el contexto de cada legislación en particular y poder establecer los puntos comunes que estas presentaron con el caso chileno.

La creación del Consejo Superior de Habitaciones Obreras y los respectivos consejos departamentales tienen su fundamento directo en lo que

[16] Montaner, *Algunas consideraciones..., op. cit.*, p. 55.

[17] Algunos autores apuntan que la legislación de 1906 se basó principalmente en la ley belga de 1889 (Bravo, *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*, p. 11 y Munita, *El problema de la habitación barata*, p. 18). También se ha postulado que se tomaron algunos artículos específicos de la normativa inglesa de 1890 (Pinto, *Habitación Popular*, p. 86).

fueron los Comités de Patronato de la normativa belga; siendo ellos los entes encargados del saneamiento de la habitación popular. En Bélgica, los comités se establecieron en cada circunscripción política administrativa y su función era «favorecer la construcción de casas para obreros y sobre todo buscar las combinaciones más adecuadas para convertir al obrero en propietario de su habitación; tendrán pues la inspección de la salubridad y de la higiene, la fomentarán por medio de premios y deberán favorecer y estimular el desenvolvimiento del ahorro»[18].

Los Comités de Patronato belgas sirvieron a su vez de molde para la legislación francesa de 1906, que estableció los Comités de Patronato de Habitaciones Baratas, los que dependieron de un organismo central superior, llamado Consejo Superior de Habitaciones Baratas, insertado operativamente dentro del Ministerio del Trabajo. Su misión radica en el fomento de las construcciones de casas sanas y salubres, ya sea por los particulares o las sociedades, para darlas en arrendamiento o venderlas a personas de escasos recursos, en especial a obreros que vivieran de su trabajo[19].

En el caso de España, la Ley de Casas Baratas de 1911 creada en el seno del Instituto de Reformas Sociales por Adolfo Posada dispuso la constitución en cada municipio de las Juntas de Fomento y Mejora de las Habitaciones Baratas, a las que se encarga el fomento y estímulo de la construcción de casas económicas. Las juntas, además, tuvieron la misión de estudiar todo cuanto se refiere a las condiciones de salubridad e higiene de las habitaciones baratas en cada localidad bajo su tuición. Una vez constituida cada junta, se procedió a realizar un inventario de las habitaciones modestas existentes, las cuales se clasificaban en buenas, susceptibles de reformas y totalmente inaceptables[20]. Si las juntas no llegaban a formarse, el Instituto de Reformas Sociales ejercía directamente las funciones conferidas a ellas, pudiendo recabar informes y asesoramientos pertinentes de las autoridades, corporaciones o personas que estimase oportuno[21].

Todos los consejos y juntas creados por las legislaciones mencionadas tuvieron atribuciones para efectuar el saneamiento de las habitaciones populares, siendo ellas ocupadas por sus dueños o arrendatarios. En Bélgica, los Comités de Patronato inspeccionaban las residencias e indicaban a los arrendatarios o dueños las medidas de saneamiento a ser adoptadas; además, tuvieron la facultad de prohibir la habitación en casas insalubres y ordenar su demolición, siendo estas últimas atribuciones que en escasas

---

18 Estas palabras corresponden al representante de la delegación de Bélgica al Congreso de Habitaciones Baratas de La Haya en 1913 (Munita, *El problema de la..., op. cit.*, p. 19).

19 *Ibídem*, p. 18.

20 Bassols, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*, p. 453.

21 Villar, *La protección pública a la vivienda*, p. 72.

oportunidades fueron utilizadas. Sucedía, al igual que en Francia, que para ordenar una demolición de una propiedad insalubre previamente se efectuaba la expropiación en conformidad con la ley. En este último país, la legislación de 1902 dejó en manos de los alcaldes todo lo relacionado con la salubridad de las ciudades. Entre otras facultades, pudieron ordenar demoliciones y fijar las reparaciones a realizarse en las habitaciones cuyo estado permitía que se ejecutasen. El alcalde se dirigía al dueño o inquilino y le indicaba las mejoras a efectuar, bajo apercibimiento de que en caso de desobediencia el Tribunal de Policía ordenase la realización de los trabajos por parte de la alcaldía, con cargo al propietario moroso[22].

El sistema adoptado por la ley chilena en cuanto al saneamiento de la habitación popular estuvo basado en lo señalado por la ley británica de 1890 y sus modificaciones posteriores de 1894 y 1900, las que permitieron acordar la demolición sin indemnización al propietario negligente[23]. En Gran Bretaña la autoridad local pudo, previo certificado de dos médicos o un médico de ciudad, obligar al dueño de una habitación insalubre a efectuar los trabajos necesarios para repararla. Los municipios tuvieron la facultad de expropiar las habitaciones malsanas, dando a sus dueños el valor de la expropiación. Cuando se trataba de demoler propiedades aisladas, el titular de la vivienda no tuvo derecho de indemnización alguna y la demolición fue efectuada por la autoridad respectiva con cargo al propietario[24].

En el caso de España, las Juntas de Fomento y Mejora de las Habitaciones Baratas pudieron indicar a los ayuntamientos que ordenasen la reparación y demolición de los inmuebles insalubres destinados a habitaciones. Los municipios establecieron un plan de obras que contemplase las acciones a llevarse a cabo en las viviendas denunciadas o en mal estado. Dichos planes eran aprobados por el Gobierno, a través del Ministerio de la Gobernación, previo informe de la Comisión Permanente del Consejo de Estado y del Real Consejo de Sanidad[25].

Respecto de los incentivos a la construcción de las habitaciones baratas, la mayoría de las soluciones legislativas que se realizaron en Europa incluyeron distintos tipos de franquicias, tanto para las empresas que levantaban las viviendas como hacia quienes las compraban. En este sentido, para el caso de Bélgica, su ley ya citada estableció que las «sociedades de habitaciones obreras» estaban prácticamente exentas del pago de los derechos de papel sellado, registros y notarios. Los derechos de adjudicación fueron bajados a un cincuenta por ciento en las transacciones de inmuebles, que

22 Munita, *El problema de la..., op. cit.*, p. 24 y 25.
23 Pinto, *Habitación Popular, op. cit.*, p. 86.
24 Munita, *El problema de la..., op. cit.*, p. 26.
25 Villar, *La protección pública..., op. cit.*, p. 79.

se realizaban a favor de las sociedades de construcción y crédito que se ocupasen exclusivamente de las viviendas baratas. Además, toda casa que no sobrepasaba un valor máximo establecido, mientras estuviese habitada por un obrero, no pagaba impuesto alguno, tanto de carácter comunal como provincial[26].

En el caso de Francia, según lo estableció su Ley de 1906, la participación de las municipios y de los departamentos o provincias estuvo supeditada a la autorización del Ministerio del Trabajo y de la Previsión Social y los respectivos informes del Consejo Superior de Habitaciones Obreras. El concurso de las mencionadas entidades político administrativas se relacionó con el otorgamiento de préstamos; la suscripción de acciones; la participación en las sociedades de construcción mediante aportes directos, en terrenos o construcciones; y el establecimiento de garantías en los dividendos de las acciones e intereses de los compromisos crediticios de las mencionadas sociedades. Solo a partir de 1912, los departamentos y municipios franceses comenzaron a construir en forma directa viviendas baratas, previa autorización del Consejo de Estado, situación que da a entender el centralismo que primó en los comienzos de la legislación de vivienda obrera en dicho país. Anterior a ese año, los municipios y departamentos solo se limitaban a incentivar la acción de terceros en dichas materias[27].

En España, la citada Ley de 1911 estableció también exenciones tributarias fiscales y subvenciones a las empresas y sociedades que participaban en la construcción de viviendas para obreros. Por ejemplo, se puede destacar que las casas construidas al amparo de la Ley estuvieron exentas de contribución, impuesto o arbitrio durante 20 años. Si eran edificadas por sociedades, la mencionada garantía se ampliaba por todo el tiempo en que la propiedad permaneciera bajo el dominio de los constructores y se hallase habitada por obreros, jornaleros de campo, pequeños labradores o empleados modestos. Se contempló, al igual que en otros casos, la exención de los impuestos de timbre y los derechos reales en los contratos de arriendo y de venta. Respecto de los incentivos crediticios directos por parte del Estado, se obligaba al Gobierno a consignar en sus presupuestos «la cantidad anual que estime oportuna, no inferior a 500.000 pesetas, con destino a favorecer la construcción de casas baratas»[28]. El cincuenta por cierto de dicho monto era encauzado al abono de intereses de las sumas obtenidas a préstamos de las «instituciones de crédito reconocidas legalmente por las sociedades cooperativas organizadas para la construcción de casas baratas.

[26] Munita, *El problema de la..., op. cit.*, p. 42.
[27] *Ibídem*, p. 40.
[28] Villar, *La protección pública..., op. cit.*, p. 75.

En lo relativo a la *protección del hogar obrero*, las iniciativas de legislación efectuadas en Europa también muestran algunas coincidencias con la Ley chilena de 1906. En algunos países de ese continente se establecieron modificaciones al código civil tendentes a asegurar la indivisión del inmueble, hasta que los hijos del propietario fallecido cumpliesen la mayoría de edad. En algunos casos se contempló la contratación de seguros que dieran garantía hipotecaria en caso de muerte del adquirente de la vivienda; esta situación fue incorporada, por ejemplo, en la citada ley belga de 1889 y en la de Francia de 1906.

En cuanto a la experiencia de otros países de América del Sur, en Argentina, país que promulgó algunas ordenanzas municipales en la materia a nivel de la ciudad de Buenos Aires desde finales del siglo XIX, se dicta en 1915 la Ley nº 9677, que sanciona un proyecto que presentó el diputado doctor Juan Cafferata. Dicha legislación creó la Comisión Nacional de Casas Baratas, que dependió del Ministerio del Interior. La Comisión quedaba facultada para realizar las siguientes labores: contratar con sociedades de construcción y con particulares el levantamiento de casas higiénicas y baratas en la capital y territorios nacionales, para ser vendidas o alquiladas a obreros, jornaleros o empleados de pequeños sueldos; conceder beneficios o estímulos a los que se dediquen a este tipo de construcciones; estimular la formación de sociedades de crédito, beneficencia o cooperativas que construyan directamente o faciliten dinero para ello; y, en general, todo lo que se relacione con el estudio, fomento, construcción, higiene y salubridad de las casas baratas. Las casas vendidas por la Comisión fueron dadas a precio de costo y sorteadas a personas de buena conducta y falta de recursos. Las viviendas estuvieron exentas de contribuciones territoriales por diez años; en caso de fallecimiento del adquirente o arrendatario, se producía la indivisión forzosa del inmueble. Por su parte, la Comisión se compuso de cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo; una vez constituida, proponía al Ministerio del Interior los funcionarios necesarios para llevar a cabo sus labores. En líneas generales, dicha Ley contemplaba disposiciones semejantes a las que estaban desarrollando en Chile por esos años. Sin embargo, existieron algunas diferencias, como la condición jurídica del organismo creado y la amplitud de sus atribuciones, referidas principalmente a que la comisión no tuvo las facultades para construir viviendas en forma directa[29].

Brasil, por su parte, presentó una serie de intentos por normar las condiciones generales de la vivienda popular desde 1887, fecha en la cual se otorgaron algunas garantías para la construcción de viviendas para

[29] Galdames, *El problema de la Vivienda Popular en Chile y Argentina*, p. 84 y 85.

obreros. Hacia 1900, una nueva ley declaró exentas por quince años de contribuciones fiscales las casas para obreros, suprimió los derechos arancelarios en materia de construcción y autorizó al Poder Ejecutivo para otorgar préstamos a las empresas constructoras. Posteriormente, se siguieron promoviendo distintas normativas, hasta que en el año 1926 se dictan leyes que decididamente involucran al Estado en la construcción directa de viviendas[30].

Por otra parte, en Colombia, en 1918, se promulga la Ley 46, que dispuso que los municipios con población mayor a 16.000 habitantes destinaran el dos por ciento de sus recursos ordinarios a la construcción de viviendas higiénicas para la clase proletaria. En dicha normativa se establecieron condiciones para que las casas promovidas bajo esta modalidad fueran entregadas en arrendamiento, con canon anual del seis por ciento del costo de la vivienda; adicionalmente, se estableció la cancelación del cuatro por ciento anual sobre el costo de la casa, en forma tal que, al cubrirse el valor del inmueble, el obrero tuviera derecho al título de propiedad. La citada ley originó la creación de los actuales fondos o cajas de la vivienda obrera que funcionan en aquel país; teniendo los municipios en los años posteriores a su promulgación repercusiones significativas en las labores de edificación de casas baratas[31].

Los casos anteriormente expuestos permiten establecer algunos hechos comunes con la situación que se experimentó en Chile hacia principios del siglo xx, período de tiempo en el cual se inserta la Ley de 1906. El modelo seguido por algunos países de Europa y lo señalado en los Congresos Internacionales de Casas Baratas fueron considerados para redactar la normativa chilena. El caso de algunos países de América del Sur muestra similares respuestas a la «cuestión habitacional» que en Chile; en la mayoría de ellos se empezó por incentivar a las empresas, hasta que el Estado se vio en la obligación de intervenir cada vez con mayor decisión en la construcción directa de nuevas viviendas. La evolución posterior mostró diversas manifestaciones de las políticas de vivienda social, pero es relevante apuntar las similitudes en los orígenes de la situación de cada país, dado el valor que estos antecedentes tienen para interpretar y establecer esquemas explicativos comunes para la realidad regional continental en la que se encuentra Chile.

30 Luengo, *El problema de la vivienda, op. cit.*, p. 19.
31 Machado, *La política de la vivienda en Colombia*, p. 19 y 20.

Resultados alcanzados por la Ley de Habitaciones Obreras entre 1906-1924

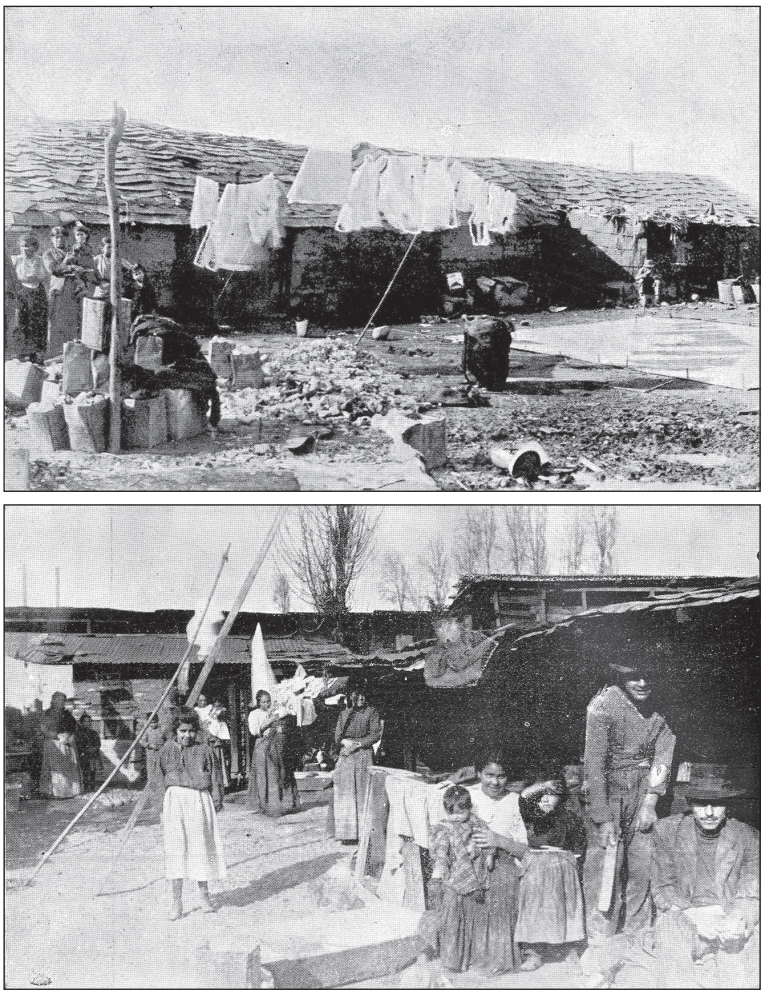
En los aproximadamente diecinueve años de vigencia de la Ley de Habitaciones Obreras, resalta a primera vista el significativo empuje que se le dio a aquellos aspectos vinculados a la labor higiénica que tuvieron los Consejos de Habitaciones Obreras. En efecto, un informe efectuado por el gobierno chileno en 1926 a través del Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, para ser enviado a la Oficina Internacional de Trabajo, permite conocer la acción higienizadora que cumplieron los mencionados entes públicos entre los años 1906 y 1924[32].

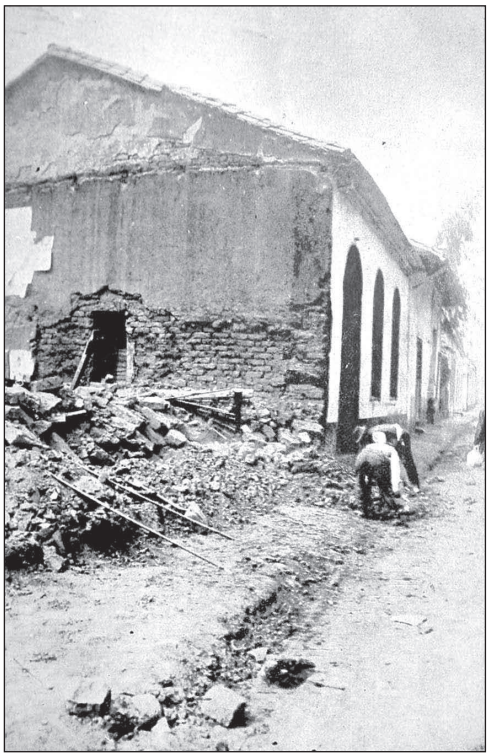
Dicho informe permite seguir la evolución en el período aludido de la demolición de conventillos en la ciudad de Santiago, llegándose a demoler un total de 1.626 unidades con cerca de 16.713 piezas, que afectaron a un total de 46.794 personas (cuadro 2).

Uno de los objetivos primarios que planteó el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, con sede en Santiago, fue la realización de un catastro, a partir del cual se fueron declarando las habitaciones encuestadas como insalubres o inhabitables, según los preceptos determinados para ello por la Ley de 1906. Para el período en cuestión, se declararon en dicha ciudad 2.216 propiedades como inhabitables y 1.720 como insalubres (ver cuadro 3). Las primeras eran las que presentaban las peores condiciones para seguir siendo habitadas y tuvieron la mayor probabilidad de ser demolidas, ello según la ley, debido a la existencia de «focos permanentes de infección capaces de dañar las casas vecinas» (ver figura 6).

[32] Córdova, *El problema de la Habitación Barata en Chile*. Estudio enviado a la Oficina Internacional del Trabajo.

Figura 6. Conventillos mandados a demoler
por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras.







Fuente: Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1912-1918.

La realización de las labores vinculadas a la higiene y la puesta en marcha del catastro de las habitaciones «malsanas» por parte de los Consejos de Habitaciones Obreras tuvo dificultades en sus comienzos, debido principalmente a la falta de personal técnico. Como se ha señalado anteriormente, el Consejo Superior de Habitaciones Obreras para cumplir sus funciones contaba con un personal compuesto de dos personas: uno fue el secretario y el otro un inspector de habitaciones. Con dicho personal difícilmente se pudo hacer frente a las ingentes tareas que demandaban cumplir con las funciones impuestas por la ley; es decir, desde gestionar la acción de los privados, pasando por la supervisión de las viviendas de construcción directa, hasta recolectar la información de la realidad de la habitación popular, para tomar las medidas correspondientes al mejoramiento o demolición de las mismas.

Cuadro 2. Demolición de conventillos en Santiago por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1906-1924

Años	*Conventillos*	%	*Piezas*	%	*Habitantes*	%
1906-1913	321	19,74	2899	17,35	7201	15,39
1913	219	13,47	1875	11,22	4421	9,45
1914	83	5,10	869	5,20	2883	6,16
1915	74	4,55	830	4,97	2056	4,39
1916	112	6,89	1178	7,05	2831	6,05
1917	110	6,77	1332	7,97	3846	8,22
1918	101	6,21	1675	10,02	3441	7,35
1919	134	8,24	1391	8,32	3477	7,43
1920	163	10,02	1340	8,02	3350	7,16
1921	100	6,15	871	5,21	2961	6,33
1922	73	4,49	722	4,32	2888	6,17
1923	62	3,81	871	5,21	4305	9,20
1924	74	4,55	860	5,15	3134	6,70
Totales	1626	100,00	16713	100,00	46794	100,00

Fuente: Córdova, 1926.

La situación mencionada llevó en 1910 a proponer una planta de técnicos y administrativos para que dieran soporte a la acción del Consejo Superior. El *Boletín de la Oficina del Trabajo*[33] da cuenta del debate

[33] La Oficina del Trabajo de Chile data del decreto de fecha 5 de abril de 1907, por el cual se comisionó al inspector de la Sección Estadística del Ministerio de Industria, don Simón B. Rodríguez, para que hiciera la estadística del trabajo en todo el país. El citado inspector tenía dentro de sus funciones: ordenar y difundir los datos en informaciones referentes

parlamentario que suscitó esta situación; el vicepresidente de la Cámara de Diputados señalaba al respecto que:

> El ingeniero sanitario tiene un trabajo abrumador. Tiene que visitar los conventillos que están en demolición; tiene que hacer los planos de reconstrucción de los conventillos insalubres y visitar las construcciones ya ordenadas. Tiene que visitar hasta treinta conventillos al día. Con motivo de la campaña emprendida por el Consejo, muchos dueños de conventillos se han presentado pidiendo que se les indiquen los arreglos que deben ejecutar para dejar sus propiedades en condiciones adecuadas. Esto significa un nuevo trabajo para el ingeniero sanitario[34].

Cuadro 3. Habitaciones declaradas insalubres e inhabitables por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras en Santiago, 1906-1924

Años	*Inhabitables*	%	*Insalubres*	%
1906	19	0,86	3	0,17
1907	8	0,36	0	0,00
1908	35	1,58	6	0,35
1909	0	0,00	0	0,00
1910	78	3,52	3	0,17
1911	257	11,60	48	2,79
1912	276	12,45	60	3,49
1913	186	8,39	29	1,69
1914	55	2,48	45	2,62
1915	94	4,24	60	3,49
1916	84	3,79	128	7,44
1917	173	7,81	137	7,97
1918	135	6,09	152	8,84
1919	207	9,34	291	16,92

al trabajo industrial; investigar el número y clase de empleados en la industria; conocer los salarios que se pagan a los trabajadores por día y hora; recoger las informaciones referentes a los accidentes del trabajo; estudiar la duración de la jornada de trabajo y sus condiciones generales; conocer los precios de las habitaciones de obreros; y emprender cualquier otra investigación que crea conveniente encomendarle el Gobierno sobre la materia. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, p. 89.

[34] Discurso pronunciado por el vicepresidente de la H. Cámara de Diputados, señor Manuel Gallardo González, en sesión del 29 de noviembre de 1910. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, p. 85.

1920	134	6,05	133	7,73
1921	115	5,19	136	7,91
1922	132	5,96	209	12,15
1923	95	4,29	126	7,33
1924	133	6,00	154	8,95
Totales	2216	100,00	1720	100,00

Fuente: Córdova, 1926.

Respecto de la labor del secretario del Consejo, se apuntaba que «tiene que atender a la tramitación de todos los juicios, servir en ellos de procurador, estudiar las bases para la contratación de nuevos trabajos, entre otras tareas». El presidente del Consejo Superior de Habitaciones Obreras propuso a los siguientes miembros para reformular la sección operativa de la agencia a su cargo: un secretario abogado; un prosecretario; un procurador judicial; un ingeniero sanitario; y tres inspectores de conventillos y casas higiénicas[35]. En 1911 se logró ampliar el personal del mencionado Consejo[36], hecho que contribuyó de manera notable a aumentar el número de inspecciones a las diferentes áreas de la ciudad de Santiago en las cuales existían los conventillos (ver figura 7). El número de habitaciones declaradas insalubres e inhabitables creció una vez que se modificó la planta funcionaria del Consejo, es decir, a partir de 1911 (ver cuadro 3). Este hecho repercutió en las reparaciones que se realizaron a las habitaciones susceptibles de ser mejoradas (ver cuadro 4).

[35] *Ibídem*, p. 89.

[36] Por ley número 2.458 «se aumenta el sueldo y se reforma la planta de empleados del Consejo de Habitaciones para Obreros, se fija el viático que deben percibir los empleados que salgan fuera de su residencia y se dispone que los alcaldes, antes de dar la línea para las construcciones de obreros, exigirán que el Consejo apruebe los planos respectivos (Anguita, *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1 de junio de 1913*, p. 353).

Figura 7. Localización de Conventillos en la Ciudad de Santiago, 1900-1923



Fuente: Patricio Gross, La vivienda social hasta 1950.

Existen antecedentes que señalan que hacia 1912 las tareas de inspección del mencionado organismo se intensifican, señalándose en un artículo de la prensa que, «tan pronto como el Consejo dio comienzo a su labor, pudo imponerse que casi la totalidad de los conventillos de Santiago contravenían más o menos abiertamente las disposiciones de la ordenanza, no solo por ser considerados insalubres, sino, más aún, inhabitables, o sea no susceptibles de efectuar en ellos reparaciones que los dejaran siquiera en regular estado, debiendo ordenarse por tanto su demolición»[37].

La magnitud del problema que representaban los conventillos hacia esa época en Santiago era bastante significativa. Algunas cifras señalaban que existieron a fines de la década de 1910 en esa ciudad 1.574 agrupaciones de viviendas en esa categoría, compuestas por 26.272 piezas y habitadas por cerca de 75.000 personas, lo que daba un número de cerca tres personas por habitación. Ante tal panorama se hacía necesario intervenir decididamente en las deficitarias condiciones de la vivienda popular, como un

[37] Esta constatación es escrita el primero de enero de 1912 en un artículo del diario *El Mercurio* (citado en Torres, *Los conventillos en Santiago (1900-1930)*, p. 75).

medio para elevar las condiciones de vida de la población pobre; acciones que sustentaban, según el discurso de la época, la protección de la moral y las virtudes del pueblo[38].

Las áreas de conventillos se ubicaban principalmente en la periferia norte, y en menor medida hacia el límite sur y poniente de la ciudad de Santiago. La figura 7 da una idea de la localización de los conventillos ubicados, principalmente, hacia el norte del río Mapocho, entre los años 1910 y 1923, en donde se encontraban una parte considerable de los 1.574 conventillos que ya mencionamos en el párrafo anterior. En esa sección de la ciudad se realizaron desde el siglo xix numerosas parcelaciones que hicieron los dueños del suelo para llevar a cabo el arrendamiento a piso.

Cuadro 4. Reparación de conventillos por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras en Santiago, 1906-1924

Reparaciones	*Conventillos*	*%*	*Piezas*	*%*	*Habitantes*	*%*
1906-1913	44	6,66	484	3,92	1186	3,88
1914	60	9,08	705	5,71	1839	6,02
1915	21	3,18	354	2,87	869	2,84
1916	22	3,33	445	3,61	1539	5,04
1917	22	3,33	1823	14,77	2975	9,74
1918	68	10,29	1436	11,64	3845	12,58
1919	89	13,46	1327	10,75	1583	5,18
1920	86	13,01	1655	13,41	4137	13,54
1921	83	12,56	1168	9,47	3854	12,61
1922	51	7,72	914	7,41	2742	8,97
1923	56	8,47	1040	8,43	3120	10,21
1924	59	8,93	988	8,01	2867	9,38
Totales	661	100,00	12339	100	30556	100

Fuente: Córdova, 1926.

En los años 1900, los mismos propietarios que alquilaban una superficie de suelo para que los arrendatarios levantaran sus «mejoras» vieron en el negocio de la construcción y arriendo de conventillos mayores expectativas de renta, por lo cual ese tipo de edificaciones proliferaron de forma significativa. Existen escasos antecedentes estadísticos referentes a los conventillos de otras partes de la capital de Chile en los años citados; entre los cuales se puede mencionar un catastro efectuado en 1904 en el

[38] Discurso pronunciado por el vicepresidente..., *op. cit.*, p. 85.

sector poniente, que daba una cifra de 136 conventillos que eran habitados por 8.795 personas, a razón de 3,11 habitantes por pieza[39].

Otra de las funciones que le otorgó la Ley de 1906 a los consejos fue la de favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, ya sea mediante la construcción directa o el fomento a las sociedades y empresas. En el período comprendido entre 1906 y 1924, dicha labor llegó a la edificación de 193 *cités* en Santiago, que involucraban 4.128 casas (ver cuadro 5 y figura 8).

Figura 8. 'Cité' declarada higiénica por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras en 1918



Fuente: Consejo superior de Habitaciones Obreras Informe del Consejo superior de Habitaciones Obreras al Ministerio del Interior.

La primera medida que se tomó fue la de autorizar al Consejo Superior de Habitaciones Obreras para contratar un préstamo para la construcción de casas para obreros en las ciudades de más de 8.000 habitantes. Esta iniciativa fue decretada por la Ley 1969 del 16 de julio de 1907. Fue publicada en su integridad por el *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* de España[40], al igual que lo acontecido con el proyecto de la Ley de Habitaciones Obreras citado anteriormente, lo que muestra la atención con que se seguían en España las medidas que se adoptaban en Chile y las relaciones

[39] De Ramón, *La población informal. Poblamiento en la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970*, p. 9.

[40] Chile. Proyecto de ley sobre construcción de habitaciones obreras, p. 504-505.

existentes entre el citado instituto y las respectivas autoridades chilenas del Ministerio del Interior encargadas de los asuntos sociales.

Esta acción fue una de las primeras que se tomó en el gobierno del presidente Pedro Montt relativas a la vivienda obrera y constituyó en esos años un novedoso aporte para iniciar el levantamiento de nuevas obras. Además, permitió definir las modalidades de acceso a las casas generadas bajo esta forma. El artículo primero del mencionado decreto señalaba que:

> autorizase al Consejo Superior de Habitaciones, para contratar un empréstito hasta de 6 millones de pesos, por medio de bonos de 6 por 100 de interés y 2 por 100 anual de amortización acumulativa.
>
> Estos bonos tendrán garantía del Estado, se emitirán con la intervención del director del Tesoro y se venderán en licitación pública, a medida que lo requiera el objeto a que está destinado su producto[41].

Cuadro 5. 'Cités' declarados higiénicos por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras en Santiago, 1906-1924

Años	*Cités*	%	*Casas o viviendas*	%
1906-1918	139	72,02	3039	73,62
1919	11	5,70	144	3,49
1920	8	4,15	138	3,34
1921	12	6,22	303	7,34
1922	6	3,11	158	3,83
1923	10	5,18	250	6,06
1924	7	3,63	96	2,33
Totales	193	100,00	4128	100,00

Fuente: Córdova, 1926.

Los fondos del préstamo estaban destinados a ser utilizados exclusivamente en la adquisición de terrenos y en la construcción de habitaciones destinadas a obreros, las que como se señaló se edificarían en ciudades de más de 8.000 habitantes. Las viviendas construidas por el Consejo eran «vendidas o arrendadas a obreros imponentes de las Cajas Nacionales de Ahorro por más de un año»[42]. Las mujeres casadas y los menores de edad que tuvieran más de catorce años de edad se consideraban libres

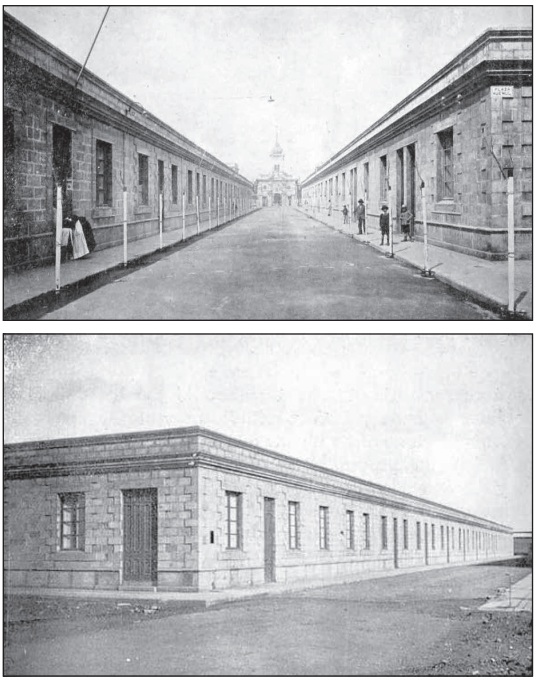
[41] *Ibídem*, p. 504.
[42] *Ibídem*, p. 505.

administradores de sus bienes en lo referente a sus imposiciones en las Cajas de Ahorros y a la adquisición y goce de las casas construidas por el Consejo Superior.

Proyectos habitacionales de la Ley de 1906 en Santiago

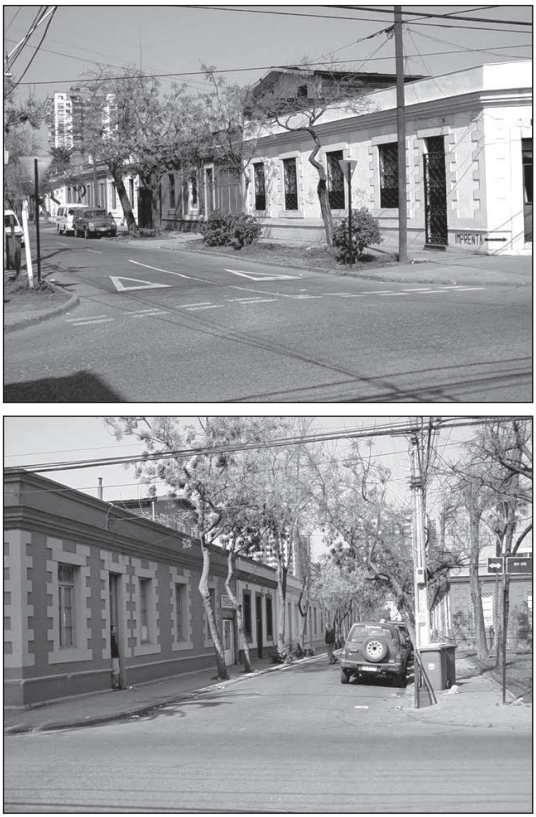
Dentro de las edificaciones levantadas tanto por la acción directa como por medio de las franquicias otorgadas por la Ley de 1906, tenemos algunos ejemplos de las obras que se efectuaron en la ciudad de Santiago. La primera de las poblaciones que se acogió a los beneficios ya mencionados fue el conjunto residencial Huemul, construido por la Caja de Crédito Hipotecario en 1911 (figura 9 y 10).

Figura 9. Vistas de la población Huemul en la época de su construcción



Fuente: Caja de Crédito Hipotecario, 1918.

Figura 10. Vistas actuales de la población Huemul

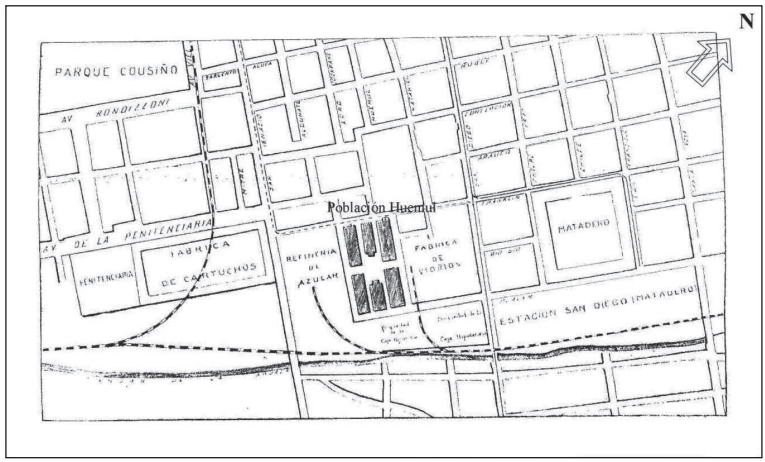


Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 2003.

El referido conjunto habitacional se construyó en el área sur poniente de la ciudad de Santiago, en uno de los primeros barrios industriales del siglo xx de la capital de Chile; accesible a través del ferrocarril de circunvalación, en donde además se encontraba el matadero, una refinería de azúcar, una fábrica de vidrios y otra de municiones (ver figura 11). El *Boletín de la Oficina del Trabajo* publicado el segundo semestre de 1911 expuso en detalle el discurso que pronunció el director de la Caja de Crédito Hipotecario, Luis Barros Borgoño, al momento de entregar las obras a la comunidad. En torno a esa localización y respecto al proceso de adquisición de los terrenos, el director de la caja señalaba que:

> Aquí, en medio de las fábricas y talleres, en las grandes calles y avenidas, al lado de magníficas construcciones de la ciudad, podrá hallar el obrero el hogar apacible, abrigado y luminoso que asegura la vida y la felicidad de las familias.
>
> La compra de los solares destinados a la edificación es una negociación provechosa en todas las ciudades que, como nuestra capital, atraviesan una época de verdadera transformación.
>
> En la actualidad emprenden con éxito operaciones de este género numerosos capitalistas y, debido a esas empresas, se levantan importantes barrios de cómodas habitaciones en los diversos alrededores de la ciudad. Si este puede ser un inconveniente para el buen servicio local, permite en cambio adquirir a precios moderados propiedades de relativa amplitud y en localidades absolutamente higiénicas[43].

Figura 11. Plano de ubicación de la población Huemul publicado por el Boletín de la Oficina del Trabajo en 1911.



Lo señalado por el presidente de la Caja de Crédito Hipotecario da una idea de cómo se fueron localizando los nuevos conjuntos habitacionales para obreros en la ciudad de Santiago. La periferia fue para los promotores inmobiliarios vinculados a las operaciones de viviendas para obreros y para el Estado el sitio más buscado para materializar las edificaciones baratas; ello principalmente estuvo motivado por los bajos costos del suelo asociados a esos lugares. Estas iniciativas sentaron las bases del sectorización social

[43] Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la población Huemul por la Caja de Crédito Hipotecario, señor Luis Barros Borgoño, p. 117.

y habitacional de dichos espacios, contribuyendo a construir la geografía social de esa porción de la ciudad.

Otra de las cuestiones de interés que se define en el citado discurso estuvo referida a la forma de acceder a las viviendas construidas por la Caja Crédito Hipotecario y que fueron válidas para el conjunto de las habitaciones para obreros que edificaban por esos años. Al respecto se apuntaba que:

> Para poder comprar una propiedad en cualquiera de las poblaciones que forma la Caja de Crédito Hipotecario será preciso ser imponente de la Caja de Ahorros y tener en depósito una cantidad de dinero que guarde relación con la parte del precio que debe pagarse al contado.
>
> Esta exigencia corresponde a la naturaleza misma de la operación, desde que se trata de dar aplicación a los fondos de las instituciones de ahorro y, por lo tanto, la inversión solo puede hacerse por cuenta de los imponentes y a la medida y forma que lo vayan estableciendo[44].

Así mismo se estableció como prerrequisito «que el imponente tenga constituida regularmente una familia y se comprometa a ocupar con ella la casa que adquiera, estando prohibido darla en arrendamiento»[45]. Para llevar a cabo una venta se propusieron una serie de condiciones que fueron tomadas en cuenta a la hora de finiquitar el contrato: el tiempo que el interesado tuviera como imponente en la Caja de Ahorros, el monto acumulado por los depósitos y el número de hijos. No se permitió en ninguna propiedad el expendio de licores, ni el establecimiento de cantinas, casas de diversión, casas de huéspedes, ni casas de préstamos; los propietarios se obligaban a someterse a las disposiciones de orden y de higiene que adoptara la administración y se procuraba fomentar en las poblaciones el establecimiento de almacenes de consumo por el sistema cooperativo.

El fomento del ahorro en las clases populares era uno de los principales argumentos que se expuso para que aquellos grupos sociales pudiesen acceder a una vivienda higiénica y gozar de los beneficios que ello representaba. El discurso de la autoridad bancaria ya nombrada apuntaba que «el trabajador que ve sus economías transformadas rápidamente en la hermosa y confortable morada de su familia queda vinculado a la institución benéfica que le ha ensañado prácticamente los beneficios del ahorro y se halla en el camino de completar su propia educación económica. Cada una de estas casas será ejemplo vivo, que contribuirá a la vulgarización y

[44] *Ibídem*, p. 124.
[45] *Ibídem.*

al ensanche del ahorro»[46]. En el conjunto residencial que aludía el discurso ya mencionado, es decir, la población Huemul, se contemplaba el servicio de estampillas de ahorro y de pago a domicilio, como formas de «difundir eficazmente la práctica del ahorro».

El citado conjunto residencial Huemul fue un verdadero ejemplo de las promociones que impulsaba por esos años la Caja de Crédito Hipotecario, destinadas a la población obrera con capacidad de ahorro. Su diseño corrió por cuenta del arquitecto Ricardo Larraín Bravo, profesional que tuvo interés en lo referente a la vivienda obrera, hecho que lo llevó a publicar en el año 1911 una obra titulada *Apuntes sobre las casas para obreros en Europa y América*. Además, dos años antes, en 1909, editó en Santiago su libro *La higiene aplicada en las construcciones*.

El mencionado conjunto involucró la edificación de 166 casas y se construyó en una superficie de 25.434 m²; el diseño contempló áreas de servicios con escuela, capilla, caja de ahorros y plazas[47]. Desde el punto de vista arquitectónico, el conjunto está caracterizado por «una gran unidad formal en sus fachadas, que conforman diversas calles corredor, las que desembocan en una plaza, donde se destacan sus edificios de equipamiento. Las casas corresponden a una tipología con patios centrales y corredores exteriores, con los servicios ubicados al fondo del terreno y sus habitaciones abiertas a los corredores y hacia la calle»[48].

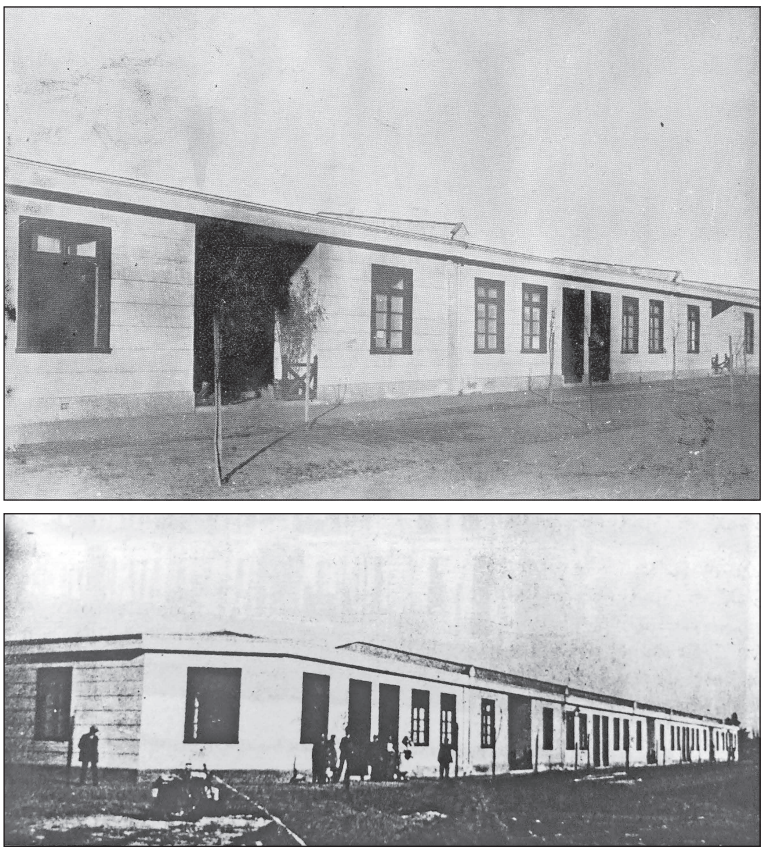
Las viviendas construidas fueron de tipologías diversas, estaban dirigidas a distintos tipos de usuarios y tuvieron a su vez diferentes valores. Se diseñaron en la población Huemul ocho tipos de casas, con una superficie edificada que variaba entre los 41 m² y los 111 m². La condición higiénica de las casas, según el informe dado por la Caja de Crédito Hipotecario, estaba dada por la distribución interior y el agrupamiento de las viviendas, situación que fue diseñada para que las residencias recibieran luz y aire en los espacios externos e internos que componían la edificación. Los pisos de las habitaciones se proyectaron treinta centímetros sobre el nivel de las aceras; las veredas que separaban bajo techo las piezas de los patios eran quince centímetros más altas que ellos. Se contempló el servicio completo de agua potable y alcantarillado; cada casa fue construida con su propio excusado y ducha, con sus respectivos estanques automáticos y desagües. La entrada de cada residencia y sus distintas secciones fueron provistas de alumbrado eléctrico[49].

---

46 *Ibídem*, p. 128.
47 Prieto, *Situación y descripción de la población Huemul*, p. 131.
48 San Martin, *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*, p. 32.
49 Prieto, *Situación y descripción de la...*, *op. cit.*, p. 133.

Destaca de la población Huemul la gran cantidad de equipamientos que se preveían. En ese conjunto residencial se consideraron aspectos tales como una gran área verde central; una panadería; una pulpería; un mercado; una oficina de casas; un sindicato de empleados; un centro de madres; un taller escuela; una iglesia; un salón parroquial; escuelas; un estacionamiento de buses; un estadio de fútbol; una biblioteca; un teatro; un policlínico; una lavandería; y una comisaría, entre aquellos de singular importancia. La incorporación de esta variada gama de funciones hace al conjunto residencial Huemul un verdadero modelo de la vivienda social en Chile en la primera mitad del siglo xx.

Figura 12. Vistas de la población San Eugenio en su época de construcción



Fuente: Pedro Ferrer (editor), Higiene y Asitencia Pública en Chile.

Una de las primeras agrupaciones residenciales construidas bajo la acción directa por parte del Consejo Superior de Habitaciones Obreras fue la población San Eugenio, ubicada en la sección sur poniente de la periferia de la ciudad de Santiago, inaugurada hacia 1911 (ver figura 12). Este conjunto se erigió en los terrenos aledaños a la nueva maestranza de la empresa Ferrocarriles del Estado, que se construyó por esos años. Dicha situación fue un factor determinante para la localización de las viviendas, las que estaban destinadas a los numerosos operarios vinculados a la mencionada empresa. Se entregaron en una primera etapa cien unidades habitacionales, que se construyeron en cuatro de las doce manzanas del terreno. Las viviendas se dotaron de agua potable, alcantarillado y alumbrado con gas acetileno. La descripción realizada por el *Boletín de la Oficina del Trabajo* en 1911 señalaba que «las casas ofrecen un aspecto atrayente y seducen por la disposición de sus compartimentos, todos los cuales cuentan ampliamente con luz y ventilación. El patio anexo a cada casa permite al propietario, si lo desea, ejecutar algunas construcciones suplementarias o bien un gallinero o jardín»[50]. Se construyeron cuatro tipos de habitaciones, de tres y cuatro piezas, todas con excusado y baño completo; además, se proyectó una escuela pública para hombres y otra para mujeres.

Los dos conjuntos mencionados, tanto la población Huemul como la población San Eugenio, introdujeron algunas innovaciones a lo señalado en la Ley de 1906. Tanto la Caja de Crédito Hipotecario como el Consejo Superior de Habitaciones Obreras contrataron seguros de vida de los adquirentes de las viviendas[51], hecho que vino a reforzar el capítulo referido a la protección del hogar obrero y contribuyó a la naciente construcción de la institucionalidad social chilena que se comenzaba a gestar por esos años.

[50] Población San Eugenio. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, p. 135 y 136.
[51] Munita, *El problema de la habitación..., op. cit.*, p. 55.

Figura 13. Población Matadero, Ley de Habitaciones Obreras de 1906



Fuente: Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1912-1918.

A parte de los conjuntos ya descritos, se construyeron por el Consejo otros conjuntos residenciales en Santiago de más de 100 viviendas (cuadro 6), ubicados en el mismo sector de la ciudad, que fueron la población Santa Rosa y Matadero (figura 13). La figura 12 muestra la localización del conjunto de agrupaciones residenciales derivadas de la Ley de 1906 que superaron dicho monto. Todas ellas se ubican en el actual barrio Franklyn de la comuna de Santiago y siguen la tendencia de emplazamiento iniciada por los emprendimientos de la Beneficencia Católica de la última década del siglo xix.

Cuadro 6. Principales conjuntos de viviendas construidos por la acción directa e indirecta de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906

Conjunto	Nº de viviendas
Huemul	166
San Eugenio	100
Matadero	135
Santa Rosa	139

Fuente: Consejo Superior de Habitaciones Obreras, 1919.

Los agentes privados y la Ley de Habitaciones Obreras

Hacia la década de 1910, podemos señalar que la Caja de Crédito Hipotecario comienza a ser uno de los gestores inmobiliarios que desarrolló mayores acciones en la construcción de viviendas, no solo dirigidas a las clases trabajadoras, sino que también impulsó proyectos de relativa magnitud para los grupos sociales medios.

A principios de la década de 1910, la citada entidad bancaria emprendió la realización de obras en diversos sectores de la ciudad de Santiago, que sumaban sin considerar la ya descrita población Huemul 54.636 m². Se apuntaba desde dicha institución que «la edificación de estos grandes solares habrá de hacerse en forma ordenada y metódica, por secciones, y de modo que la conclusión y enajenación de las primeras secciones sea condición necesaria para continuar la edificación de las siguientes. La oficina técnica tiene concluidos los planos de distribución de cada una de las poblaciones y se hallan fijados los tipos de casas que se levantarán en ellas, formados los respectivos presupuestos y concluidas las especificaciones y demás particularidades que han de servir de base para la contratación de cada población»[52].

En uno de los terrenos mencionados, localizados en la comuna de Providencia en el sector oriente de la ciudad de Santiago, se levantó la primera población de casas aisladas de esa ciudad[53]. Este conjunto no estaba dirigido a grupos obreros, sino que más bien a la clase media, constituida en especial por trabajadores del sector público. Sin embargo, su importancia se asocia a ejemplificar que las instituciones de crédito y de construcción de vivienda se interesaron por todo el espectro social que mostrara alguna capacidad de ahorro y desde esa perspectiva los diseños habitacionales

[52] Discurso pronunciado en la ceremonia..., *op. cit.*, p. 122.
[53] Palmer, *La comuna de Providencia y la ciudad jardín*, p. 78.

representaban esa situación. Para los grupos de trabajadores de menores ingresos las viviendas fueron de fachada continua y estaban ubicadas en la periferia sur y poniente de la capital del país; y para aquellos de mayor poder adquisitivo las residencias se edificaron en la periferia oriente, con una tipología de casa aislada con antejardín.

De lo anterior, interesa destacar también cómo se originó la construcción de los diferentes conjuntos residenciales en los comienzos del siglo xx. El Estado y su incentivo a los privados se ocupaban de resolver el problema habitacional de los obreros, siempre y cuando estos tuvieran capacidad de ahorro. Para aquellos empleados de mayor renta la oferta de viviendas fue mayor y de calidad superior; las empresas inmobiliarias vieron en ellos a sus clientes preferenciales. Las residencias construidas para ambos sectores de la sociedad fueron conformando lentamente parte del constante proceso de construcción de la periferia de la ciudad de Santiago. Además, aquellos habitantes que no tuvieron capacidad económica alguna siguieron viviendo en los conventillos y otros en los ranchos, levantados en predios individuales que arrendaban para ese fin.

Otro de los proyectos que tuvo la Caja de Crédito Hipotecario en similar período de tiempo hizo relación con la vivienda para los campesinos de menores ingresos. Desde la perspectiva de la presente investigación, dichos proyectos comenzaron a sentar las bases de lo que fueron posteriormente los programas de vivienda rural, que tomaron relativo impulso hacia finales de los años 1930 con la Ley de Huertos Obreros. Desde aquella institución se señalaba que la Caja de Crédito Hipotecario[54], «por su natural vinculación con la propiedad agrícola, ha contemplado con el interés que merece la situación en que se halla la población de nuestros campos y la constitución de la pequeña finca de cultivo. La existencia de grandes heredades requiere como elemento de cooperación sana y eficaz la formación en sus vecindades de centros de pequeños agricultores, que con hábitos de orden y de moralidad y con el espíritu de iniciativa contribuya al mejoramiento de los trabajos y al adelanto de las explotaciones agrícolas. El ejemplo y la enseñanza de los grandes propietarios habrá de servir a los modestos labradores, y estos, por el cultivo intensivo de sus fincas, concurrirán también al movimiento económico general. Esos centros llegarán a constituir verdaderas escuelas

[54] La Caja de Crédito Hipotecario fue creada en Chile en 1855, como una institución bancaria que prestara apoyo financiero a la actividad agrícola. En el discurso de presentación del proyecto de ley Antonio Varas, su creador, señalaba que «lo que la agricultura necesita no son auxilios transitorios ni contingentes, sino recursos fijos, estables con que siempre pueda contar; y el medio de proporcionárselos lo encuentro yo en el desarrollo del crédito territorial. Sobre esta base se ha concebido el presente proyecto» (Barros Borgoño, *La Caja de Crédito Hipotecario. Su organización y régimen económico, con un estudio sobre la constitución de la propiedad y el régimen hipotecario*, p. 199).

prácticas de agricultura, y los propietarios de las grandes haciendas podrán reclutar allí el personal idóneo para sus diversos cultivos»[55].

Sobre estos postulados se fundamentó el accionar inmobiliario en las áreas rurales, se comenzaron a construir algunos poblados que posteriormente se transformaron en pequeñas ciudades, urbanizando lentamente determinados sectores agrícolas. Las ideas y tendencias que se vivieron en algunos países de Europa fundamentaron los proyectos de la Caja de Crédito Hipotecario; los postulados de la «Ciudad Lineal» de Arturo Soria y Mata fueron tomados y asumidos por arquitectos e ingenieros chilenos, en especial por Carlos Carvajal, quien presentó en el Primer Congreso Científico Panamericano, realizado en Santiago en 1908, el trabajo *Arquitectura racional de las futuras ciudades como solución práctica del problema de la habitación barata al alcance de todas las fortunas*[56].

En ese trabajo, que fue prologado por el mismo Soria y Mata, Carvajal aborda los problemas de la vivienda y de la ciudad de aquellos años, presentando la «ciudad lineal» como alternativa de solución[57]. Ella era concebida como una faja edificada, de anchura limitada de 500 a 1.000 metros, con una amplia calle principal en el centro que tenía una función de eje o columna vertebral. Una de las principales características fue la de favorecer el tráfico de personas y mercancías, a través de una red de tranvías y ferrocarriles[58].

Si consideramos lo apuntado por la Caja de Crédito Hipotecario en relación a sus proyectos de vivienda señalados anteriormente, podemos deducir una clara influencia de las propuestas de Soria y Mata. Al presentar la compra de una propiedad agrícola para fines habitacionales, se señalaba desde aquella entidad financiera lo siguiente:

> Para dar forma a este pensamiento (el de construir viviendas para campesinos de menores ingresos), adquirió la Caja de Crédito Hipotecario una importante propiedad agrícola, situada en la estación misma de Graneros, a dos horas de Santiago, y que se extiende en una longitud de más de cuatro kilómetros al costado de la línea férrea.
>
> La propiedad mide una superficie de 232 hectáreas planas y regadas. Por su especial situación y por la naturaleza de su suelo reúne las mejores condiciones que pueden desearse para una obra de este género.

---

55 Discurso pronunciado en la ceremonia..., *op. cit,* p. 129.
56 Collins y Flores, *Arturo Soria y la Ciudad Lineal*, p. 406.
57 Munizaga, *Cronología sobre urbanismo y diseño urbano en Chile, 1870-1970*, p. 78.
58 Calligaris, *La ciudad lineal de Soria y Mata, entre la utopía y la realidad*, p. 195.

> Ha sido formado ya el plano general de hijuelización[59] y se ha señalado en el terreno el punto que debe servir de centro a una población, donde puedan instalarse los principales servicios de interés general.
>
> En esta primavera se dará comienzo a la construcción de algunos edificios de la población y de una serie de habitaciones agrícolas, de diversos tipos económicos, pero con todas las condiciones que las puedan constituir en un modelo de su clase[60].

Los ejemplos señalados de cómo se fueron formando los primeros espacios residenciales destinados a los obreros con capacidad de ahorro dan una muestra del origen de aquellos lugares y permiten realizar algunos alcances respecto de la evolución posterior que tuvieron las políticas habitacionales y los mecanismos de incentivo hacia los privados. Así también es posible establecer que, si bien es cierto que no existieron planes concretos de urbanización de las nuevas áreas de casas baratas, no es menos cierto que el trazado y localización de esas residencias obedecieron a modelos de viviendas económicas que se venían desarrollando en algunos países de Europa.

Lo propuesto por la «ciudad lineal» fue asimilado por algunos arquitectos chilenos, como aconteció con algunos proyectos de la Caja de Crédito Hipotecario. A ello también debemos sumar que las poblaciones Huemul y San Eugenio, conjuntos modelo para aquella época, tuvieron en cuenta para su ubicación el trazado existente de la línea del ferrocarril y el tranvía. Estos aspectos muestran la intención de integrar aquellos lugares al resto de la ciudad de Santiago y que fueron elementos que simbolizaron los nuevos espacios urbanos que se comenzaban a construir en el Viejo Mundo.

De esta manera se fueron levantando una parte de las viviendas que se asociaron a la normativa de Habitaciones Obreras de 1906. Los restantes conjuntos residenciales quedaron representados por los denominados *cités*, tipología habitacional a la cual nos referimos en el capítulo I, que en su magnitud fue la clase de habitación que mayor significación tuvo en el contexto de la aplicación de la citada ley.

---

[59] La «hijuelización» alude a la subdivisión predial que se efectuaría en la promoción descrita por el presidente de la Caja de Crédito Hipotecario.

[60] Discurso pronunciado en la ceremonia..., *op. cit.*, p. 129.

Modificaciones de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 en su período de aplicación y el papel de Alejo Lira Infante

Si se comparan cifras de las habitaciones construidas con aquellas demolidas durante el período de aplicación de la Ley de 1906 se podría señalar que el saldo fue negativo y que, más que reducir cuantitativamente el déficit de viviendas, los resultados de la citada normativa contribuyeron a su aumento. Las implicaciones que dichos resultados tuvieron podemos resumirlas en el incremento del precio de los alquileres, el aumento de la densidad de habitantes en los conventillos no demolidos, y en la intensificación del «arrendamiento a piso» en la periferia de la ciudad.

La filosofía imperante en la acción de los consejos era la de intensificar la acción higienizadora. Las deficitarias condiciones de vida en los conventillos y las viviendas malsanas requerían de una firme actitud por parte de los inspectores y de los tribunales que tramitaban las respectivas órdenes de demolición. Esta situación presentó cierta flexibilidad y se consideró en casos especiales la situación económica de los afectados, dando plazos largos para que las personas de menores recursos realizaran las reformas necesarias en sus residencias[61]. El informe de la Labor del Consejo Superior de Habitaciones Obreras para los años 1911-1912 llama la atención sobre dicho aspecto y sus consecuencias sobre los afectados:

> Ha debido el Consejo proceder con mayor energía en el último tiempo en vista de la necesidad de acelerar el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo, y aunque esta política producirá por de pronto una crisis en las viviendas populares que repercutirá dolorosamente sobre el pueblo, con todo ha creído el Consejo que este será siempre un mal menor que el que hoy día se lamentan de tener que vivir los proletarios en condiciones de desaseo e insalubridad imponderables. No es posible, con todo, extremar demasiado este rigorismo, pues podría originarse de ello una situación de verdadera gravedad para los intereses de la clase obrera, desde que, si hubiera de aplicarse estrictamente la ordenanza, no quedaría casi ningún conventillo en Santiago y no tendría aquella gente, en consecuencia, dónde vivir[62].

[61] Munita, *El problema de la habitación..., op. cit.*, p. 37.

[62] Consejo Superior de Habitaciones Obrera, *Labor del Consejo Superior de Habitaciones Obreras durante el período 1911-1912*, p. 185.

La relevancia que estaban adquiriendo las demoliciones de las viviendas insalubres llevó al Consejo Superior de Habitaciones Obreras a fortalecer los apartados de la Ley de 1906, que hicieron relación con los incentivos a las empresas y al capital privado para construir nuevas residencias. Una de las primeras medidas fue elaborar un reglamento para garantizar los capitales invertidos en la construcción de habitaciones baratas, el cual quedó decretado en mayo de 1912 y vino a normar al artículo 21 de la Ley de Habitaciones Obreras, referente al tema citado. El reglamento en cuestión señalaba que «el Estado garantizará un interés hasta del seis por ciento anual sobre los capitales no inferiores a quinientos mil pesos que, en construcción de habitaciones para obreros, inviertan las sociedades que la ley define para ello»[63]. Se presentaron numerosas solicitudes de algunos inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, que involucraban capitales cercanos a los cien millones de pesos. Estas fueron informadas favorablemente por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, pero finalmente el ejecutivo las desestimó porque no existía una justificación sólida de que esos capitales «se hubieran invertido en habitaciones higiénicas»[64].

Lo anterior constituyó la letra muerta de la Ley, situación que desvela que, además del afán de vincular a los privados en la construcción de viviendas, el Estado intentó controlar por todos los medios los posibles fraudes amparados en su propia legislación. El mismo presidente, Ramón Barros Luco, que dictó el reglamento, se encargó de derogarlo. En su mandato se modificaron algunos incisos de la Ley de 1906 que eran los motores de la acción de los empresarios; en 1912 se disminuyó de 25 años a 5 años «el goce de la exención de contribuciones y rebaja en el consumo de agua potable»[65].

Este cambio supuso inmovilizar una parte de las empresas y particulares que construían viviendas para obreros, hecho que llevó nuevamente al Gobierno a reformar esa parte de la Ley. Es así como, bajo la presidencia de Juan Luis Sanfuentes, se incluyó en la Ley de Contribución de 1916 un apartado que señalaba que las construcciones declaradas higiénicas, mientras permanecieran como tales, tendrían una rebaja de un 50 por ciento en la exención del impuesto de haberes. Estas medidas fueron cuestionadas por las autoridades vinculadas al Consejo Superior. En los informes de gestión se insistió en lo negativo que habían sido para la labor de los Consejos dichas modificaciones. En 1919, por ejemplo, el presidente de la máxima autoridad habitacional del país señalaba que esos cambios «han

63 Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Reglamento sobre la garantía del 6% de interés a los capitales que se invierten en la construcción de habitaciones para obreros, p. 293.

64 Montaner, *Algunas consideraciones..., op. cit.*, p. 52.

65 Munita, *El problema de la habitación..., op. cit.*, p. 31.

sido poco felices, por cuanto debe estimularse eficazmente la construcción de habitaciones por parte de los particulares»[66].

El conflicto suscitado entre los propietarios y el Estado comenzaba a fraguarse lentamente a partir de las argucias y ventajas obtenidas por los primeros beneficios que daba la Ley de 1906. El Consejo Superior en su informe de 1911-1912 da cuenta de este hecho:

> Puede ocurrir el caso de que un propietario de *cité* manifieste en su solicitud para que sea declarada higiénica y económica que está dispuesto a cobrar por las casitas que la componen un canon no superior a 80 pesos, que es el máximo autorizado por el Consejo, y que más tarde, obtenido el pago del alcantarillado, suba el canon, dejando de ser económica. En este caso, no siendo fácil pretender la devolución del precio de dicho alcantarillado, quedaría burlado el Consejo, defraudados los intereses fiscales y contrariado el espíritu de la ley al conceder esas franquicias[67].

El problema en cuestión fue uno de los argumentos que llevó al Consejo a elaborar una pauta que sirviera de base a los inspectores para evitar casos como el citado. Dicha pauta detallaba aspectos tales como:

> Los funcionarios encargados de la inspección, al informar sobre las solicitudes de declaración de viviendas higiénicas, debían pronunciarse acerca del canon que a su juicio correspondía a las casas, tomando en cuenta para ello el precio de la construcción y del sitio; no despachar ninguna solicitud hasta que no estén habitadas las casas, a fin de poderse cerciorar de su verdadero canon y poder hacer a ciencia cierta la declaración de ser económica; cuando se trate de solicitudes referentes al pago de alcantarillado de *cités* higiénicas, no hacer la declaración de su condición de económicas, para los efectos de su tramitación, sino transcurridos seis meses desde la fecha en que hubieran sido habitadas; representar al Ministerio del Interior la conveniencia de que en los decretos de pago del precio del alcantarillado de las *cités* higiénicas se establezca la cláusula de que, en el caso de que dichas *cités* dejaran de ser tales dentro del plazo de cinco años, el propietario estará obligado a reembolsar al Estado lo que hubiere percibido

[66] Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Informe del Consejo Superior de Habitaciones Obreras al ministro del Interior, p. 95.

[67] *Labor del Consejo Superior...*, *op. cit*, p. 187.

> por el alcantarillado, para lo cual el Consejo de Habitaciones entablará las acciones correspondientes[68].

Pero la constitución de los consejos departamentales en las diferentes provincias de Chile fue bastante lenta; en numerosas ocasiones tuvieron serias dificultades para poder formarse. Según lo estableció en la Ley de 1906 se debían formar consejos en todas las capitales provinciales y en los departamentos que lo estableciese el presidente de la República. Hacia 1921 solo se encontraban en pleno funcionamiento diez consejos de un total mínimo de 24[69].

La preocupación que hubo por parte del Consejo Superior de Habitaciones Obreras en torno a la puesta en marcha de las delegaciones departamentales fue relativamente constante y dejó entrever los problemas que estas organizaciones tuvieron para cumplir con los preceptos de la Ley. Una circular remitida por el mencionado Consejo Superior en mayo de 1912 da testimonio de lo expuesto, señalando que «la institución no ha cesado de propender por todos los medios a impulsar la organización y buen funcionamiento de los consejos departamentales; pero, por desgracia, no siempre sus esfuerzos han sido fructíferos»[70]. La citada circular hace alusión además al hecho de que los consejos en funcionamiento habían enfocado sus acciones solo a presentar proyectos para la construcción de nuevas habitaciones; al respecto se apuntaba en ese documento que, «por regla general, ningún consejo ha hecho uso de sus atribuciones que la ley les otorga para procurar el saneamiento de sus habitaciones obreras, ordenando la demolición o reparación de los conventillos o casas de inquilinato que no cumplan con las prescripciones de la Ordenanza. Sus esfuerzos han tendido principalmente a solicitar del Consejo Superior fondos del empréstito para la construcción de casas para obreros, como haciendo consistir su misión en este solo objetivo»[71].

En la referida circular, el Consejo Superior, haciendo cumplir con las atribuciones que le otorgaba la Ley de 1906, en cuanto a la supervigilancia que dicha institución tenía sobre los consejos departamentales, hace llegar a estos últimos una serie de instrucciones para ayudar a su buen funcionamiento. Entre ellas podemos destacar: la indicación a los consejos departamentales a reunirse una vez por mes; el envío de una copia del acta

---

68 *Ibídem,* p. 188.

69 Munita, *El problema de la habitación..., op. cit.*, p. 17.

70 Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Circular remitida por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras a los Consejos Departamentales del país. Santiago, 29 de mayo de 1912, p. 295.

71 *Ibídem.*

de cada sesión, indicando los nombres de los consejeros inasistentes; la gestión ante quien correspondiera el reemplazo del consejero que dejara de asistir a tres sesiones consecutivas; la recomendación a los consejeros que ejercieran las atribuciones que la ley les confería en orden al saneamiento de las poblaciones obreras particulares; y comisionar al inspector para que visitara periódicamente los consejos de provincias e informara al Consejo Superior acerca de las necesidades de cada uno de ellos, a fin de atenderlas debidamente.

Las acciones de supervigilancia del Consejo Superior llevaban a dicha institución a recalcar a las autoridades provinciales acerca de la alta responsabilidad que tenían en el cumplimiento de la Ley y en la labor desarrollada para lograr la erradicación de las viviendas dañinas para la salud de la población. En el año 1913, a través de una comunicación enviada por el intendente de Santiago, Pablo Urzúa, en su condición de presidente del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, se hizo llegar una denuncia a los intendentes de Tarapacá y Antofagasta, ambos responsables de los consejos departamentales de sus provincias, indicando que la prensa santiaguina publicó un artículo que describía las miserables condiciones de vida de los trabajadores de las oficinas salitreras del norte del país. En el mismo comunicado se señala que el Consejo Superior era parte de lo expresado en aquel matutino; y, en función de las atribuciones que le otorgaba la Ley de 1906, se solicitaba a las mencionadas autoridades provinciales que informaran de la situación de las habitaciones obreras de la pampa salitrera y de las actuaciones que se estaban llevando a cabo para mejorarlas[72].

La respuesta dada por uno de los referidos intendentes, Alberto Fuentes, de Tarapacá, es bastante clara en señalar cuáles eran las dificultades que ellos tuvieron para realizar acciones en materia de saneamiento y de construcción de nuevas viviendas. Afirmó que «el Consejo Departamental de Tarapacá, dentro de las restringidas facultades que le da la ley, había procurado en primer lugar hacer demoler o reconstruir un gran número de habitaciones insalubres o inhabitables y luego después ir construyendo, a medida que los recursos lo permitieran, lotes de casas para obreros de condiciones higiénicas satisfactorias. El resultado ha sido insignificante para sus primeras tareas y nulo para las últimas»[73].

Se detallaba también que el Consejo Departamental realizó un llamado a propuesta pública para la construcción de viviendas en la ciudad de Iquique, la que efectivamente fue adjudicada, pero que aún no se contaba con el dinero procedente del nivel central, desde donde se les solicitaba

[72] Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Comunicaciones cambiadas por Consejo Superior de Habitaciones de Santiago y el Consejo de Iquique, p. 178-183.

[73] *Ibídem,* p. 183.

prorrogar el inicio de las obras. Finalmente, el proyecto no llegó a concretarse sin tener ninguna respuesta clara por parte del Consejo Superior. A su vez, en la minuta de respuesta mencionada, la autoridad departamental señalaba que estaba a la espera de realizar una rigurosa inspección a los más de setenta campamentos salitreros, pero que aún no se contaban con los recursos para realizarlos.

El informe descrito da muestra de las dificultades que tuvieron en su accionar los consejos departamentales; la falta de recursos hizo que muchos de los planes propuestos solo quedaran en buenas intenciones. Así también debemos mencionar que las mayores atribuciones de la Ley de 1906 estaban concentradas en el Consejo Superior radicado en Santiago, en donde lógicamente los resultados alcanzados fueron más fecundos. Esto demuestra, en términos generales, que las políticas públicas impulsadas en Chile desde los comienzos del siglo xx han tendido a concentrar el mayor peso en la capital y han dejado en muchas oportunidades postergadas las demandas de las provincias o regiones.

La preocupación que existía por la formación y buen funcionamiento de las delegaciones de Habitaciones Obreras en las diferentes provincias y departamentos del país continuó presente en prácticamente todo el período de vigencia de la Ley de 1906. Hacia 1919, el ministro del Interior, Luis Serrano, señalaba en un oficio enviado al presidente del Consejo Superior, con el fin de requerir información acerca de la marcha de los Consejos Departamentales, su inquietud por las actividades de estas últimas instituciones:

> Del examen de numerosos informes oficiales se desprende que los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras, órganos administrativos llamados a desempeñar el papel más importante en la ejecución de la ley, o no se han constituido o han funcionado muy irregularmente y, en todo caso, parecen haber descuidado de un modo lamentable su misión especial, que consiste en velar por el saneamiento de las habitaciones destinadas a viviendas obreras. Solamente así puede explicarse que después de trece años de vigencia de la ley que la fundamental labor de los Consejos Departamentales sea insignificante o dé resultados inapreciables, como lo prueba el hecho, no discutido, de la mayor parte tal vez de nuestra población obrera, tanto en las ciudades como en los campos o en los grandes centros de la industria salitrera o minera, continúa viviendo en habitaciones sórdidas y miserables, reñidas con las elementales exigencias de la vida civilizada[74].

[74] Consejo Superior de Habitaciones Obreras, nota del ministro del Interior al Consejo Superior, pidiendo que le informe sobre la labor desarrollada por los Consejos Departamentales y

En el oficio aludido, el ministro solicitaba con carácter urgente que se le remitieran: la nómina de los consejos departamentales que se habían constituido hacia esa fecha; los datos relativos a su funcionamiento y la respectiva labor desarrollada por ellos durante los últimos cinco años, junto sesiones celebradas en cada año, y las acciones administrativas o judiciales efectuadas; y el número de habitaciones demolidas y reparadas por la iniciativa del Consejo.

La respuesta a la solicitud mencionada por parte del presidente del Consejo Superior aclara algunas consideraciones relevantes en cuanto al accionar de las cuestionadas delegaciones departamentales. Se argumentaban motivos de escasez de personal, señalándose que dichos consejos «no habían cumplido su misión principalmente por carecer de secretario, indispensable para el servicio»[75]. A su vez se agregaba que en algunas oportunidades la acción de las respectivas autoridades provinciales había sido bastante deficitaria, afirmando que «en muchos casos no se ha encontrado en los intendentes y gobernadores, a quienes corresponde presidir los Consejos Habitacionales, la cooperación debida»[76]. Finalmente, se justificaba la escasa acción de las oficinas departamentales a partir de los exiguos recursos con que contaba la repartición en general, apuntándose la urgencia de promover los proyectos de ley relativos al financiamiento de las habitaciones baratas.

Además, hay que referirse a las dificultades que tuvieron los municipios para cumplir con las atribuciones que les daba la Ley de Habitaciones Obreras. Si la obra desarrollada por los consejos departamentales tuvo limitaciones, la de los ayuntamientos resultó ser prácticamente nula. Una evaluación de los resultados de la Ley realizada en 1921 destacaba que «las municipalidades de la República jamás se han preocupado de cumplir con la obligación de hacer la pavimentación e instalación de alumbrado que les impuso la normativa de habitaciones»[77]. Otro estudio de similares características apuntaba que «las municipalidades en nuestro país adolecen de un mal antiguo y quizás incurable, cual es la pobreza, que les impide emprender cualquier empresa en que sea necesario invertir algunos pesos; sin embargo, en muchas de estas instituciones existen las condiciones para hacer algo por la solución del problema, pero permanecen inactivas debido a que sus miembros solo se dedican a la política y a las discusiones vanas sin llegar a ningún resultado»[78].

---

le indique las medidas que convendría abordar para el estricto cumplimiento de la Ley de Habitaciones, 21 de julio de 1919, p. 90 y 91.

75 Informe del Consejo Superior de Habitaciones..., *op. cit.*, p. 94.

76 *Ibídem.*

77 Munita, *El problema de la habitación..., op. cit.*, p. 31.

78 Montaner, *Algunas consideraciones..., op. cit.*, p. 23.

Lo anterior puede ser complementado con una circular que en 1919 hace llegar el Consejo de Gobierno Local a todas las municipalidades del país, donde se indican algunas disposiciones para el cumplimiento de la Ley de Habitaciones Obreras. Se hizo énfasis en ese documento en que los municipios pusieran todos sus esfuerzos posibles en aplicar debidamente los artículos de la mencionada Ley, con el «fin de evitar que en lo sucesivo se construyan habitaciones antihigiénicas y se fomente la edificación de buenas habitaciones por los particulares»[79].

A lo largo de todo el período de vigencia de la Ley de 1906, se buscaron mecanismos para fortalecer la tarea de los Consejos de Habitaciones Obreras, fundamentalmente en lo relativo al financiamiento de su labor. En 1916, a indicación del entonces diputado conservador por la ciudad de Talca en el sur del país, Alejo Lira Infante, se aprobó en el parlamento una moción para otorgar al Consejo Superior los fondos provenientes del «remate de prendas de plazo vencido». Dichas prendas eran aquellos objetos empeñados en las casas de préstamo que salían a subasta pública y que tributaban al Estado parte de esa transacción. Dichos recursos permitieron aumentar la planta del personal técnico y apoyar la gestión de los consejos departamentales[80].

Debemos mencionar que el político Lira Infante aparece como una de las figuras parlamentarias que tuvo mayor participación en las primeras décadas del siglo xx, en lo que se refiere a la vivienda social. Lira se tituló de abogado en 1902 y tuvo una activa participación en el Partido Conservador y en las instituciones católicas que se formaron bajo su alero desde finales del siglo xix; entre otras actividades, fue miembro del Consejo de la Unión Católica y propietario de *El Diario Ilustrado*[81]. Participó con otros diputados y senadores en la redacción de Ley de 1906, a lo que debemos sumar que la gran parte de las modificaciones que tuvo la citada normativa fueron efectuadas bajo su iniciativa.

Dicho parlamentario se mostró constantemente preocupado por las dificultades que tuvo la aplicación de la normativa de Habitaciones Obreras durante su vigencia. En este sentido, una de las limitaciones que tuvo la legislación mencionada fue la de incluir en su jurisdicción solo las viviendas dadas en régimen de alquiler, dejando fuera aquellas residencias que eran cedidas por algunos empleadores a sus trabajadores o que simplemente eran habitadas por sus propios dueños. A este respecto, la memoria de la

---

79 Consejo Superior de Habitaciones Obreras, circular dirigida por el Consejo de Gobierno Local a todas las municipalidades del país, recomendándoles el cumplimiento de la Ley de Habitaciones, p. 99-106.

80 Pinto, *Habitación Popular, op. cit.*, p. 84.

81 *Diccionario Biográfico de Chile*, p. 882.

labor del Consejo Superior de Habitaciones Obreras de 1918 apuntaba que «no debe culparse al Consejo porque todavía queden algunas habitaciones obreras en pésimo estado, por ser ellas habitadas por sus dueños sin subarrendarlas, caso en el cual no puede procederse por no ser aplicable la Ley de Habitaciones que en su artículo 8º solo faculta al Consejo para proceder contra las propiedades destinadas a darse en arrendamiento»[82]. Lira Infante, en 1919, siendo secretario del Consejo, presentó una moción para modificar los artículos pertinentes a ese apartado de la Ley, pero no encontró la acogida necesaria en el Parlamento.

Anteriormente, en 1917 propuso al Congreso modificar la cotización de los inmuebles hereditarios que fueran inembargables, proyecto que fue finalmente aprobado. Su fórmula consistió en aumentar del valor mínimo que establecía la ley, lo que permitió dejar dentro de los márgenes de aplicación de la normativa numerosas viviendas que habían perdido esta condición, debido a los procesos inflacionarios y a la natural alza de los precios de los bienes raíces[83].

Lira Infante tuvo además la oportunidad de difundir el trabajo que se estaba realizando en Chile, en materia de habitaciones obreras, en el ámbito internacional. La memoria de la labor del Consejo Superior de Habitaciones Obreras de 1913 da cuenta de la asistencia del mencionado político chileno al décimo Congreso Internacional de Casas Baratas, celebrado en la ciudad de La Haya en 1913. En ese evento, Lira presentó como ponencia los resultados de la gestión del Consejo Superior de Habitaciones Obreras de 1912. Este estudio fue depositado en la Secretaría y recomendado en el programa como obra de consulta para todos los delegados. Según el mismo Lira, en su informe de actividades que entrega al embajador de Chile en Holanda y Bélgica con motivo de su estancia oficial en uno de esos países, la exposición por él realizada presentó gran interés por parte del resto de las delegaciones asistentes, fundamentalmente provenientes de Europa. En sus propias palabras, señala que:

> La labor de Chile en orden de este problema de tan vital interés fue motivo de los más favorables comentarios por parte de los miembros del Congreso, quienes reconocen que nuestro país es uno de los que más se ha preocupado de su solución, como lo demuestra su ley y la exposición de la labor del Consejo Superior. Este reconocimiento debe servirnos de estímulo

82 *Consejo Superior de Habitaciones Obreras. Memoria de su labor, 1917*, p. 7.

83 Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Proyecto de reforma de la Ley de Habitaciones referente a la inembargabilidad del inmueble hereditario, presentado por el diputado de Talca, don Alejo Lira Infante, p. 119-123.

> para perseverar en una obra que, afectando al bienestar del pueblo tan hondamente, es de la mayor trascendencia para el progreso nacional[84].

En 1919, como integrante del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Lira Infante fue uno de los promotores de la *Asamblea de la Habitación Barata*. Este evento constituyó una de las primeras instancias de discusión y debate a nivel nacional en el tema de la vivienda popular. Tuvo como propósito que «los consejos y las autoridades departamentales conocieran lo que se había hecho en materia de habitaciones obreras»[85]. Contó con la participación de las máximas autoridades del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales, además de algunos alcaldes, funcionarios de empresas industriales y profesionales interesados en el tema. Lira Infante realizó una detallada exposición de los vacíos de la legislación de 1906 y de las reformas a realizarse para superarlos. Al respecto, en la presentación de su trabajo, Lira señalaba que:

> La ley de febrero de 1906 ha fracasado solo en aquellos departamentos en los cuales los consejos respectivos no se han preocupado por darle cumplimiento. Por el contrario, ha dado espléndidos resultados allí donde su aplicación ha correspondido a los deseos del legislador. Lo anterior no quiere decir que esta ley, como todas sin excepción, no requiera modificación y reformas que la hagan más perfecta[86].

Las modificaciones propuestas por Lira hicieron referencia a seguir fortaleciendo la labor higienizadora de los consejos, para lo cual se presentaba la necesidad de dotar esas instituciones de mayor personal técnico. Para subsanar el déficit de viviendas nuevas, señalaba que era fundamental conseguir recursos para la «construcción en gran escala», a través de incentivos crediticios a las empresas constructoras. En este punto realzaba que era necesario dar curso a un proyecto de ley que autorizaba a las Cajas de Ahorro para que invirtieran sus capitales en la construcción de viviendas obreras.

Finalmente, debemos mencionar que Lira Infante propuso en la ya mencionada Asamblea de la Habitación Barata de 1919, que el Consejo Superior de Habitaciones Obreras comenzara a publicar una revista «con

---

[84] Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Informe enviado por Alejo Lira Infante al ministro de Chile en Bélgica y Holanda, detallando sus actividades en el X Congreso de Habitaciones Baratas, celebrado en La Haya en septiembre de 1913. París, 29 de septiembre de 1913, p. 114-117.

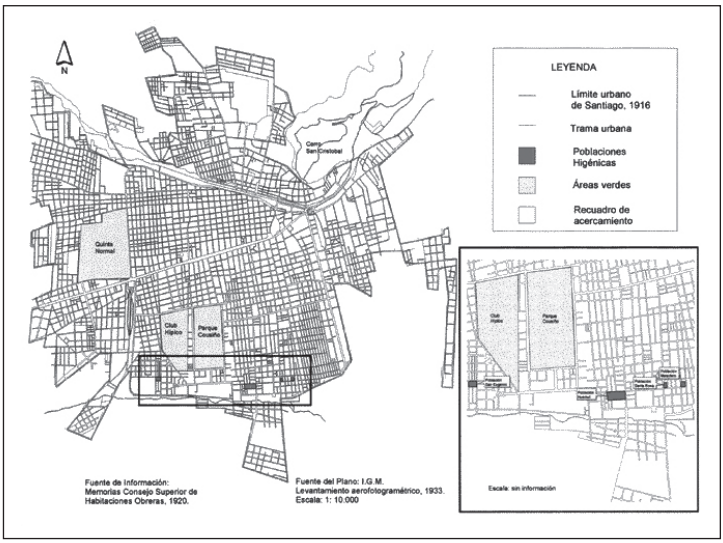
[85] Gálvez, *Introducción de la Asamblea de la Habitación Barata*, p. 4.

[86] Lira Infante, *Vacíos en la legislación vigente y reformas que se imponen*, p. 123.

el objetivo de impulsar por todos los medios adecuados la solución del problema de la habitación, estimulando activamente la acción de los Poderes Públicos, la de los Consejos de Habitaciones, de las municipalidades y de la iniciativa privada». La publicación en cuestión, llamada *Revista de la Habitación*, comenzó a aparecer en 1920 y finalizó en 1926. Fue la tribuna de «ingenieros, médicos, políticos y comentaristas de las más diversas especialidades, quienes debatieron públicamente con respecto a las distintas soluciones del problema de la habitación popular»[87].

La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 marcó el inicio de la acción del Estado chileno en cuanto a la vivienda social y sentó las bases para las futuras acciones que se desarrollarán en la materia. El balance positivo que tuvo la acción higienizadora de los consejos de habitaciones para obreros hacia la demolición de los conventillos, y negativo en torno a la construcción de nuevas viviendas, repercutirá significativamente en el precio de los alquileres. Ello condujo a la profundización del conflicto entre propietarios y arrendatarios, cuyo análisis abordaremos en el siguiente capítulo, junto con tratar los cambios en la legislación habitacional chilena en la década de 1920, en especial la formulación de la Ley Habitaciones Baratas de 1925, que pretendió reimpulsar la edificación de nuevas residencias para las clases populares.

Figura 14. Localización de los principales conjuntos de viviendas construidos por la Ley de Habitaciones Obreras de 1906



87 Guzmán, *Políticas públicas y vivienda popular: el arrendamiento en Santiago de Chile 1906-1950*, p. 22.

Capítulo iii

La ley de arrendamientos y la normativa de habitaciones baratas de 1925

En el presente capítulo se realiza un análisis de las diferentes iniciativas que tomó el Estado chileno en relación a la vivienda en 1925. En aquel período se decretó una normativa de arrendamientos y la Ley de Habitaciones Baratas, que vino a reemplazar a su antecesora de 1906. En los años que preceden a las mencionadas legislaciones se generaron en Chile, y en especial en las principales ciudades del país, importantes conflictos sociales en torno al precio de los alquileres. Estos conflictos se vieron afectados, en primer lugar, por la escasez de viviendas generadas a partir del proceso de demoliciones, provocado por la Ley de Habitaciones Obreras de 1906, y, también, por las consecuencias que tuvo en Chile la baja de los precios internacionales del salitre, en los años posteriores a la Primera Guerra Mundial, situación que afectó la economía nacional y repercutió en el alza del costo de la vida en general.

En una primera instancia, el Estado ciñó sus acciones en torno al problema habitacional en función de la legislación vigente en esos momentos; la filosofía imperante en esa materia era fortalecer el ámbito de acción que impuso la Ley de 1906. Posteriormente, en la medida que las presiones sociales fueron mayores, sus respuestas tendieron a construir un nuevo marco normativo. Las actuaciones se centraron en la disminución de las tarifas de los arriendos, junto a la creación de los Tribunales de Vivienda, para dirimir los conflictos entre los arrendatarios y los rentistas. Además, se intentó reimpulsar la edificación de nuevas viviendas, a través de la otorgación de mayores franquicias crediticias por medio de la Caja de Crédito Hipotecario. Dicha iniciativa fue incluida en la Ley de Habitaciones Baratas,

que se aprobó meses después del Decreto de Arrendamientos y que incluyó las cooperativas de vivienda como uno de los ejes de desarrollo de la nueva política habitacional que se comenzaba a gestar en esos años.

Los resultados de dichas iniciativas fueron relativamente limitados. Los Tribunales de la Vivienda quedaron sin existencia hacia 1927 y para la estadística quedaron cerca de 30.000 piezas que fueron demolidas en su período de vigencia. Respecto de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, marcó el inicio de las cooperativas de viviendas en Chile, y bajo su jurisdicción se construyeron cerca de 6.000 casas en todo el país. Sus problemas se centraron en la fiscalización de los créditos y en el elevado número de morosos en los pagos de los dividendos que esta ley tuvo a los pocos años de su promulgación.

El conflicto de los arrendatarios, 1914-1925. Antecedentes generales

Uno de los problemas que se generó con la aplicación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 fue el alza de los precios de los alquileres, debido a la acción higienizadora de los Consejos Habitacionales, la cual no fue acompañada por una reposición de los conventillos demolidos ni por el respectivo aumento de la edificación de nuevas casas para las clases trabajadoras.

Además, las viviendas que se construyeron al amparo de la citada Ley tuvieron costos relativamente altos para ser arrendadas o adquiridas por obreros de bajos ingresos. Esta sección de la población chilena siguió habitando en condiciones mínimas, ajenas de la presencia de los servicios de urbanización. Un estudio ya comentado en los capítulos anteriores, efectuado hacia principios de la década de 1920 y que realizó una evaluación de la legislación de 1906, señalaba que «el 90 por ciento de las habitaciones higiénicas construidas en Santiago al amparo de la Ley está formado por departamentos de varias piezas, cuyo canon mensual fluctúa entre cuarenta y ochenta pesos, cantidad muy distante de los medios económicos de la clase más pobre de la sociedad: jornaleros, gañanes y lavanderas, que no pueden gastar más de veinte pesos mensuales en arriendo de habitación»[1].

Precisamente los propietarios rentistas que estaban relacionados con las habitaciones para obreros no se involucraban en el negocio inmobiliario sin obtener ganancias. Tanto los conventillos insalubres como las casas higiénicas reportaban importantes ganancias a sus propietarios. Un informe realizado por el ingeniero inspector del Consejo Superior de Habitaciones Obreras en 1913 expone el régimen de intereses y renta de

[1] Munita, *El problema de la..., op. cit.*, p. 32.

algunos conventillos de Santiago. En ese documento se da cuenta de la situación de algunas agrupaciones de aquellas viviendas colectivas, que muchas veces contaban con órdenes de realizar mejoras y cuyos dueños obtenían significativas ganancias por su alquiler. Esa misma fuente, para ejemplificar globalmente los beneficios económicos que generaban aquellas residencias, señalaba que:

> Por datos recogidos en conventillos tomados al acaso, todos ellos en estado de mandarlos a demoler por inhabitables, se han llegado a constatar intereses superiores al 30 por ciento, nunca inferiores al 12 por ciento, salvo el caso de que se trate de conventillos ubicados en partes tan centrales de la ciudad que el valor del terreno que ocupen sea desproporcionado al valor total de los edificios. Por ejemplo, en la calle San Pablo número 1957, se levanta un conventillo sobre un terreno de 864 m², cuyo valor puede estimarse a razón de setenta pesos el metro cuadrado. Los edificios por el mal estado no pueden ser valorizados comercialmente y, en tales condiciones, el valor aproximado de la propiedad alcanza más o menos a sesenta mil pesos. Las piezas del conventillo se arriendan por un canon mensual que varía entre 35 y 12 pesos. La renta bruta que produce la propiedad es superior a ocho mil pesos anuales y corresponde por lo tanto a un interés superior al 13%[2].

El testimonio anterior muestra el margen de ganancias obtenidas por los propietarios rentistas con el alquiler de los conventillos, el que para el caso descrito era de los más bajos, debido al estado de la edificación. Como hemos mencionado, la aplicación de la Ley de 1906 tuvo consecuencias en los precios que se pagaban por arrendar este tipo de habitaciones; en la medida que las exigencias en la calidad de la construcción eran mayores, lógicamente el nivel de inversión por parte de quienes construyeron residencias obreras para ser entregadas en régimen de alquiler aumentaba, haciéndolo con ello el valor de los arriendos.

A lo anterior debemos agregar que los precios de los alquileres no solo se elevaban debido a una disminución de la oferta de las viviendas, sino también a causa del alza en general del costo de la vida en la segunda mitad de los años 1910. Lo anterior tuvo su origen, en parte, en la crisis económica que vivió Chile en la primera postguerra, la cual estuvo marcada por las sucesivas bajas de los precios internacionales del salitre, principal fuente de ingresos del país.

[2] Consejo Superior de Habitaciones Obreras. Memoria de su labor, 1913. *El interés que produce el conventillo*, p. 74.

La estructura política parlamentaria sobre la cual se cimentaba la forma de gobernar la nación estaba fundamentada en gran parte por la riqueza salitrera. Una vez comenzada la desvalorización de dicho mineral, se comenzaron a sentir con mayor fuerza los embates de los movimientos sociales que demandaban soluciones inmediatas ante la crisis generalizada. Las consecuencias que tuvo el salitre sintético sobre la industria del nitrato fueron desastrosas: en el período posterior a la Primera Guerra Mundial se cerraron 134 oficinas que trabajaban antes del aludido conflicto bélico[3].

Las empresas salitreras despidieron a numerosos obreros, sin indemnización de ninguna especie, al tiempo que tampoco otorgaban medios para que los trabajadores cesantes regresaran a la zona central del país. Esta situación agravaba el conflicto social que se gestaba por esos años y contribuía a enardecer los discursos de los dirigentes obreros. Desde los preludios de la Gran Guerra, se empezaron a sentir los avatares de las bajas de los precios del salitre en el mercado internacional. El Gobierno en 1914 decidió apoyar el traslado de aquellos mineros que debían abandonar sus trabajos hacia Valparaíso y Santiago, bajo el supuesto de que en esas ciudades encontrarían trabajo en otras faenas; se dispusieron de albergues para alojarlos, para posteriormente abandonarlos a su propia suerte[4]. En ese mismo año, el Ministerio de Industrias aprobó un decreto que creaba una oficina de colocaciones gratuita para los despedidos de la industria salitrera, pero finalmente no obtuvo los resultados esperados. En los años siguientes, el problema en cuestión fue en aumento: solo en 1921 se trasladaron del norte minero al centro del país cerca de cincuenta mil personas[5].

En ese contexto, los movimientos obreros y sindicales comenzaron a tomar cada vez más importancia, las reivindicaciones sociales fueron su bandera de lucha, siendo los principales argumentos: la carestía de la vida, la cesantía y las condiciones de trabajo. Dentro de ese marco se insertaron también las demandas habitacionales; la exigencia de viviendas dignas, baratas e higiénicas fueron parte del discurso de las organizaciones laborales y sociales.

En este escenario hacia ese período surge la figura política de Arturo Alessandri, abogado que hizo su tesis de licenciatura sobre el tema de las habitaciones obreras, a la cual nos referimos en el capítulo I. En 1920 gana las elecciones presidenciales, apoyado por la Alianza Liberal; en su discurso estuvo siempre presente la necesidad de generar una reforma social, que representara e intentara abordar las significativas carencias que tenía Chile en esas materias. Su programa de gobierno señalaba que la solución del

[3] Heise, *Historia de Chile..., op. cit.,* p. 432.
[4] Espinoza, *Para una historia..., op. cit.,* p. 50.
[5] Heise, *Historia de Chile..., op. cit.,* p. 432.

gravísimo problema que representaba la ausencia de una legislación social que comprometiera firmemente la acción del Estado no se podía hacer esperar, agregando que:

> Nadie puede desconocer la eficacia del proletariado como factor económico irremplazable y el Estado debe tener todos los elementos necesarios para defenderlo, física, moral e intelectualmente. Debe exigirse para él habitaciones higiénicas, cómodas y baratas que resguarden su salud y que tengan el atractivo necesario para alejarlo de la taberna y para generar en su espíritu los sentimientos de hogar y de familia. Hay que velar porque su trabajo sea remunerado en forma que satisfaga las necesidades mínimas de su familia. Hay que protegerlo en los accidentes, en las enfermedades y en la vejez. La sociedad no puede ni debe abandonar a la miseria y al infortunio a quienes entregaron los esfuerzos de su vida entera a su servicio y progreso[6].

El sistema político y social chileno cambia substantivamente en esos años. Las respuestas a la «cuestión habitacional» se generaron en un contexto en donde el protagonismo de las actuaciones públicas fue cada vez mayor y las soluciones planteadas vinieron dadas por esa dimensión, es decir, el Estado se compromete directamente en la edificación de las viviendas para trabajadores e intenta regular cada vez más la intervención de los privados.

Las ligas de arrendatarios en 1914

El primer movimiento de arrendatarios que se genera en Chile ocurre en 1914, más precisamente en la ciudad de Valparaíso. En ese año las sociedades obreras comenzaron a realizar manifestaciones en torno a la carestía de la vida, y en dicho marco se formó una Liga de consumidores que tuvo dentro de sus principales banderas de lucha el alto precio de los arriendos. Esta asociación derivó en ese mismo año en la constitución de una Liga de Arrendatarios. La agrupación, en su declaración de intenciones, daba a conocer los objetivos perseguidos: «impedir el alza de los cánones de alquiler en las habitaciones; trabajar para obtener una reducción del cuarenta por ciento en los arriendos; exigir a los propietarios reformas higiénicas y el cumplimiento municipal de las disposiciones de aseo; y combatir todo abuso de los propietarios en contra de los arrendatarios»[7].

[6] Alessandri, Programa presidencial, 1920, p. 353 y 354.
[7] Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*, p. 55 y 56.

Los integrantes de dichas organizaciones se definieron como obreros cesantes o con bajos ingresos, atribuyendo esta condición a la crisis económica. La coyuntura que daba lugar a su situación no les permitía asumir ningún tipo de compromiso monetario, apuntando ellos mismos que «la gran mayoría estamos sin trabajo y, a los que por casualidad nos mantenemos con ocupación, se nos ha rebajado el jornal»[8]. En el accionar de la Liga de Arrendatarios de Valparaíso, existía la intención de generar instancias de negociación con la contraparte constituida por los propietarios. Subyacía en la justificación del movimiento hacer notar sus precarias condiciones de vida, ante lo cual exponían a la comunidad que: «lo que viene a hacer realmente angustiosa la situación del proletariado son las exigencias de los arrendatarios que, a sabiendas de que no hay trabajo y que los artículos de consumo han subido de precios, aumentan día a día los lanzamientos, rehusando toda promesa de pago»[9].

En Santiago y otras ciudades de Chile hubo también otros movimientos de arrendatarios, los que convocaron a mítines para exponer las abusivas condiciones de los alquileres y dejar presente los efectos de la crisis económica que afectaba a los obreros que debían pagar mes a mes una renta de arriendo. En general las ligas no obtuvieron los resultados esperados, los propietarios no bajaron los cánones y el Estado no declaró la moratoria en los pagos; a lo más se llegaron a negociaciones individuales entre propietarios y determinados grupos de moradores de casas de alquiler. En muchas oportunidades, los inquilinos siguieron en una posición de desventaja respecto de los propietarios rentistas y los acuerdos no siempre les fueron favorables. Sin embargo, a partir de esos años se comenzaron a sentar las bases de un movimiento que tomó cada vez más fuerza en los años venideros y que alcanzó importantes reivindicaciones sociales[10].

La única respuesta contundente a favor de las peticiones que realizaban las organizaciones de arrendatarios vino en esos años desde le Iglesia católica, que decretó en 1914 una rebaja del treinta por ciento en los cánones de alquiler en las viviendas de su propiedad. En ese año un periódico de Santiago señalaba en torno a esta medida que:

---

8 Petición de la Liga de Arrendatarios ante la Cámara Predial de Valparaíso, publicada en el periódico *La Unión* el 27 de septiembre de 1914 (Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*, *p. 57*).

9 Memorial con las conclusiones del mitin de octubre convocado por la Liga de Arrendatarios, publicado en el diario *El Mercurio* de Valparaíso el 12 de octubre de 1914 (Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*).

10 Chaparro, *La propiedad de la vivienda y los sectores populares, 1900-1943*, p. 13.

> El ilustrísimo y reverendísimo arzobispo de Santiago ha dispuesto que en las propiedades de la curia eclesiástica y en las suyas propias se rebajen en un 30% los cánones de arrendamiento, como medio de mejorar al menos en algo aquella aflictiva situación de tanta gente.
>
> La intendencia, por su parte, llama a todos los propietarios de Santiago a imitar el ejemplo dado por el arzobispado[11].

La respuesta por parte de los rentistas no se hizo esperar, haciendo valer también su condición de personas necesitadas. Ellos argumentaron que en muchos casos el ingreso obtenido por este medio era la única fuente de ingresos de familias numerosas y con dificultades para sobrellevar la vida diaria. Algunos de estos propietarios señalaban que «el arzobispado u otros millonarios, si quieren hacer la caridad, encontramos que es santo y loable; pero es preciso que el pueblo se imponga de que nadie tiene el derecho a saciar el hambre con el despojo y la ruina de los que tenemos la debilidad de sacrificarnos por largo tiempo para asegurarnos una pequeña asistencia»[12].

Los movimientos de arrendatarios 1922 y la Exposición de la Habitación Económica

Hacia 1922 las movilizaciones alrededor del problema de los alquileres tomaron mayor fuerza que los años anteriores. El alza en el costo de la vida hizo que en 1918 se formara la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional, conformada por las más importantes delegaciones obreras de Santiago. En ese año se produjeron treinta huelgas y en 1919 sesenta y seis paralizaciones de la jornada laboral. Todas tenían como demanda básica el abaratamiento de los artículos de consumo y la mejora salarial[13]. En el marco de la Asamblea Obrera de Alimentación Nacional y de la Federación Obrera de Chile, a la cual en 1919 se adscribió la primera de ellas, el problema habitacional no era el más significativo; sin embargo, algunas agrupaciones vinculadas al movimiento obrero en general comenzaron a poner el tema en el debate.

El cuadro 7 reproduce una información publicada en el *Boletín del Instituto de Reformas Sociale*s de España por el director de la Oficina del Trabajo de Chile[14], donde se muestra la evolución del costo de la vida

---

11 *El Chileno*, 7 de septiembre de 1914 (Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*, p. 60).
12 *El Mercurio* de Valparaíso, 1 de octubre de 1914 (Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*).
13 Illanes, *En el nombre del Pueblo...*, p. 132 y 146.
14 Poblete, *El problema social obrero en Chile en 1923*, p. 474-485.

entre 1913 y 1923, tomando como base los valores de la habitación, luz, calefacción, alimentación, vestuario y transporte. Aunque constituyen cifras oficiales y el estudio se realiza en un momento de gran presión social, se puede observar un alza generalizada en cada uno de esos servicios y productos, aumentos que lógicamente fueron en desmedro de los más necesitados.

Cuadro 7. Números índices del costo de vida en Chile entre 1913 y 1923

Bienes	*1913*	*1914*	*1915*	*1916*	*1917*	*1918*	*1919*	*1920*	*1921*	*1922*	*1923*
Habitación	100	100	100	109	118	127	136	145	154	155	154
Luz y calefacción	100	105	109	126	121	131	149	166	195	209	212
Alimentación (productos nacionales)	100	115	122	118	112	116	133	160	146	138	142
Alimentación (productos importados)	100	121	127	125	110	133	203	208	204	216	227
Vestuario	100	110	145	154	166	174	187	202	212	212	216
Transporte ferroviario	100	142	158	142	113	117	142	151	213	272	216

Fuente: Poblete, 1923

En 1921, la organización de trabajadoras Unión Femenina comenzó a constituir el Comité pro Abaratamiento e Higienización de las Habitaciones[15]. Hacia 1922, dicho comité se unió a otras agrupaciones que demandaban mejoras similares, como la baja en el precio de los tranvías. El conjunto de estas organizaciones se refundió en lo que se vino a llamar el Comité Obrero de Acción Social. En ese marco, en el mismo 1922 un pequeño grupo de arrendatarios de un conventillo de Santiago acude al citado comité con el fin de impulsar una huelga contra su propietario y de paso recibir el apoyo de dicha agrupación.

Esa acción, que comenzó a principios del mes de mayo del mencionado año, terminó en un par de semanas con trescientos conventillos movilizados y con la firme convicción de no cancelar los alquileres hasta que los propietarios aceptasen su pliego petitorio. Las peticiones del primer conventillo en huelga tuvieron relación con: el reconocimiento del Comité de Huelga por parte del arrendatario; la rebaja del canon a negocios y casas; la instalación de excusados al interior del conventillo; la construcción de

[15] Entrevista al secretario del Comité pro Abaratamiento e Higienización de las Habitaciones, publicada en el periódico *La Federación Obrera de Chile* (Espinoza, *Para una historia...*, p. 63).

cocinas en las piezas; la eliminación de las multas; un plazo de cinco años como período de validez de los acuerdos; y el no pago del alquiler hasta que se firmara el acuerdo; entre aquellas cuestiones de mayor relevancia[16].

Las soluciones que se plantearon al problema descrito provinieron fundamentalmente de algunas autoridades oficiales; por ejemplo, para el caso de Santiago, el intendente intentó intervenir y, como presidente del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, determinó inspeccionar los conjuntos de viviendas en las cuales sus propietarios se encontraban en conflicto con sus arrendadores. Se verificaron sus deficiencias y se ordenaron las mejoras respectivas; al mismo tiempo, la mencionada autoridad se negó a utilizar la fuerza pública como medida de presión y ofreció a los huelguistas cambiarse de vivienda sin la obligación de pagar los montos adeudados.

Desde un punto de vista más amplio, una de las alternativas más interesantes que se planteó para buscar soluciones al conflicto habitacional en cuestión provino de la Cámara Nacional del Comercio, la que promovió la Exposición de la Habitación Económica de 1922. Este evento tuvo como objetivo interesar a los empresarios y sociedades del gremio de la construcción para que discutieran y propusieran soluciones al déficit de viviendas baratas. Se apuntaba en la convocatoria de dicha exposición que «en este último tiempo, con el crecimiento de la población y con la paralización de las construcciones, por razón de la carestía de los materiales, se ha producido una crisis aguda que comienza a manifestarse aquí en Santiago por medio de la huelga de arrendatarios; la huelga es una protesta contra el alza de los alquileres que el pueblo estima desproporcionados»[17]. La figura 15 muestra dos propuestas que participaron en el concurso de afiches, que dan cuenta de la imagen que se comenzaba a construir en aquellos años de la casa propia, de una clase trabajadora que podría acceder a ella, resaltando herramientas que simbolizan el trabajo de la tierra. Claramente se proyecta al migrante campesino en el mundo urbano y su integración está propuesta en base a la propiedad de la vivienda.

[16] Espinoza, *Para una historia...*, p. 67 y 68.
[17] *Ibídem*, p. 71.

Figura 15. Afiches de la Exposición de la Habitación Económica



Fuente: Revista de la Habitación, 1922.

Uno de los números del ya mencionado *Boletín del Instituto de Reformas Sociales* de Madrid publicado en septiembre de 1922 da testimonio del discurso inaugural de la citada exposición, que es realizado por el entonces vicepresidente del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Ramón Subercaseaux. En esa oportunidad, dicha autoridad señala que muchas naciones de Europa alcanzaron soluciones satisfactorias respecto de las viviendas baratas, pero que para el caso de Chile «no se ha avanzado más porque no se ha querido, porque no se ha entrado en el convencimiento de que se puede y se debe hacer una reforma importantísima en provecho del bienestar de la cultura de los chilenos»[18]. El discurso en cuestión contenía un fuerte sentimiento nacionalista, característico de aquellos años, en donde los capitales extranjeros y las reminiscencias de la crisis del salitre eran vistos como culpables de los males que afectaban a la sociedad chilena; se apuntaba que «ni las leyes, ni las costumbres, ni las ideas, ni las enseñanzas van por el camino de consolidar una raza fuerte, hombres valientes y mujeres robustas y agradables». En este escenario, se agregaba que era bien conocido por todos la necesidad de fortalecer la educación de los más necesitados y que era fundamental alfabetizar al pueblo; sin embargo, él apuntaba respecto de la vivienda que existía cierto desconocimiento, el que se ejemplificaba con la siguiente afirmación:

> Nadie piensa, sin embargo, nadie conoce, parece, cuando se trata de lo primero en la vida natural, de lo que es tan útil como el mismo alimento de cada día: de la vivienda, sin la cual no hay familia, no hay raza, no hay nación, no hay Estado. La instrucción es sin duda cosa muy buena; pero nunca será de resultados efectivos sin la existencia del hogar de donde parte el alumno. La educación es todavía más indispensable, más base de cultura; pero ¿cómo hacerla, cómo comenzarla siquiera dentro de un antro, cómo dar la lección de pulimento en medio de un chiquero?[19]

Parte de la crisis que, vivida por la edificación de viviendas baratas, era explicada por Subercaseaux, a partir del alza de los materiales de construcción, refiriéndose a ello de la siguiente forma:

---

[18] Subercaseaux, Chile. El Congreso de la Habitación Económica. Discurso del vicepresidente del Consejo Superior de Habitaciones Higiénicas en la inauguración de la Exposición de la Habitación Económica, p. 514.

[19] *Ibídem*, p. 515.

> Los materiales, ladrillos y adobes, que valían cincuenta pesos, subieron a doscientos pesos, y así lo demás. El resultado se ve claro: la casita sana y decente de dos mil pesos hoy cuesta seis mil. El interés del dinero obtenido en la forma de alquiler no compensa ya, el capitalista prefiere otra cosa[20].

La solución propuesta por parte de la citada autoridad era ofrecer por medio de las Cajas de Ahorros sumas considerables para la edificación de viviendas económicas, con bajos intereses. Respecto de esta materia, podemos apuntar que existía un proyecto de ley desde 1917 que buscaba a través de la Caja de Crédito Hipotecario organizar sociedades anónimas con el objeto de comprar terrenos y construir habitaciones higiénicas para obreros. Dicho proyecto fue publicado en la Memoria de la labor del Consejo Superior de Habitaciones Obreras de 1917, y afirmaba en su presentación que, si se destinaran parte de los cerca de setenta millones de pesos depositados por los imponentes de la Caja de Ahorros de Santiago a la fundación de una sociedad constructora de habitaciones populares, se daba solución a uno de los problemas sociales más graves de la época y de paso los ahorros de muchos chilenos se valorizaban legítimamente por este medio[21]. Finalmente, la propuesta mencionada quedó como muchas otras, solo a nivel de proyecto.

Las conclusiones que se generaron en la Exposición de la Habitación Económica de 1922 mostraron claramente la separación que tenía que existir entre las actividades que desarrollaba el Estado en torno al problema de la vivienda obrera con las que efectuaban los agentes privados. En esta dirección, las propuestas realizadas se refirieron a impulsar acciones para motivar la acción de los particulares y al empleo de técnicas de edificación que permitieran abaratar los costos de construcción. Concretamente las medidas sugeridas por dicho evento fueron:

1. El empleo de materiales y de sistemas de construcción apropiados que, sin detrimento de la higiene ni de las comodidades, disminuyan el costo de estas construcciones, y que este precio de costo, por alojamiento, debe ser proporcional a lo que el obrero puede pagar por alquiler, calculando este como máximum, en la quinta parte de su salario.

---

20 *Ibídem*, p. 516 y 517.

21 Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Proyecto que autoriza a la Caja Hipotecaria para organizar sociedades anónimas con el objeto de comprar terrenos y construir habitaciones higiénicas para obreros, p. 105.

2. Que se modifique la actual Ley de Habitaciones Obreras, principalmente en el sentido de proporcionar a la iniciativa privada capitales abundantes y baratos.
3. Que el Estado no entre a competir con los particulares en esta materia, pues mataría la iniciativa privada, sino que se limite a proporcionar a aquellos los medios y facilidades necesarias[22].

Es importante señalar que la Exposición de la Habitación Económica de 1922 fue organizada por dos personas que tuvieron una participación relevante en el tema de la vivienda social en las primeras décadas del siglo xx: Carlos Carvajal, a quien hicimos referencia en el capítulo ii, y Julio Pérez Canto, quien llevó el liderato en el tema desde la Sociedad de Fomento Fabril. Desde una perspectiva más amplia, en dicha exposición surgió una iniciativa tendiente a crear un Museo Social, al estilo de los existentes en Europa y Estados Unidos.

Según las propias palabras de Pérez Canto, el Museo Social «se encargaría del estudio de todos los problemas relacionados con el bienestar económico-social por medio de investigaciones, conferencias y muy particularmente de la organización de exposiciones permanentes o periódicas de habitaciones económicas; de aparatos para evitar accidentes, de higiene industrial, y en general de todas las materias relativas a la higiene social»[23]. Como conclusión de la Exposición de 1922 y de la importancia de la creación del mencionado museo, Pérez Canto señalaba lo siguiente:

> Los trabajos presentados en las interesantes y variadas conferencias que se han dado con motivo de la exposición demuestran que la población obrera vive mal y en un hacinamiento lamentable, en forma que constituye un peligro para el vigor de la raza, pues en una pieza duermen de cuatro a seis personas, como término medio. Ante situación tan gravísima para la tranquilidad y el porvenir del país se hace indispensable la creación del citado museo como institución destinada a llamar la atención hacia la necesidad de luchar eficazmente por el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestro pueblo[24].

La idea de formar un Museo Social no prosperó, incluso Pérez Canto en la Exposición de la Habitación Económica de 1935 insistió nuevamente con este proyecto, el que quedó como otros una vez más en el olvido. Aunque

[22] Tornero, *Lo que la exposición de la habitación nos ha enseñado*, p. 664.
[23] Pérez Canto, *Sobre el museo social y el problema de la habitación*, p. 20.
[24] *Ibídem*.

muchas de las propuestas de esos encuentros no se vieron materializadas en leyes u otras medidas concretas, este tipo de reuniones fueron un buen aliciente para motivar la discusión y el debate en torno a los distintos problemas sociales que afectaban al país.

Como se señaló, los museos sociales eran instituciones que existían ya en algunos países del Viejo Mundo. A modo de ejemplo, podemos mencionar el caso del Museo Social de Barcelona, creado en 1909, institución que amparó la creación de importantes centros de investigación en materia de vivienda y desarrollo urbano. En efecto, en esa ciudad en 1912 se formaba la Sociedad Cívica La Ciudad Jardín, que estuvo involucrada en algunas actuaciones urbanísticas y difundió su trabajo a través de la *Revista Civitas*[25]. Posteriormente, en 1916, se creaba unido a dicha sociedad el Instituto de la Habitación Popular, que tuvo dentro de sus objetivos efectuar un examen en toda su extensión del problema de la habitación y proponer soluciones tendientes a superar la falta de viviendas. En este caso, el Museo Social fue un verdadero motor de las iniciativas públicas y privadas para estudiar las cuestiones sociales y crear espacios en los que se pudieran proponer soluciones que fueran asumidas como compromiso por parte de los entes públicos.

La huelga de arrendatarios de 1925

Hacia 1925 se produce la movilización de habitantes de conventillos y *cités* que mayores repercusiones tuvo en la década de 1920. En ese año, por un lapso de seis meses, un significativo número arrendatarios dejó de pagar sus cánones de alquiler[26]. El contexto en que se produce el conflicto de 1925, desde el punto de vista político y social, recoge la particular situación que vivía Chile en ese período.

El gobierno de Chile en ese entonces tuvo serias dificultades para tramitar algunos proyectos de ley, que contaban con la férrea oposición de algunos grupos al interior del Parlamento. Uno de esos proyectos era el referido a la Ley de Impuesto a la Renta, que al momento de ser aprobado tuvo su rápida respuesta por los propietarios de tierras, habitaciones y edificios, quienes elevaron prácticamente en un cien por ciento las tarifas de alquiler[27].

En Santiago y Valparaíso estas medidas encontraron una inmediata reacción por parte de las organizaciones de arrendatarios, todas ellas

[25] Roca, *Política econòmica i territori a Catalunya*, p. 61.
[26] Espinoza, *Para una historia..., op. cit.*, p. 79.
[27] *Ibídem*, p. 83.

vinculadas a diferentes organizaciones obreras con orientaciones políticas bien definidas. En la capital del país existían la Liga de Arrendatarios y la Sociedad de Arrendatarios de Defensa Mutua; la primera de ellas tuvo una orientación sindical con influencia anarquista, mientras que la segunda se concebía como una organización de asistencia y estaba vinculada a grupos más moderados.

La huelga comenzó hacia principios de febrero de 1925, tanto en Santiago como en Valparaíso. La respuesta por parte de las autoridades no se hizo esperar: la presidencia de la República y el Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social intervinieron directamente en el conflicto. Desde esta última institución, el ministro José Santos Salas, quien tuvo una activa participación en la legislación de vivienda promulgada en 1925, señalaba que «llegó el momento de solucionar rápidamente el problema, que es acaso el más trascendental de los que tenga el país en lo que respecta a la cuestión social»[28]. Transcurridas unas pocas semanas del inicio masivo del movimiento se dio curso a la aprobación del Decreto Ley 261, que declaraba una rebaja del cincuenta por ciento del canon de arrendamiento en las viviendas declaradas insalubres e instituyó los Tribunales de la Vivienda para dirimir los conflictos entre los arrendatarios y los propietarios.

Las reacciones, tanto de las agrupaciones de inquilinos como de los rentistas, mostraron de forma prácticamente inmediata que no existía plena satisfacción con la legislación aprobada desde el Gobierno. Los arrendatarios continuaron con sus movilizaciones, estaban decididos a llevar a la práctica sus planteamientos de una rebaja general, que no estuviera supeditada a la salubridad y al valor de la renta. Por su parte, los propietarios a través de la Cámara Predial defendieron su posición, señalando que esas medidas atentaban en contra del régimen de propiedad y que resultaban muy perjudiciales para los pequeños rentistas, que eran los dueños de los inmuebles de bajo canon de alquiler[29].

La normativa en cuestión, independientemente de sus limitaciones y de los resultados que tuvo, fijó algunos parámetros de negociación entre las partes involucradas en el problema. Sus resultados como veremos en el siguiente punto fueron limitados, y su vigencia fue relativamente corta; sin embargo, tuvo proyecciones relevantes en el futuro de las políticas de vivienda que se comenzaban a gestar hacia la segunda mitad del decenio de 1920. La vivienda en propiedad como parte integral de la solución habitacional para las clases obreras y el retiro de numerosos propietarios del

[28] *Ibídem*, p. 89.
[29] *Ibídem*, p. 91.

negocio de alquileres fueron algunas de las consecuencias, sobre las cuales nos volveremos a referir en este capítulo.

En una perspectiva más global, el fenómeno vivido en Chile con los movimientos de arrendatarios ocurrió también en otros países de América del Sur. En la primera década del siglo xx, en Argentina hubo una huelga general de inquilinos, en la que llegaron a participar entre los meses de agosto y diciembre de 1906 cerca de la totalidad de los habitantes de los conventillos de Buenos Aires. La causa inmediata del conflicto estuvo en un aumento abrupto de la tarifa de los alquileres, impulsada por los propietarios ante la inminente alza de los impuestos territoriales. Las demandas de los arrendatarios se centraron en: la rebaja de las rentas en un treinta por ciento; la eliminación de la exigencia de presentación de garantías; la realización de mejoras en los edificios; y la prohibición de realizar desalojos. Los inquilinos obtuvieron magros resultados con su movilización, los propietarios no accedieron a las demandas planteadas, los desahucios y las deportaciones de los líderes del conflicto pusieron la nota final al conflicto[30]. Es interesante destacar que, en este país, en 1921, se realiza una modificación al código civil, en la que se fijan: los plazos mínimos de alquiler; la prohibición de excluir a grupos familiares con hijos menores; la suspensión de los desalojos por dos años; y la extensión de los contratos realizados con cuatro años de anterioridad[31].

La actitud del Estado chileno hacia la década de 1920 ante los problemas sociales fue de mayor compromiso y sus acciones estuvieron influidas por una nueva orientación que asumieron las políticas públicas del país. Un hito importante que puede ser destacado en esta dimensión es la creación en el corto período de gobierno, comandado por parte de la oficialidad del ejército chileno entre 1924 y 1925, del Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social. Dicha cartera del Estado vino a institucionalizar una vieja aspiración del gremio médico, que ayudó desde finales del siglo xix a conformar el sistema de beneficencia pública y las respectivas oficinas estatales encargadas de la salubridad. El nuevo ministerio fundamentaba en parte su creación en la «necesidad de mejorar las condiciones sanitarias del país y reducir al mínimo posible las perturbaciones económico sociales que se derivan de nuestra excesiva mortalidad»[32].

---

30 Pastrana, *et al., El rol del Estado en el mercado de la vivienda en alquiler: una visión histórica*, p. 9 y 10.

31 Uno de los artículos de la *Revista de la Habitación* publicada en mayo de 1925 hará alusión a esta situación, tratando de hacer un análisis general de los problemas de alquileres en el contexto internacional (*Revista de la Habitación*, Los alquileres son un problema universal, p. 13-23).

32 Illanes, *En el nombre del Pueblo..., op. cit.*, p. 207.

El citado ministerio fue a partir de 1924 el eje articulador de la política asistencial del Estado. En el año siguiente se promulgó la Ley de Previsión Social, que constituyó el marco para la creación de la Caja del Seguro Obrero Obligatorio, que fue la responsable de todo el fondo del ahorro social y que hacia la década de 1930 comenzó a participar en la edificación de viviendas para sus afiliados[33]. Este nuevo esquema de administración de la acción social del Estado tuvo repercusiones en la política de vivienda; una nueva ley del mismo año 1925 reemplazó la normativa de Habitaciones Obreras de 1906 y otorgó importantes atribuciones al citado ministerio, en lo que se refiere al trazado de la política de vivienda.

La ley de arrendamientos de 1925

El 19 de febrero de 1925, se dictó el Decreto Ley 261, también conocido como Ley de la Vivienda, que dispuso en su artículo primero la reducción transitoria «hasta su cierre, demolición o reparación, en un 50% de la renta de arrendamientos de las viviendas declaradas insalubres por la Autoridad Sanitaria»[34]. En este esquema, una primera tarea que impuso esta Ley a los Consejos de Habitaciones para Obreros fue la realización de una nómina de propiedades en tal estado, para que los Tribunales de la Vivienda procedieran a efectuar sus labores.

El artículo segundo define que las viviendas construidas bajo el amparo de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 «tendrán derecho a pedir fijación de la renta de arrendamiento por el Tribunal de la Vivienda respectivo». Para llevar a cabo la determinación del canon de arrendamiento se establecieron una serie de condiciones que estaban definidas por seis artículos. Entre ellos, podemos destacar aquel que señala que «la renta de arrendamiento que podrán cobrar los dueños de habitaciones salubres no excederá el diez por ciento sobre el avalúo legal, mientras el Tribunal de la Vivienda determine el avalúo definitivo, más una cuota para reparaciones e higienización que se invertirá por el arrendador en cada cambio de locatario». Asimismo, se especificaba que «las propiedades cuya renta de arrendamiento haya sido modificada en conformidad al artículo anterior quedarán exentas del pago de contribuciones fiscales y municipales».

Se intentó además poner un límite en las tarifas de alquiler que quedaron afectas a los beneficios indicados, estableciéndose que «la fijación y beneficio determinados por la ley se extienden a las habitaciones de

[33] *Ibídem*, p. 143.

[34] Decreto Ley nº 261 de 1925, sobre alquileres de habitaciones. Las siguientes referencias directas realizadas a esta normativa son extraídas de la misma fuente.

familias cuya renta de arrendamiento no exceda de doscientos cincuenta pesos mensuales en las ciudades de Valparaíso y Santiago y demás que determine el presidente de la República». Los inquilinos que pagaban como renta de alquiler entre doscientos cincuenta y quinientos pesos «podrían acogerse a los beneficios de esta ley para los efectos de establecer el monto de arriendo que deberán pagar». Finalmente, en esta sección de la normativa se establecieron medidas de protección en contra de los lanzamientos, apuntándose que «los arrendatarios de las propiedades comprendidas en esta ley no podrán ser desahuciados antes de seis meses, salvo los casos de falta de pago del arriendo, de deterioro considerable de la propiedad, de conducta inmoral o de destino de la habitación arrendada a un uso contrario a las buenas costumbres o la moralidad de los demás pobladores».

La segunda parte de la ley estuvo destinada a definir los Tribunales de Vivienda, que, además de intentar fijar las tarifas de los alquileres de los conventillos y *cités*, «tendrían jurisdicción para fijar, de acuerdo con los principios generales anteriormente establecidos, la renta de arrendamiento que deberán pagar los arrendatarios de pisos. En su fijación no se tomarán en cuenta las construcciones que sobre el piso hubiere hecho el arrendatario». Lo anterior constituye una de las primeras acciones legales que se realizaron en Chile en torno al «arrendamiento de pisos», medio por el cual, como hemos señalado, numerosos habitantes de diferentes ciudades solucionaban su carencia de vivienda; dicha medida sirvió de precedente para la promulgación de una parte importante de la Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, que se materializarán en los años 1930.

Los Tribunales de la Vivienda se establecerían en cada Departamento de la República, previa autorización del gobernador. Cada tribunal estaría «formado por tres miembros: uno designado por el gobernador del Departamento, otro por la Municipalidad o junta de vecinos respectiva, y el tercero por la correspondiente Liga de Arrendatarios». Los tribunales también tuvieron competencia para conocer las infracciones a las respectivas leyes sanitarias, vinculadas a la vivienda y a la Ley de Habitaciones Obreras de 1906; así, ellos tuvieron la facultad para proceder a decretar el cierre, reparación o demolición de las viviendas declaradas insalubres o inhabitables. Este apartado amparó parte de los vicios que daría lugar posteriormente dicha ley, debido a que en muchas oportunidades los arrendatarios contribuyeron intencionalmente a provocar el deterioro de sus habitaciones para poder obtener así la rebaja del cincuenta por ciento del canon de alquiler[35]. Se estableció además la necesidad de hacer ágiles e irrevocables las decisiones adoptabas por el tribunal, considerándose que

[35] Bravo, *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*, p. 13.

«las tramitaciones que diere lugar la aplicación de la presente ley, sean reclamaciones o solicitudes, de fijación de rentas de arrendamiento o infracciones de las leyes sanitarias se tramitarán breve y sumariamente; contra las resoluciones que dicten los Tribunales de la Vivienda no procederán los recursos de apelación y de casación». La figura 16 muestra los integrantes del primer tribunal de la vivienda, establecido en Santiago, por supuesto.

Figura 16. Primer Tribunal de la Vivienda



PRIMER TRIBUNAL DE LA VIVIENDA
Presidente, don Luciano Hulezewzky; Rep. Propietarios, don Manuel Nuñez; Rep. Arrendatarios don Samuel Lobos;

Fuente: Revista de la Habitación, 1925.

Los resultados del Decreto Ley de Arrendamientos de 1925 estuvieron afectados en parte por las argucias que tanto los inquilinos como los propietarios rentistas intentaron realizar en su aplicación; a ello debemos sumar la contundente oposición que mostraron estos últimos a los resultados de los Tribunales de la Vivienda cuando les eran desfavorables. En un mensaje enviado por la Asociación de Propietarios de Chile al Gobierno en mayo de 1925, se afirmaba respecto de los citados Tribunales que: «su existencia no estaba ajustada a las leyes vigentes, pues se sustraía a los jueces respectivos, legalmente nombrados, del conocimiento de los juicios de arrendamiento»[36]. Los efectos de dicha normativa sobre este sector fueron

[36] Memorial de la Asociación de Propietarios al Gobierno, 26 de mayo de 1925 (Espinoza, *Para una historia...*, *op. cit.*, p. 97).

un tema que dio lugar a una serie de publicaciones en algunos diarios, uno de los cuales detallaba al respecto lo siguiente:

> La situación que se ha producido es concordante con la declaración que acaban de hacer los propietarios gravemente afectados en sus intereses, de que en vista de que han perdido gran parte de su renta y el control de sus derechos de propiedad, en forma que afecta a la subsistencia, se ven en la imposibilidad de hacer el pago de sus obligaciones y de los impuestos y consumos que gravan las propiedades de arriendo.
>
> Es de temer que todos estos propietarios tan hondamente afectados en sus intereses procuren destinar sus propiedades a cualquier otra cosa que no sea darlas en arrendamiento, y tendríamos así a corto plazo una crisis de viviendas en que la primera víctima será la gente de pocos recursos[37].

La situación de relativa desventaja de los arrendadores se vio beneficiada en el mismo año 1925 con la ordenanza promulgada, que complementaba a dicha legislación, la que se decretó pocos meses después y recogió gran parte del pliego petitorio de los propietarios rentistas[38]. Los tribunales estuvieron vigentes hasta 1927, año en el cual fueron refundidos con los Tribunales del Trabajo, bajo el Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. En el período en que actuaron estuvieron relacionados con la demolición de cerca de treinta mil piezas en todo el país[39], por lo que contribuyeron a aumentar el déficit de habitaciones. Ellos representaron una continuación de lo que desarrollaron en esa línea los Consejos de Habitaciones Obreras que, como hemos comentado, tuvieron una significación relevante en la aplicación de las normas higiénicas exigidas por las autoridades de salubridad.

A lo anterior debemos agregar que el Decreto de Arrendamientos de 1925 es la primera acción del Estado tendente a controlar los alquileres y da inicio a una serie de leyes congelatorias del precio de los alquileres que continuó prácticamente hasta bien avanzado el siglo xx. En 1932, se creó un organismo público que intentó velar, no solo por los valores de los alquileres, sino por una gama muy amplia de bienes y servicios de primera necesidad. Fue el Comisariato General de Subsistencias y Precios de la República, entidad que tuvo un papel relevante en fijar los precios de los

---

37 Diario *La Nación*, 1 de abril de 1925 (*Revista de la Habitación*, El problema de la vivienda juzgado por la prensa, nº 2, p. 28 y 29).

38 Guzmán, *Políticas públicas y vivienda popular..., op. cit.*, p. 38.

39 Bravo, *Chile: El problema de la vivienda..., op. cit.*, p. 13.

arriendos y medió en los conflictos entre propietarios e inquilinos, tema que volveremos a retomar en el siguiente capítulo.

Tanto el conflicto que generó la legislación de alquileres ya citada como su aplicación tuvieron consecuencias en el rumbo que tomaron las actuaciones del Estado en materia de vivienda. Pocas semanas transcurridas de la dictación de la mencionada normativa, se aprobó por las instancias parlamentarias correspondientes la Ley de Habitaciones Baratas, que fue presentada como uno de los posibles remedios a la escasez de habitaciones higiénicas para las clases más necesitadas.

Además, como se esbozó en los puntos anteriores, muchos de los rentistas que operaban en el negocio del alquiler de *cités* y conventillos se retiraron de una actividad que comenzaba a tener riesgos y que de una u otra forma el Estado estaba regulando. Posteriormente, los empresarios inmobiliarios concentraron sus recursos en las transacciones de suelo para satisfacer a los grupos sociales en ascenso y aprovecharon con mayor intensidad las franquicias que dio el Estado a través de las nuevas políticas de fomento a la construcción, que tomaron fuerza en la década de 1930.

Las reminiscencias del conflicto de los arrendatarios tuvieron, además, sus expresiones en las formas de acceso a la vivienda. En primer lugar, aumentó el hacinamiento en las habitaciones de alquiler existentes, situación que se vio agravada también con la aplicación de la Ley de 1906. Una segunda consecuencia fue el incremento de la compra de sitios a plazos en la periferia de las ciudades. Por último, se generó un crecimiento de las ocupaciones ilegales de terrenos, con la consecuente construcción de ranchos sin los servicios mínimos de urbanización[40].

La Ley de Habitaciones Baratas de 1925

Luego de la aprobación del comentado Decreto de Arrendamientos de 1925, una de las estrategias que se utilizó para dinamizar la construcción de viviendas estuvo representada por la promulgación de una nueva normativa, que vino a reemplazar en plenitud a su antecesora de 1906 y recibió el nombre de Ley de Habitaciones Baratas. Esta iniciativa causó al momento de ser aprobada bastante expectativa. En la editorial del número uno de 1925 de la *Revista de la Habitación*, se señalaba que:

> En repetidas ocasiones hemos calificado al problema de la habitación como el problema nacional por excelencia, como el gran problema. Hoy no es grato hacer constar que, por

[40] Guzmán, *Políticas públicas y vivienda popular..., op. cit.*, p. 41.

> fin, el Gobierno de Chile ha resuelto tomar vigorosamente el camino de su definitiva solución[41].

Se consideró la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 como la medida de fondo que podía hacer frente de forma efectiva a la escasez de residencias higiénicas, y que contribuiría a superar el conflicto generado en torno a los arrendamientos. En este sentido, en la publicación antes citada, se apuntaba que el decreto de alquileres de ese mismo año fue concebido «solo como una medida de emergencia», y que «si los arriendos estaban caros era porque las habitaciones eran escasas, y que por consiguiente la única manera de abaratarlas era construyéndolas en grande escala». La misma fuente detalló los aspectos que diferenciaban a esta ley de la anterior de 1906, que, como hemos insistido, tuvo efectos significativos en lo que se refirió al derribo de las viviendas inhabitables. En esta perspectiva se detallaba que:

> Es ante todo un proyecto de edificación. Como lo ha hecho ver la prensa, la Ley sobre Habitaciones Obreras [de 1906] es de reparación y destrucción de la vivienda insalubre, pero no es una ley de construcción. El actual decreto-ley es eminentemente constructivo. Deja subsistentes las disposiciones referentes a la salubridad, pero se dirige especialmente a promover la edificación en grande escala por medio de una operación financiera que provee de capitales baratos a todos aquellos que deseen dedicarse a esta obra, concediéndoles todavía tal cantidad de franquicias y exenciones de gravámenes, que en adelante la construcción de viviendas baratas será real y efectivamente un espléndido negocio[42].

Es interesante hacer notar que muchos de los preceptos de la normativa de Habitaciones Baratas de 1925 se desprendieron en parte de la discusión que se planteó en la década de 1910 y en la primera mitad del decenio de 1920 para activar la edificación de residencias económicas en el contexto de la aplicación de la Ley de 1906. Estas propuestas giraban alrededor de conseguir y dar seguridad para que ingentes capitales fuesen invertidos en la construcción de viviendas económicas. La presentación que realizó José Salas, ministro de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, al momento de aprobar la Ley de 1925, hizo alusión a los aspectos aludidos, detallando lo siguiente:

---

41 *Revista de la Habitación*, Hacia la solución del gran problema, p. 3.
42 *Ibídem*, p. 6.

> El Gobierno continúa su política de mejoramiento de la vivienda. Dicta el presente Decreto, que hará surgir en el país entero poblaciones nuevas de construcciones higiénicas y baratas que aseguren una ancianidad tranquila al proletariado de la nación.
>
> La Ley exige un sacrificio económico del Estado, pero el Gobierno estima que es un deber llegar al abaratamiento general de la vida, en cuyo costo la vivienda ocupa una parte importante del haber.
>
> El Gobierno cree resolver el problema mediante el consorcio de los particulares con el Estado. El éxito va en esta unión. El Estado, independiente de las fuerzas privadas de la nación, no ha llegado en ningún pueblo ni llegaría en Chile a solucionar el problema.
>
> La Ley protege la inversión de grandes capitales nacionales y extranjeros bajo la garantía del Estado para el interés y la amortización. De este modo podrán venir al país las mismas empresas y cooperativas constructoras que en Europa y Estados Unidos han realizado estos mismos ideales colectivos. Nuestros obreros podrán vivir como viven los obreros de los países más adelantados[43].

En la redacción de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 tuvieron una activa participación Luis Casanueva, ingeniero jefe del Consejo Superior de Habitaciones Obreras, y Luis Barros Borgoño, director de la Caja de Crédito Hipotecario. El mismo ministro Salas hizo una nota de agradecimiento a dichas personas en el momento de presentar la normativa en cuestión:

> *Al director de la Caja de Crédito Hipotecario*: al ser promulgada la Ley de Construcciones de Habitaciones Baratas, quiero rendirle un homenaje de gratitud por la cooperación que usted prestó a nuestro Ministerio, contribuyendo a buscar la mejor orientación práctica de aquel cuerpo de doctrinas.
>
> Es satisfactorio para el Gobierno haber contado con la experiencia y los conocimientos de tan ilustre ciudadano, que se ha destacado visiblemente en estas obras de bien social durante un período de nuestra vida republicana (...).

[43] Salas, *Ley sobre Edificación de Habitaciones Baratas*, p. 47.

> *A1 ingeniero jefe del Consejo Superior de Habitaciones para Obreros*: ha sido su costumbre cooperar anónimamente en las altas determinaciones del Gobierno [...].
>
> Dentro de esta concepción colectivista me es profundamente satisfactorio agradecer la valiosa cooperación que usted ha dado a este Ministerio en la dictación de la Ley de Construcción de Habitaciones Baratas.
>
> Merece usted bien de sus conciudadanos, porque en gran parte está allí su experiencia y su largo estudio en las materias consideradas por la ley.
>
> Dios guarde a Usted[s]. Dr. J. S. SALAS[44].

Lo expuesto en los párrafos anteriores da cuenta del marco en el que se aprobó la Ley de Habitaciones Baratas en 1925. El primer artículo de dicha normativa estableció la creación del Consejo Superior de Bienestar Social, que sustituyó al Consejo Superior de Habitaciones para Obreros establecido por la Ley de 1906. El nuevo ente encargado de la vivienda social chilena estuvo bajo la tuición del Ministerio de Higiene, Asistencia, Trabajo y Previsión Social, que, como hemos esbozado en el presente capítulo, fue la primera cartera de Estado que se crea en el siglo xx para hacer frente a los problemas sociales del país. Los integrantes de dicho Consejo fueron:

> El director general de la División de Higiene Social que lo presidirá; de dos miembros designados por el presidente de la República; del director general de Contabilidad; de dos miembros designados por el Consejo de la Caja de Crédito Hipotecario; del director general del Trabajo; de un miembro nombrado por la Dirección General de Sanidad; de un arquitecto elegido por la respectiva facultad de la Universidad de Chile; de un miembro de una sociedad de obreros o de empleados que tenga personalidad jurídica designado por el presidente de la República[45].

Los antiguos Consejos Departamentales que estableció la normativa de 1906 fueron reemplazados por la Tenencias y Capitanías de Higiene Social. El financiamiento de la gestión del Consejo Superior se hizo por medio de un aporte estatal de diez millones de pesos. En esta dimensión, se introdujo también una segunda modalidad de ingresos para dichas oficinas públicas, e

[44] *Ibídem*, p. 54 y 55.

[45] *Ley y Reglamento sobre Habitaciones Baratas,* 1925. Las referencias siguientes a esta normativa dentro del presente punto del capítulo están basadas en la misma fuente.

hizo relación con el cobro de un impuesto adicional a pagar los sitios eriazos ubicados dentro de los radios urbanos de las ciudades de más de treinta mil habitantes. La mencionada contribución se debía elevar progresivamente en un dos por ciento por cada año que el sitio permaneciera sin edificarse; además, las habitaciones declaradas inhabitables por el Consejo Superior de Bienestar Social quedaron bajo esta misma categoría. Se intentó con esta medida conseguir recursos adicionales para la labor propia de los Consejos y se buscó fomentar la construcción de nuevas habitaciones.

La Ley de 1925 optó por el concepto de «habitación barata», que vino a reemplazar el de «habitación obrera», vinculado a la normativa de 1906. Según lo establecido por la legislación de 1925, «habitación barata era aquella cuya renta de arrendamiento no excediese los trescientos pesos mensuales o la casa individual cuyo valor no sobrepasase los treinta mil pesos en las ciudades de Santiago y Valparaíso; en las demás ciudades del país dichos valores máximos los fijará el presidente de la República a indicación del Consejo de Bienestar Social».

Al igual que la Ley de 1906, la de 1925 garantizó los capitales de las empresas y sociedades constructoras, siempre y cuando involucraran la construcción de a lo menos cincuenta casas. Dicha franquicia se otorgaba con preferencia a la edificación de casas destinadas a la venta a plazo. El Consejo también tuvo la facultad de «adquirir cualquier grupo de casas construidas de acuerdo con las disposiciones de la Ley, con el objeto de transferirlas a los particulares que lo soliciten».

La Caja de Crédito Hipotecario tuvo un papel importante en la concesión de empréstitos, contemplándose además un aumento del margen de la financiación para la edificación barata. Aquella institución podía prestar «en dinero en efectivo el setenta por ciento del valor del terreno y edificio, al cinco por ciento de interés y el uno por ciento de amortización a las personas naturales o jurídicas nacionales que edifiquen habitaciones baratas; las obligaciones contraídas en esta forma quedarán garantizadas con hipotecas de la propiedad y sujetas a las disposiciones de la ley de la Caja y su ordenanza».

Las cooperativas de vivienda tuvieron una importancia significativa en la Ley de 1925 y fueron preferentes en los préstamos que otorgaría la Caja de Crédito Hipotecario. Respecto del tipo de habitaciones a fomentar se establece que «deberá darse preferencia al edificio cooperativo-colectivo[46], entendiéndose como tal toda construcción de un solo cuerpo asísmico e

[46] Este punto fue puesto en relieve en la presentación de la Ley. Al respecto, el ministro Salas señaló que: «se protege la construcción del edificio cooperativo-colectivo, sello de civilización en Europa, en América del Norte y parte importante de América del Sur. Precisa (el obrero) vivir cerca del trabajo y de la vida civilizada» (Salas, Decreto - Ley sobre..., *op. cit.*, p. 48).

incombustible destinada a diez familias que sean copropietarias del inmueble». Las edificaciones que se efectuasen bajo esta modalidad durante los tres primeros años de vigencia de la Ley y que se levantaran dentro del radio urbano de las ciudades quedaban exentas «por diez años de todo impuesto fiscal o municipal». Complementó a la citada Ley de 1925 un decreto aprobado ese mismo año que normaba la constitución de cooperativas y entre ellas las asociaciones de ese tipo con fines de construcción de viviendas.

Respecto de los servicios de urbanización, la Ley señalaba que: «en donde no hubiere sistema de alcantarillado público y agua potable, el Consejo Superior de Bienestar Social, de acuerdo con el Consejo de Obras Públicas de Santiago, determinará la forma de cómo hacerlo, de acuerdo con las exigencias de la higiene moderna». En cuanto a los equipamientos, las poblaciones que se construyesen de acuerdo a los preceptos de la Ley «deberán contar, cuando el Consejo Superior de Bienestar Social lo crea oportuno, con locales para todos o algunos de los siguientes servicios: escuelas, plazas de juego infantiles, policlínico, farmacia, mercado, restaurante popular, teatro y correo».

Los preceptos contenidos en la legislación de Habitaciones Baratas de 1925 consideraron algunas de las limitaciones que se plantearon en la aplicación de su predecesora, como fue, por ejemplo, la imposibilidad que existía de hacer válida la ley solo en aquellas viviendas ocupadas por sus propietarios o cedidas por los particulares a sus empleados. La Ley de 1925 modificó esta situación, aclarando que ella se aplicaba también «a las casas dadas por los patrones en uso a sus obreros», así las facultades de acción de la autoridad de vivienda se vieron ampliadas, pudiéndose fiscalizar las habitaciones que eran cedidas por algunos empresarios a sus trabajadores, las cuales muchas veces no contaban con las mínimas condiciones de higiene y salubridad.

Pocos meses después de aprobada la Ley de 1925 se promulgó el reglamento de edificación complementario. En él se detallaban las condiciones a reunir en la presentación de los proyectos de edificación, definiéndose el tipo de planos y justificación económica de la solicitud. También hubo un apartado respecto del tipo de viviendas que se podían acoger a los beneficios de la ley, dejándose fuera de ellos los conventillos, entendidos como la reunión de cuartos con patio y servicios sanitarios comunes; los departamentos o «casitas», aun siendo de una pieza, deberían tener patio independiente, con W.C., baño y cocina individuales para poder estar dentro de las garantías que la Ley otorgaba. Otro acápite del reglamento estuvo abocado a precisar las condiciones higiénicas a cumplir por las viviendas, detallándose las características y cubierta del piso, las dimensiones de las piezas, el tamaño de los baños, cocinas, patios, pasajes, calles, distancia entre

muros y escaleras, entre otros. También se definieron las especificaciones técnicas mínimas, en cuanto a los materiales, la estructura de fundación de las construcciones, los cimientos, los niveles y calidad de los pavimentos al interior de las viviendas, las condiciones de los muros, de las puertas, las ventanas, y de los servicios de agua potable, luz eléctrica y alcantarillado.

El reglamento brevemente descrito profundiza aún más que su predecesor de 1906 en lo que se refiere a las condiciones higiénicas de las viviendas, lo que supuso un aumento en los costos de construcción y una mayor responsabilidad de fiscalización por parte del Consejo Superior de Bienestar Social.

Los resultados de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 en Santiago

La aplicación de la Ley de 1925 introdujo una serie de innovaciones en la política habitacional chilena de la segunda mitad de los años 1920 y primeros de la década de 1930. Las cooperativas de vivienda son por primera vez puestas en un sitial importante para resolver el déficit de residencias. El aporte que podían realizar las sociedades de empleados y trabajadores para solucionar su respectiva falta de habitaciones fue considerado como uno de los puntos fundamentales de la ley.

En Santiago al amparo de esta legislación se formaron 19 cooperativas de edificación, entre las que podemos destacar las siguientes: Congreso Social Obrero, Nacional de Comerciantes con 85 socios, Miraflores con 100 socios, Artesanos la Unión con 274 socios, General de Policías, Correos y Telégrafos, Personal Sanitario y Manuel Montt[47].

Dentro de la tipología habitacional que estas cooperativas utilizaron para dar vivienda a sus socios, fundamentalmente se basaron en viviendas unifamiliares. Es en esta época cuando se empieza a conocer a los conjuntos residenciales destinados a empleados y obreros como «poblaciones». Fueron agrupaciones de viviendas unifamiliares, muchas veces diseñadas bajo la influencia de la «ciudad jardín», que contribuyeron a crear una nueva morfología urbana residencial, que fue más allá de la calle o pasaje aislado. Las parcelaciones derivadas de las poblaciones ocuparon porciones de terrenos mayores que las intervenciones realizadas por la Ley de 1906 en base a los *cités*; involucraron un número importante de manzanas, compuestas por predios mayores a cien metros cuadrados por unidad residencial[48].

[47] Álvarez, *El problema de la habitación en Chile*, p. 22.
[48] Palmer, *La comuna de Providencia y la ciudad jardín*, p. 87.

Una de las poblaciones que se levantó bajo la vigencia de la Ley de 1925 fue el conjunto residencial Manuel Montt, ubicado en el norponiente del límite urbano de la ciudad de Santiago; está compuesta por seis manzanas, cuyas dimensiones son de 132 por 61 metros. El número total de viviendas fue de 189 y su tipología se compuso de tres categorías: el tipo uno era de dos dormitorios, cada uno de 16 m², con cocina y servicios higiénicos; el tipo dos constaba de dos piezas, una antesala de entrada, cocina y servicios higiénicos; y el tipo tres contemplaba tres dormitorios, una antesala de entrada, cocina y servicios higiénicos. La edificación fue de ladrillo, continua, con predios de 29 por 9 metros, es decir, de cerca de 260 m². Los precios de estas viviendas iban desde los 18.000 pesos a los 23.000 pesos, pagaderos a treinta años[49].

Otro conjunto levantado por los beneficios de la citada Ley fue la segunda parte de la población San Eugenio[50], ubicada al sur poniente de Santiago, con un total de 270 casas. Esta población terminó de construirse hacia los primeros años de la década de 1930 y estuvo compuesta de nueve manzanas rectangulares de 135 por 30 metros. La edificación fue de fachada continua de ladrillo, con antejardín, techumbre de tejas y porche de ingreso. El tamaño de los predios fue de 13,5 x 7,5 metros, es decir, cercano a los cien metros cuadrados. Las viviendas fueron de cinco tipos, siendo la más pequeña de 35 m², y sus precios fluctuaron entre 9.000 y 13.000 pesos[51] (figura 17 y 18).

Figura 17. Población San Eugenio Nuevo, Ley de Habitaciones Baratas de 1925 (actual comuna de Santiago)



49 Álvarez, *El problema...*, *op. cit.*, p. 22.

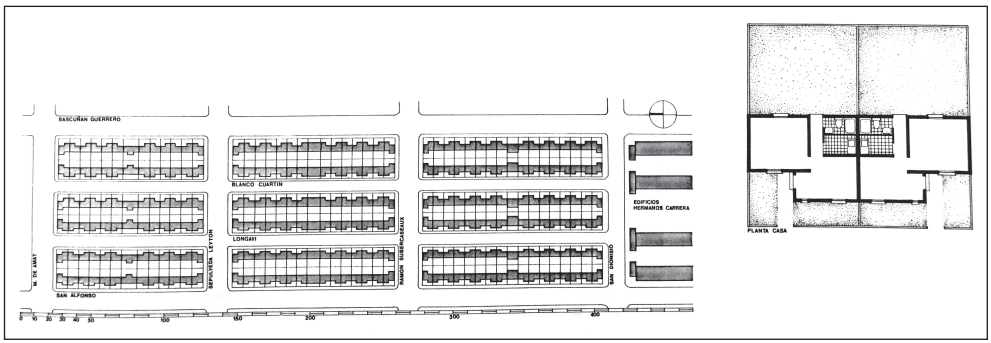
50 La primera sección de esta población, que se edificó bajo la acción de la Ley de 1906, fue descrita en el capítulo II.

51 Álvarez, *El problema...*, *op. cit.*, p. 22.



Fuente: Exposición de la habitación Económica, 1936.

Figura 18. Plano de la población San Eugenio



Fuente: Separata de la Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA, 1999, p. 33.

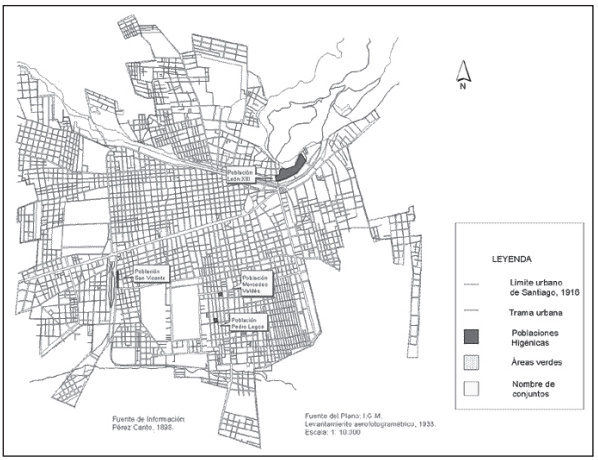
Las superficies que estos conjuntos residenciales involucraron fueron significativamente mayores que aquellas que se realizaron con anterioridad. La casa unifamiliar en los límites de la ciudad, con predios amplios y con todas las condiciones favorables de la higiene moderna, empezó a ser vista como uno de los objetivos de residencia de los sectores medios[52]. Un estudio realizado en la comuna de providencia en Santiago señala que los barrios jardines que se generaron en Chile hacia la década de 1920 y 1930 se asemejaron más al modelo francés que al anglosajón, «su imagen trae el recuerdo de un pueblo y no una imagen rural relacionada con una poética

[52] De Ramón, *Santiago de Chile (1541-1991)..., op. cit.,* p. 252.

de los parques»; además, sus habitantes serían de «clase media o clase media baja, pareciéndose más a los franceses que a la clase media inglesa»[53].

Bajo el marco de la Ley de 1925, se otorgaron préstamos por cerca de 145 millones de pesos. Solo en Santiago se formaron veintinueve poblaciones y catorce en el resto del país. Se edificaron 6.064 casas con un total de 20.775 piezas, de las cuales fueron beneficiarios cerca de 35.000 mil personas. El valor promedio de las casas alcanzó los 22.000 pesos, con un dividendo medio del servicio de la deuda de 130 pesos[54].

Figura 19. Localización de los principales conjuntos de viviendas construidos por la Ley de Habitaciones Baratas de 1925



El cuadro 8 muestra veintidós de los veintinueve conjuntos edificados en la capital bajo la acción de la Ley de Habitaciones Baratas, detallando el número de viviendas de cada conjunto. La figura 19 da cuenta de la localización de 20 poblaciones que se construyeron en Santiago bajo el impulso de dicha normativa. Se observa un patrón de ubicación relativamente distinto al seguido por la Beneficencia Católica y la Ley de 1906, difundiéndose la construcción hacia la periferia norte y el oriente de la capital (figura 20). La búsqueda de predios de mayor tamaño guio en parte esta tendencia; a su vez, estuvo vinculada en algunos casos con una población objetivo en condiciones de invertir una mayor cantidad de recursos en sus viviendas. El Estado «nacional desarrollista» emergente en aquellos años buscaba proyectar sus esfuerzos de construcción de viviendas en toda la ciudad,

53 Palmer, *La comuna de Providencia*..., *op. cit.*, p. 87.
54 Álvarez, *El problema*..., *op. cit.*, p. 22.

bajo el discurso de que los obreros vivieran en la forma que lo hacían los trabajadores en Europa y Norte América.

Figura 20. Poblaciones de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 construidas en el sector oriente de Santiago, actual comuna de Providencia



Cuadro 8. Principales conjuntos de viviendas construidos bajo la vigencia de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925

Nombre población	Nº viviendas
Cooperativa de Edificación y Consumos Alimenticios La Unión Ltda. (Artesanos La Unión y Dávila Baeza)	274
Sociedad Comerciantes del Mercado Central	81
Correos y Telégrafos - Luis Izquierdo Valdés	28
Sociedad La Universal Leopoldo Lagos	59
Asociación Tranviarios Santiago	149
Sociedad de Chauffeurs Manuel Montt	189
Población Caja de Asistencia Policías	475
Población Policial De Georgis	73
Población Consejo Superior de Bienestar Social	270
Cooperativa Sagrada Familia	57
Suboficiales del Ministerio de la Guerra y Comando III División	84

Regimiento Artillería Tacna	26
Unión de Peluqueros	41
Regimiento Dragones, Caballería y Carabineros Trenes y Comunicaciones	112
Empleados Casa Grace	39
Cooperativa de Empleados Emilio Delporte	39
Sociedad Impuestos Internos	70
Legión Militar	114
Propietarios Población Correos y Telégrafos (H. Venegas)	57
Población El Mirador H. Pizarro (*)	238
Sociedad Cooperativa La Colmena (*)	49
Sociedad Cooperativa Gráficos de Imprenta (*)	80
Total	2604
(*) Sin localizar en el mapa	

Fuente: Municipalidad de Santiago, 1925.

Limitaciones y proyecciones de la aplicación de la Ley de Habitaciones Baratas

Una de las principales limitaciones que tuvo la citada Ley se refirió al deficiente funcionamiento que tuvieron los préstamos que se realizaron a las cooperativas: la Caja Nacional de Ahorros recaudó en cinco años solo cerca de cuatro millones y medio de pesos de una suma de veinte millones, aproximadamente. Las cooperativas muchas veces fueron utilizadas como escaparate para aprovechar los beneficios de la ley en negocios de especulación con las construcciones; además, «la gente de buena fe hubo de desistirse del pago de sus cuotas desde el momento en que los socios morosos hacían subir la deuda común de la cooperativa con la Caja de Crédito Hipotecario»[55].

Esta situación intentó ser zanjada por las autoridades tratando de dar mayor impulso a la construcción directa por parte del Estado. La Memoria de gestión del Ministerio de Bienestar Social[56] de 1929 hizo alusión a las dificultades que habían tenido las cooperativas, apuntando lo siguiente:

[55] Bravo, *Chile: El problema de la vivienda...*, *op. cit.*, p. 16.

[56] En 1927 se cambió el nombre del Ministerio de Higiene, Asistencia Social, Previsión Social y Trabajo por el de Ministerio de Bienestar Social.

> La construcción de habitaciones por medio de préstamos concedidos a las cooperativas no ha dado todos los resultados que se esperaban. Con tal motivo, está en práctica el sistema de construir directamente por el Departamento Técnico de la Habitación, para entregar hecha al obrero la casa que necesita. El sistema de darle dinero para que lo transforme en casa es funesto, porque el obrero debe, a su vez, entregarlo a terceros para que lo administren, y estos suelen no cumplir honradamente su mandato[57].

El erario nacional hizo grandes esfuerzos por obtener fondos para financiar la Ley de 1925; muchos de los recursos provinieron de préstamos solicitados al gobierno de Estados Unidos. El impago de los dividendos de la deuda por parte de las cooperativas dañó al sistema habitacional que comenzaba a operar por ese tiempo y obligó a desviar fondos del presupuesto en vivienda para zanjar el problema. El período de vigencia de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925 duró hasta comienzos de la década de 1930. Muchas de las medidas que tomó el Estado en el lapso transcurrido entre esos años en materia de vivienda se redujeron a buscar una solución para los problemas de la deuda generada por los créditos impagos.

Contribuyó a aumentar más el conflicto de la deuda de las cooperativas la crisis de los años treinta, con lo cual ya en 1932 se decretó la rebaja del 50 por ciento en las cuotas que esas agrupaciones debían cancelar[58]. Numerosos beneficiarios se vieron enfrentados a serios problemas con sus viviendas. Para el caso de aquellas cooperativas que individualizaron la deuda en cada uno de los adquirentes, los morosos en sus pagos perdieron en muchas oportunidades sus viviendas; mientras que aquellas que no lo hicieron los compradores perdieron su condición y pasaron a ser arrendatarios, debido a que las propiedades fueron traspasadas al Estado, quien asumió la deuda en cuestión[59].

En síntesis, en cuanto a la acción de las cooperativas que se formaron al amparo de la Ley de 1925, podemos señalar que aceptaron como socios a personas que, además de no comprender las obligaciones contraídas, carecían de suficiente capacidad de pago; lo que se explicaba, en parte, por las circunstancias de haber sido las cooperativas simples organismos decorativos creados por contratistas interesados. A lo anterior debemos agregar que en un comienzo las cooperativas tuvieron dirigentes inescrupulosos, por lo cual casi todas sufrieron un período de fraudes, hasta que el

---

[57] Ministerio de Bienestar Social, *Memoria del Ministerio de Bienestar Social correspondiente al año 1929*, p. 10.

[58] *Ibídem.*

[59] Álvarez, *El problema...*, *op. cit.*, p. 25.

Departamento de Habitación intervino y las ayudó a salvar las dificultades financieras[60]. Lo anterior podemos complementarlo con lo señalado por la Memoria del Ministerio de Bienestar de 1929, que da cuenta de las debilidades de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, señalando lo siguiente:

> La Ley 308 (de Habitaciones Baratas) tiene algunos defectos, especialmente en lo que se refiere a: la sanción de los casos de incumplimiento de sus disposiciones; la fijación de atribuciones y responsabilidades de la Caja Hipotecaria; procurar una ayuda más eficaz al obrero que da estricto cumplimiento a sus compromisos; facilitar la tramitación de las operaciones; y finalmente, a la falta de procedimientos rápidos para expulsar o castigar a los ocupantes que son morosos en el cumplimiento de sus obligaciones[61].

La citada normativa, por el tipo de soluciones que se edificaron bajo su amparo, no alcanzó prácticamente a llegar a la población de más escasos recursos. Nuevamente seguirán postergados de una vivienda higiénica numerosas personas que vivían en los conventillos y en los ranchos. Las cooperativas y sus poblaciones estuvieron destinadas a la clase media o media baja, por lo que la población que estaba por debajo de esos grupos no contaba con los recursos suficientes para poder cumplir con las obligaciones económicas que ese tipo de instituciones imponía a sus afiliados. En esa perspectiva, los más pobres solucionaron su problema habitacional, aumentando el mercado de lo que era el ya citado «arrendamiento a piso». Tal fue la magnitud de aquella modalidad de acceso a un «techo», que el Estado se vio obligado a intervenir en la materia, dictando una serie de cuerpos legales en los comienzos de la década de 1930, que intentaron poner orden a un fenómeno que se venía dando en Chile desde el siglo xix. Sobre dicha legislación y su contexto general nos volveremos a referir en el capítulo siguiente.

Las iniciativas oficiales que se generaron en la segunda mitad de la década de 1920 estuvieron también destinadas a seguir fortaleciendo la aplicación de la Ley de 1925. Una de las decisiones tomadas hizo relación con la creación en 1927 del Departamento Técnico de la Habitación destinado a apoyar las funciones fiscalizadoras del Consejo Superior de Bienestar Social. Dicha instancia ayudó a supervigilar las condiciones de higiene de las viviendas de los inquilinos y obreros que habitaban en residencias cedidas por sus patrones; las que, como hemos señalado, hasta la fecha de

[60] Behm, *El problema de la Habitación Mínima*, p. 85.
[61] Ministerio de Bienestar Social, *Memoria..., op. cit.*, p. 13.

la promulgación de la legislación de Habitaciones Baratas no entraban en el margen de acción de la ley.

En un contexto más amplio, la evolución que han mostrado otros países, tanto de América del Sur como de Europa, presenta puntos de comparación que permiten contextualizar de una forma más global el caso chileno. Un acontecimiento que tuvo una repercusión significativa en el ámbito europeo tiene relación con la Primera Guerra Mundial. A causa de la mencionada confrontación bélica, la edificación de viviendas bajó a mínimos históricos; los obreros fueron movilizados, los materiales de construcción se concentraron en las faenas de guerra y el capital en general debía financiar el conflicto. En los años del comienzo del enfrentamiento armado, ya algunos países, como Francia en 1914 e Inglaterra en 1915, adoptaron medidas relacionadas con la protección de los arrendatarios; el alza de los alquileres y los desahucios se convirtieron también en problemas sociales. Las primeras legislaciones de habitaciones obreras no obtuvieron los resultados que se esperaban. Una vez terminada la guerra, el Estado debió asumir con mayor compromiso su intervención en la construcción de nuevas viviendas y se buscaron con ello nuevas formas de financiamiento. Las instituciones bancarias y las cooperativas de viviendas tuvieron un papel relevante en la nueva forma de abordar la carencia de habitaciones baratas; así lo demuestran las legislaciones promovidas en Alemania en 1918, en Austria en 1921, en Francia en 1922, en Inglaterra en 1919 y en España en 1921[62].

Estas legislaciones vinieron a reemplazar los primeros esfuerzos que intentaron abordar globalmente el problema de la vivienda para los trabajadores y grupos sociales de más escasos recursos. El interés que tenía el negocio de las habitaciones para obreros en los empresarios del sector inmobiliario había decrecido con las primeras normativas de control de los alquileres, por lo que surgió la necesidad de volver a movilizar recursos para levantar nuevas habitaciones económicas. En España, por ejemplo, la Ley de Casas Baratas de 1921 hace algunos cambios a su antecesora de 1911, algo similares a los que se realizaron en Chile con la normativa de 1925 respecto de la de 1906. La Ley de Casas Baratas de 1921 en España buscaba dar facilidades en los créditos destinados a la construcción de viviendas. Según las propias palabras de Cañal, quien había redactado la Ley, se buscaba «favorecer la construcción de un gran número de viviendas que, con el tiempo, pasen a ser propiedad de sus habitantes; mientras que se estimularía la edificación de las que, aun permaneciendo en poder de los

[62] La legislación sobre habitaciones populares en los diversos países y en especial en Chile. Introducción de la *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936*, p. 2.

constructores que no sean beneficiarios de casas baratas, puedan alquilarse durante un plazo de tiempo determinado, con ventajas económicas, a cambio de las que se proporcionan al propietario»[63].

Los años comprendidos entre 1927 y 1931 estuvieron en Chile, desde el punto de vista político social, marcados por el gobierno de facto del general Carlos Ibáñez del Campo, quien intentó introducir un particular modelo de desarrollo social y económico en el país. Si bien durante los años de su mandato no se vivieron grandes cambios en materia de política habitacional, se efectuaron algunas innovaciones en el ámbito del urbanismo que tendrán relevantes consecuencias en las ciudades chilenas y en particular en Santiago. La capital del país vivió en los últimos años de la década de 1920 una verdadera modernización de algunos lugares centrales; se comienza a materializar la construcción del barrio cívico y se ensanchan y asfaltan un número importante de avenidas. Desde el punto de vista institucional, en 1929 se creó la Sección de Urbanismo[64], que estuvo adscrita al Departamento de Arquitectura de la Dirección General de Obras Públicas. Desde esta oficina se comenzaron a gestar los primeros planes de uso del suelo que intentaron ordenar el territorio de las ciudades chilenas. Dicha agencia institucionalizó en el ámbito la de la administración pública al gremio profesional de los arquitectos, quienes estaban llamados a tomar el protagonismo de la planificación urbana en Chile.

En la mencionada agencia prestó servicios el urbanista vienés Karl Brunner, que arribó a Chile en 1929, invitado por el Gobierno para asesorar la citada Sección de urbanismo. Paralelamente se desempeñó como profesor invitado en la Universidad de Chile, en donde realizó una fructífera labor y formará a una generación de arquitectos que iniciará importantes actividades en el campo del planeamiento urbano, tanto en la academia como en el sector público. Brunner recién llegado a Chile participará en la elaboración de la primera Ordenanza General de Construcciones y Urbanización. En la primera mitad de la década de 1930 tuvo la oportunidad de elaborar para la ciudad de Santiago los primeros instrumentos de regulación urbanística, sentando las bases de un modelo de intervención que fue aplicado en la mayoría de las ciudades chilenas durante el siglo xx[65].

Lo expuesto en el presente capítulo permite aproximarse a un importante período de la historia de las políticas habitacionales, donde el conflicto de alquileres dio un impulso a la actividad legislativa alrededor

---

63 Villar, *La protección pública a la vivienda*, p. 85.

64 Cáceres, *Santiago de Chile: antes, durante y después de la modernización autoritaria, 1927-1945*, p. 119.

65 Gurovich, *La venida de Karl Brunner en gloria y majestad. La influencia de sus lecciones en la historia del Urbanismo en Chile*, p. 12.

de la vivienda social. En este marco, se propició la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, que fue el precedente de las acciones que se llevaron cabo en la materia en los comienzos de la década de 1930. En esos años cobró impulso una nueva concepción de la actividad pública, basada en los principios del «nacional-desarrollismo», que amplió aún más el papel del Estado en la solución de los problemas sociales, lo que tuvo sus expresiones en la creación de una agencia que propició nuevas intervenciones en el campo de la vivienda, como lo fue la Caja de la Habitación Popular, que se formó en 1936.

Capítulo iv

Las leyes de fomento de la edificación obrera de comienzos de los años 1930 y la caja de habitación popular

En los primeros años de la década de 1930 se promulgaron una serie de normas que podemos catalogar como Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, que intentaron regular la «compraventa de sitios a plazo» y el «arrendamiento a piso», iniciativas que asimismo propiciaron la edificación de nuevas residencias. Las modalidades de acceso al suelo recién mencionadas dieron como resultado importantes procesos especulativos en torno a los terrenos urbanos, y además sobrepasaron la legislación vigente en cuanto a los servicios de mínimos de urbanización necesarios para la formación de nuevas poblaciones, constituyendo una de las vías por las cuales se comenzaban a acrecentar los nacientes asentamientos precarios de las primeras décadas del siglo xx. Dichas leyes se insertaron en un nuevo modelo de desarrollo económico que comenzaba a gestarse en Chile en ese tiempo, en el cual el Estado tuvo un papel cada vez más protagónico.

En el contexto del modelo señalado, en los inicios de la segunda mitad de la década de 1930, se creó la Caja de Habitación Popular en 1936, cuyo objetivo fue fomentar la construcción de viviendas salubres. Posterior a la creación de la citada agencia, se pretendieron introducir algunas correcciones en su funcionamiento y en la política habitacional en general, para lo cual se aprobaron dos legislaciones de vital importancia en los años 1940. La primera se refirió a una reforma integral de la Caja de Habitación Popular en 1943 y la segunda fue la aprobación de la Ley Pereira en 1949. Esta última pretendió incentivar el sector privado en la construcción de viviendas económicas.

La política de industrialización nacional y la nueva institucionalidad pública en la década de 1930

Los años 1930 en Chile se caracterizan por una serie de acontecimientos, tanto en la escala nacional como internacional, que marcaron el desarrollo de las actuaciones públicas en materia de políticas sociales y de vivienda. Desde una perspectiva global, la Gran Depresión de los años treinta tuvo sus expresiones particulares en Chile, debido a que vino aparejada en el contexto nacional con el punto más alto de la crisis en la producción de salitre en 1929[1].

Ante ese panorama se comienzan a generar desde los poderes públicos una serie de iniciativas para superar los estragos por los que pasaba la economía del país, las cuales consideraron al Estado como el agente modernizador de la nación[2]. En el esquema señalado, los comienzos de los años treinta han sido catalogados como el inicio del «nacional desarrollismo» o el momento en que se empieza a construir el «Estado moderno» en Chile[3]. La actividad estatal en ese período estuvo marcada por cuatro directrices fundamentales que guiaron su orientación, a saber: «el fomento y la nacionalización de la economía; la preocupación por lo social; el incremento de la autoridad gubernativa; y la preponderancia que debía corresponder a los técnicos en la conducción nacional»[4].

En ese período se crearon una serie de instituciones con el objetivo de apoyar las actividades productivas, como la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Minero y el Instituto de Crédito Industrial. La puesta en marcha en 1927 del Ministerio de Fomento vino a consolidar aún más la idea de propulsar la producción de los sectores claves de la economía nacional; la industria, la minería y la agricultura necesitaban de medidas técnicas y financieras que les permitieran cambiar significativamente sus rendimientos. La idea de «fomento» que subyacía en esas primeras iniciativas estaba vinculada «a los créditos otorgados para incrementar las actividades ya existentes»[5]. Dicho concepto tomó cada vez mayor importancia en la formulación de las políticas públicas y su amplitud abarcó en los años siguientes, no solo las actividades productivas, sino que tuvo sus expresiones en las obras públicas, el desarrollo de infraestructura urbana y la construcción de viviendas económicas.

---

1 Geisse, *Economía y política de la concentración urbana en Chile*, p. 84.
2 Ibáñez, *El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno*, p. 184.
3 *Ibídem*.
4 *Ibídem*, p. 186.
5 *Ibídem*, p. 190.

La expresión institucional del impulso a las actividades productivas se alcanzó con la creación en 1939 de la Corporación de Fomento, CORFO. A esta institución se le asignó la misión de elaborar un plan de fomento de la producción nacional. Este plan presentó como objetivo «elevar el nivel de vida de la población mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción y mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales, guardando al establecer el plan, la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio, y procurando las necesidades de las diferentes regiones del país»[6].

Paulatinamente en Chile la idea de fomento se iba constituyendo en el elemento impulsor de las políticas públicas. Tras de sí era necesaria la existencia de un plan que ayudara a programar las actividades necesarias para cumplir las metas de dicho plan, las que deberían definirse esencialmente a partir de argumentos técnicos. Esta forma de concebir las actividades de la administración pública por parte del Estado tuvo también sus repercusiones en el ámbito de la vivienda social. Por los años treinta se comenzó a propulsar desde el gremio de los arquitectos la necesidad de establecer un plan de vivienda, que involucrara, entre otros elementos, el fomento de la industria de la construcción. Asimismo, la CORFO en su reglamento de 1941 estableció la constitución de un «fondo de construcción de habitaciones populares», que se formaría anualmente y estaría destinado a realizar inversiones en materia de vivienda para fortalecer la edificación oficial que se realizaba por medio de la Caja de Habitación Popular[7].

En esos años se discute profundamente acerca del importante papel que debía jugar la consolidación de la industria nacional, con el objeto que esta reemplazara los bienes y servicios básicos provenientes del exterior. En este contexto, la CORFO asumió el liderazgo de lo que se ha llamado la «política de substitución de importaciones» que impulsó en Chile un proceso sostenido de industrialización y de transformaciones sociales hasta comienzos de la década de 1970. La industria substitutiva no solo consideró un cambio en las técnicas y diversificación de la producción, sino que implicó una profunda alteración en la división social del trabajo y del orden económico-político. Desde el punto de vista espacial, los efectos se hicieron patentes en la «división del trabajo entre el campo y la ciudad, en la acentuación de las tendencias a la concentración urbana y en una creciente especialización regional del sistema nacional de ciudades en torno a la capital del país»[8]. En este sentido, la industria substitutiva

6 Ley nº 6640, 1941.
7 Bravo, *Chile: El problema de la vivienda..., op. cit.*, p. 26.
8 Geisse, *Economía y política de la concentración urbana en Chile*, p. 115.

contribuyó a incrementar la concentración urbana, generada en Chile desde principios del siglo xx, y estimuló la transferencia de capitales desde los sectores primarios hacia la industria, es decir, desde las regiones hacia las ciudades principales.

En esta perspectiva, el proyecto trazado para desarrollar el país tuvo entre sus objetivos más importantes dotar la nación de un soporte industrial que fuese capaz de atender las necesidades de la población y que actuara como motor del desarrollo económico nacional. Este nuevo modelo reemplazó a aquel basado en las exportaciones de los productos primarios, que dominó durante todo el siglo xix y las tres primeras décadas del siglo xx; esquema que sometió la estabilidad económica del país a las fluctuaciones de los mercados internacionales, especialmente norteamericanos e ingleses[9].

Lo ocurrido en Chile en el período aludido también tuvo sus expresiones en otros países de América Latina, que buscaron similares alternativas para hacer frente a los embates de la Gran Depresión de los años treinta. El Estado se convirtió en otras naciones de esa región en un agente comercial de la economía y adquirió en esta área amplias atribuciones, que fueron desde el control de precios hasta la canalización de las importaciones, fomentando aquellas que favorezcan el aumento del empleo y la consolidación de la industria. Las nuevas facultades del sector público se traducirán en la formación de un complejo aparato económico financiero, que abarcó desde juntas reguladoras para cada una de las grandes ramas de la producción primaria hasta bancos centrales o su equivalente[10].

El nuevo enfoque del problema habitacional en los años 1930

Los ingenieros, y en menor medida los arquitectos, fueron los técnicos llamados a planificar y ejecutar las políticas de fomento y desarrollo nacional. Dichos profesionales poco a poco se fueron constituyendo en un grupo que fue copando los distintos cargos directivos en la administración pública.

En esos años y en el campo de la vivienda social los arquitectos, agrupados desde 1923 en la Asociación de Arquitectos de Chile, se sintieron con la responsabilidad de actuar en diferentes ámbitos de la vida nacional, y especialmente en la formulación de posibles soluciones para el problema de vivienda popular.

---

9 Rosenblitt, *El ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado Nacional Desarrollista*, p. 406.

10 Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, p. 374-377.

En el contexto internacional, los postulados del mencionado gremio se vieron influidos por las ideas provenientes de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, CIAM, que se iniciaron en 1928 en el castillo de La Sarraz. Los eventos siguientes tuvieron lugar en Frankfurt y en Bruselas, en 1929 y 1930, respectivamente. El de Frankfurt tuvo como tema central el de la «vivienda mínima», entendida no solo como un problema de dimensiones, sino como las condiciones «genéricamente cívicas» para la existencia social. En esa oportunidad, se definieron como tamaño vital mínimo de una vivienda los 40-42 m², superficie necesaria para albergar cuatro o cinco camas[11]. El de Bruselas trató acerca de los métodos para la construcción racional, entendidos como la racionalización de los «datos técnico económicos de la edificación de los nuevos conjuntos, desde las calles a los servicios, pasando por la disposición más eficiente de los distintos edificios»[12]. Según la ponencia de Le Corbusier presentada en este último encuentro, «la tesis misma del Congreso de Bruselas *sería las ciudades jardín en oposición a la concentración urbana*; de estos dos estados contradictorios era preciso escoger el que evite el despilfarro de tiempo, energía, dinero y territorio»[13].

La vivienda racional y la ciudad funcional estuvieron en el corazón de las propuestas que se generaban desde los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna. Ellas consideraban vital la racionalización de la construcción de viviendas económicas, no solo en cuanto al tamaño, sino también al tipo de materiales a utilizar y a su diseño. Los bloques de viviendas en altura fueron una de las expresiones que dicho movimiento dejó en muchas ciudades de Europa y de América. Estas proposiciones presentaron una acogida muy favorable en Chile y entrelazaron adecuadamente con el particular momento político y económico que vivió el país en los años 1930 y 1940. Algunos seminarios y congresos repitieron a escala nacional el debate que se estaba produciendo en el contexto internacional. En 1936 se volvió a organizar una nueva Exposición de la Habitación Económica, bajo la dirección del ya citado Carlos Carvajal, quien presidió junto a Julio Pérez Canto la comisión ejecutiva de la anterior exposición que se efectuó en 1922.

En el citado congreso de 1936, entre los temas debatidos estuvo presente la discusión entre privilegiar la solución del déficit de viviendas a partir del modelo de la «ciudad lineal» o aquellas que optaban por obtener los mayores rendimientos de densidad habitacional en las áreas ya consolidadas de las ciudades. Respecto de dicha polémica, una de las comunicaciones

[11] Aymonimo, *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*, p. 88, 90 y 92.
[12] *Ibídem*, p. 93.
[13] Le Corbusier, *La parcelación del suelo en las ciudades*, p. 237.

presentadas, que se titulaba casa individual o colectiva y que fue realizada por el arquitecto Luis Muñoz Malushka[14], apuntaba que:

> La ciudad lineal construida con casas aisladas en jardines ocupa extensiones tales que se requieren nuevos servicios de urbanización sumamente costosos, como de luz eléctrica, de agua potable, pavimento y movilización. Resulta a la vista superior la edificación elevada en los radios urbanizados a considerar el interés del trabajador ocupado en faenas permanentes e industriales dentro de la ciudad, al quedar próximo el lugar de trabajo del de residencia. La residencia del obrero cerca de su lugar de trabajo resulta más conveniente, no solo para él, por la economía de tiempo y transporte, sino también para los servicios públicos y municipales, y el costo de administración de los servicios urbanos resulta más económico[15].

Complementan estas afirmaciones las propuestas de uno de los líderes del Movimiento Moderno en Chile, el arquitecto Enrique Gebhard, quien también participó en la Exposición de 1936. Gebhard difundió su trabajo y las ideas provenientes de los líderes internacionales de la arquitectura racionalista a través de la *Revista de Arquitectura*, de la cual fue uno de sus creadores[16]. Asimismo, este arquitecto tuvo una activa participación como funcionario de la Municipalidad de Santiago en *el Boletín de Estadística* de dicha institución, publicación que reprodujo artículos de importantes figuras del mencionado movimiento arquitectónico mundial, como Le Corbusier y José Luis Sert.

El trabajo de Gebhard en el ya aludido encuentro de 1936 se tituló *Urbanismo y Estadística*, en el cual argumenta la urgente necesidad de intervenir en la grave situación que se encontraba la vivienda popular en Chile. En su cargo del Municipio de Santiago, Gebhard realizó hacia la mitad de los años 1930 importantes trabajos en terreno, en los cuales catastró la existencia de cerca de tres mil conventillos en la ciudad de Santiago, habitados por un cuarto de millón de personas que vivían en las más deficitarias condiciones de salubridad. Citando a los asesores que tuvo en sus trabajos y que realizaron junto a él las inspecciones en terreno, este

[14] Luis Muñoz Malushka es destacado como uno de los precursores del urbanismo contemporáneo en Chile y tuvo una activa participación en la formulación de las primeras instancias de planificación territorial que definió la legislación urbana chilena entre los años 1928 y 1953 (Pavez, *Precursores de la enseñanza del urbanismo en Chile. 1928-1953*, p. 2-11).

[15] Muñoz Malushka, *Casa individual o colectiva*, p. 197.

[16] Márquez y Cáceres, *5 décadas de una gran historia*, p. 24.

arquitecto señalaba en cuanto a las condiciones de vida que imperaban en esos conventillos lo siguiente:

> Había (en los conventillos) lugares –llamados piezas– de tres o cuatro metros cuadrados, sin ninguna ventana por donde dar luz, sin muebles, en el desaseo más completo, donde se hacinan hasta diez personas. En estos conventillos había personas en convivencia con aves, chanchos, caballos, amén de las pulgas, chinches, baratas y piojos que allí se alojan. Habitaciones con los pisos hechos pedazos, cruzados por acequias; otros en que esta acequia corre por el patio y a la cual se le ha colocado una silla, sin la paja del asiento, para que sirva de W.C. a toda intemperie. Paredes despedazadas, húmedas inmundas, inundadas por el agua de pozos sépticos de la vecina[17].

La descripción realizada de las características de la vida en los conventillos no se diferencia demasiado de lo que eran a finales del siglo xix en Santiago y en las principales ciudades chilenas. Ante tal panorama, Gebhard apuntaba que «había llegado el momento de operar», para lo cual postulaba dos caminos:

> El primero es no hacer nada, es decir, construir ciudades jardines, etc. El segundo es la acción enérgica y consciente, deducida de un análisis frío y matemático de la realidad. Analizar es ya el primer paso a la realización del conocimiento de las cosas, faltaría únicamente formular las leyes y se puede afirmar con la mayor satisfacción que el urbanismo funcional ha alcanzado en estos últimos diez años un grado tal de desarrollo y adelanto que lo que habría sido una utopía para los urbanistas de la pasada generación hoy día son hechos efectivos y tangibles. El secreto misterioso de la ciencia de las «ciudades» y de los «campos organizados» reside únicamente en la buena voluntad y en el deseo de hacer las cosas[18].

Gebhard representaba una nueva generación de arquitectos que tuvo una firme convicción en que las propuestas de la arquitectura racionalista eran las más adecuadas para superar el problema de la vivienda popular en Chile; y hacia la década de 1940 se hicieron eco directo de los comunicados provenientes de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna,

[17] Gebhard, *Urbanismo y Estadística*, p. 100.
[18] *Ibídem,* p. 101.

en los cuales se instaba a formar las secciones nacionales de dicho grupo y «adquirir peso supranacional para impulsar sus ideas»[19]. Los problemas de las ciudades necesitaban ser concebidos como un todo integrado; la carencia de vivienda iba aparejada con otros males, ante los cuales el urbanismo moderno contaba con las soluciones técnicas para dicha cuestión.

Como ya señalamos, en la Exposición de 1936 hubo también algunas propuestas tendentes a manifestar las ventajas de los «huertos obreros» como solución al problema de la vivienda popular. Uno de los profesionales que lideraba este grupo era Carlos Carvajal, quien, como se señaló, tuvo estrechas relaciones con los precursores del movimiento de la «ciudad lineal» en España. El huerto obrero se fundaba en similar filosofía a lo propuesto por Arturo Soria y Mata, es decir, cada familia obrera presentaba la necesidad de acceder a una casa, una huerta y un jardín; pensados para ubicarse alrededor de los caminos y líneas ferroviarias, con el fin de resolver «el problema de la locomoción rápida y barata». El huerto obrero fue concebido por la legislación habitacional de los años treinta y cuarenta como una unidad productiva, que podía ser de carácter agrícola o industrial y permitir a las familias obreras generar recursos para solventar los intereses de los compromisos financieros. Según las propias palabras de Carlos Carvajal, el huerto obrero se creó para:

> Ayudar eficazmente a las familias modestas en las crisis económicas que de tiempo en tiempo afligen a los países y más ahora que la máquina está desplazando al obrero en forma que se han tenido que dictar leyes de protección al trabajo manual, haciéndose obligatoria la disminución de las horas de trabajo para no afectar al personal; de manera que sesenta y setenta y dos horas semanales que antes se trabajaba, hoy están reducidas a cuarenta y ocho y muy posible que disminuyan a treinta y cinco, como lo propuso en su último viaje a Chile el delegado de nuestro país en la Oficina Internacional del Trabajo en Ginebra, don Moisés Poblete Troncoso[20].

Lo señalado por Carlos Carvajal respecto del huerto obrero constituye en parte la filosofía que imperaba en este tipo de solución habitacional. La supuesta reducción de la jornada de trabajo le permitiría al obrero tener el suficiente tiempo para cultivar la tierra junto a su familia y obtener productos para el sustento diario y recursos, como indicamos anteriormente, para saldar la deuda de la propiedad. Debemos señalar que la legislación

[19] Márquez y Cáceres, *5 décadas de una gran historia*, p. 26.
[20] Carvajal, *Los huertos obreros. Breves reseñas históricas - Su aplicación en Chile*, p. 160.

habitacional chilena, desde la década de 1930 y más específicamente a partir de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, introdujo al huerto obrero como una de las soluciones de vivienda posibles de ser realizadas y a las cuales el Estado destinó una cantidad de recursos determinada para su desarrollo.

Las soluciones mencionadas fueron complementarias a los primeros grandes conjuntos habitacionales que se comenzaban a gestar en los finales de los años treinta; los que constituyeron la base de la política de vivienda de ese período. Estos conjuntos de viviendas se diseñaron a partir de los principios postulados por los ya citados Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna. Las propuestas tanto de edificar bajo los preceptos de la arquitectura racionalista como de incentivar los huertos obreros fueron incluidas en la política habitacional chilena que se gestaba en la década de 1930; sin embargo, esta última alternativa tuvo un papel secundario en el número de viviendas otorgadas por el Estado. Los grandes conjuntos habitacionales y la regularización de la situación de los compradores de sitios a plazo constituyeron las opciones por las cuales optaron los poderes públicos nacionales para abordar el déficit de viviendas de los sectores de la población de más escasos recursos.

Como se señaló, la Asociación de Arquitectos de Chile tomó un rol protagónico en la definición y conceptualización del problema de la vivienda. Hacia 1934 dicha organización divulga el Manifiesto del Problema Habitacional en Chile, que corresponde a uno de los corolarios del Congreso de Arquitectura y Urbanismo que se celebró en Santiago ese mismo año. El peso que estaban adquiriendo las afirmaciones de aquel gremio de profesionales tomaba en esos años cada vez mayor valor; respecto del mencionado manifiesto se apuntaba en la citada Exposición de la Habitación Económica de 1936 que:

> El organismo más capacitado para calificar el problema de la habitación, la Asociación de Arquitectos de Chile, alarmada, lanzó al país su manifiesto el primero de diciembre de 1934, publicado en todos los grandes diarios, para ilustrar al país el problema de la Vivienda Popular, que considera el más grave y apremiante problema nacional, estableciendo entre otras cosas las siguientes: (a) Que la tercera parte de la población de Santiago y, asimismo, de todo el país, vive en viviendas malsanas; (b) Que 1.500.000 chilenos carecen de vivienda adecuada; (c) Que hay necesidad de construir 300.000 viviendas higiénicas; (d) Que en su construcción se invertirán, por lo menos, de $ 2.000.000.000 a $ 3.000.000.000; (e) Que este plan de construcciones debe ser estudiado por los financistas

> chilenos hasta hallar la fórmula de financiamiento, dentro de un plazo prudente[21].

A partir de lo anterior, uno de los elementos que articuló las proposiciones de la Asociación de Arquitectos de Chile estuvo abocado a la organización de un Plan Nacional de Viviendas. Esta actividad sentó las bases de lo que fue la política de vivienda en Chile en las décadas siguientes. Se intentaba con aquellos planes programar la edificación de una determinada cantidad de viviendas en un plazo de tiempo limitado.

En la misma Exposición de la Habitación Económica de 1936, hubo referencias claras por parte del gremio de los arquitectos a cómo efectuar la formulación del Plan Nacional de Viviendas. Otro trabajo del ya citado arquitecto Luis Muñoz Malushka presentado en la misma exposición intenta adentrarse en la tarea mencionada. En tal sentido, Muñoz Malushka realiza un detallado análisis de los potenciales componentes del plan, describiendo desde el tipo de viviendas a construirse hasta las fuentes de financiamiento. En términos generales, el citado trabajo señalaba que, ante la urgente necesidad de tomar decisiones para dar respuesta a la grave situación que afectaba a la vivienda popular en Chile, era de vital importancia involucrar todas las actividades económicas relacionadas con la vivienda, desde el comercio de los terrenos, la manufactura de los mobiliarios, artefactos domésticos e industria de los materiales de la construcción en una acción común, que debía dar como producto una solución técnica y económica del problema. El arquitecto aludido agregaba que «el Plan Nacional tiene que encarar y relacionar por lo tanto todas las actividades anteriores, debiéndose normar todos los elementos factibles de ser utilizados en la edificación económica, la que será subvencionada con recursos aportados por el Estado y la colectividad productiva involucrada en el problema; asimismo, es necesario establecer reglamentos para los diferentes sistemas de edificación, admisibles en las diferentes zonas del país que pudiesen ser apoyados con dichos recursos»[22].

El trabajo de Muñoz Malushka fijaba algunas proyecciones a tener en cuenta en la formulación del citado plan. Al respecto, se apuntaba que dentro de un plan de diez años había que considerar el reemplazo de 250.000 viviendas insalubres, más 120.000 viviendas que se necesitaban para satisfacer el crecimiento de la población. Se estableció así una cifra global de 370.000 viviendas a construir en el citado plazo; es decir, se necesitaban edificar un promedio de 37.000 casas al año.

---

21 Vidal, *El modernismo en la edificación*, p. 138.

22 Muñoz Malushka, *Plan Nacional de Vivienda. Ideas básicas para su elaboración*, p. 42-73.

Sobre dichos datos el plan de Muñoz postulaba considerar distintos tipos de edificación, que los definió en función de las necesidades y recursos de cada grupo social al cual se pretendía beneficiar. La primera de ellas era la «edificación provisoria», que era aquella de madera y de adobe que involucraba los sistemas constructivos populares y regionales, entre los cuales se encontraban los ranchos. Esta modalidad de construcción debía ser estudiada en detalle, con el fin de proponer innovaciones técnicas para su mejoramiento e incorporarla así en el saneamiento de ese tipo de residencias que se encontraban en condiciones insalubres. Se agregaba que esta forma de habitar por parte de los grupos sociales populares no tenía que descartarse, y por el contrario existía la necesidad de planearla técnicamente para reemplazar los ranchos de los extramuros por viviendas populares «mejoradas». Se hizo hincapié, además, en que cerca de un tercio de las edificaciones de la ciudad de Santiago entraba en esa categoría y que la incorporación de algunos elementos técnicos a su diseño y edificación ayudaba a subir notablemente su calidad.

La «edificación ligera» era la segunda tipología que se propuso para incluir en la conformación del Plan de Vivienda diseñado por Muñoz, y comprendía las construcciones con esqueleto de madera revestida en forma incombustible. En este sentido, se planteaba dicha alternativa como la base para levantar las residencias de los «huertos obreros» estables. Por último, estaba la «edificación definitiva», que quedaba reservada únicamente para asalariados de ocupación estable y jornales superiores a veinte pesos diarios. Según Muñoz Malushka, estaba la necesidad de establecer una acción colectivista de fomento, que incluyese la construcción de departamentos económicos tipo europeo sin ascensores, al alcance de empleados con sueldos mensuales hasta mil pesos, con un canon de arriendo no superior a doscientos cincuenta pesos mensuales.

Respecto de la localización de dichos edificios, preferentemente estaban pensados para edificarse en los sectores donde se encontraban los conventillos y en principio cerca de las zonas comerciales e industriales, establecidas en forma definitiva en los planos oficiales de urbanización de las ciudades. En lo que se refiere a la altura de estas construcciones, alcanzaban dos pisos como mínimo y cuatro como máximo.

Otra de las dimensiones a abarcar por el Plan Nacional de Viviendas estaba asociada al fortalecimiento de una industria nacional de la construcción, ante lo cual el estudio aludido señalaba que:

> En lo que se refiere a la organización de la industria de la edificación, debemos aprovechar la experiencia adquirida en Europa en esta materia. Debemos iniciar cuanto antes el

> estudio de las *Normas Chilenas para la confección industrial de materiales y artefactos de construcción*, que puedan usarse en las edificaciones fiscales y en la construcción económica subvencionada con fondos del Estado[23].

El estudio citado concluyó señalando que los factores fundamentales a considerar para la elaboración del plan eran: la disponibilidad de los medios económicos y la necesidad general de vivienda; la clasificación de dicha necesidad en los diferentes grupos de asalariados clasificados por actividades económicas, para lo cual había de tomarse en cuenta el estado general de la salubridad, la capacidad económica adquisitiva y de arrendamiento; y la zonificación de los planes de urbanización de las ciudades, en relación a la tipología de viviendas a edificar y las inversiones de infraestructura asociadas a ella.

A partir de lo anterior, el Plan Nacional de Vivienda supuso, según los preceptos del trabajo aludido, «la existencia de un plan territorial correlacionado de fomento» llamado a potenciar la riqueza geográfica nacional. La propuesta concreta era que las inversiones complementarias en los equipamientos y servicios necesarios que se vinculaban a la construcción de las viviendas propiamente tales potenciaban el desarrollo del país en general. Dichas inversiones quedaban reguladas y programadas a partir de los planes de urbanización vigentes desde la aprobación de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización de 1931.

Los preceptos señalados en la propuesta del Plan Nacional de Vivienda de Muñoz daban una gran importancia a los instrumentos de regulación urbanística que se comenzaban a gestar en Chile en los años 1930. Como señalamos en el capítulo III, al amparo de la Dirección de Obras Públicas se creó en 1929 la Sección de Urbanismo, y desde esta oficina se realizaron importantes cambios en todo lo referido a la reglamentación urbana. El primer paso dado en esta dirección fue la aprobación en ese mismo año de la Ley nº 4563 sobre Construcciones Asísmicas, en cuya redacción le cupo un papel destacado al arquitecto Luis Muñoz Malushka[24]. En ella se estableció que:

> Las municipalidades que cuenten dentro de su territorio con una ciudad de más de veinte mil habitantes someterán al Ejecutivo, dentro del plazo de seis meses, un anteproyecto de transformación de esas ciudades. Sobre la base de este anteproyecto, el presidente de la República ordenará confeccionar

[23] *Ibídem*, p. 55.
[24] Pavez, *Precursores de la enseñanza del urbanismo en Chile*, p. 2-11.

> un proyecto definitivo, el cual, una vez aprobado, servirá para dar las líneas de edificación.
>
> El presidente de la República podrá incluir también en lo dispuesto por el inciso anterior ciudades de menos de veinte mil habitantes [...][25].

Posteriormente, en 1931, bajo la iniciativa de la misma oficina pública, se redactó la primera Ordenanza de Construcciones y Urbanización, que se planteó como una ley integral que pretendió abarcar el ordenamiento urbano en todo el país[26]. Participó activamente en la conformación de este nuevo cuerpo legal el urbanista austriaco Karl Brunner, quien estaba contratado en aquellos años por el gobierno de Chile para asesorar la elaboración de distintos instrumentos de planeamiento urbano en la ciudad de Santiago.

Desde una perspectiva global, la ley aludida entendió la urbanización como «el conjunto de medidas destinadas a asegurar el adecuado desarrollo de una ciudad o población, teniendo en vista el saneamiento y ornato de la misma, la higiene y estética de sus edificios, las facilidades del tránsito en sus calles y avenidas y, en general, la mayor comodidad de sus habitantes»[27]. A la vez, en dicho cuerpo legal se acotaba que en todas las comunas en las que existiesen ciudades o poblaciones de más de ocho mil habitantes debería existir un «plano oficial de urbanización», el que estaba destinado al establecimiento del trazado de la ciudad o población, con indicación de las calles, avenidas, plazas, parques y demás espacios públicos; cuyo ensanche, apertura o construcción se considerasen necesarios.

El marco jurídico que se comenzaba a generar con la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización de 1931 tuvo como objetivo regular las diferentes actuaciones urbanísticas oficiales en las distintas ciudades chilenas. Además, fue el elemento guía por el cual se comenzaron a aprobar las diferentes recepciones de obras que se generaron a partir de las leyes de Fomento de la Habitación Obrera que analizaremos en el siguiente punto. Estas leyes intentaron regular el «arrendamiento a piso» y la «compraventa de sitios a plazo», modalidades de acceso a la vivienda que tuvieron cada vez mayor importancia hacia los 1930. Estas formas de solución del problema de la vivienda expresaban en parte la incapacidad mostrada por la edificación oficial de satisfacer la creciente demanda de viviendas obreras. Al mismo tiempo, como hemos apuntado en los capítulos anteriores, influyó también en esta situación lo acontecido con los resultados que tuvo la aplicación de la Ley de 1906 y la normativa de arrendamientos

[25] Ley nº 4563, Sobre Construcciones Asísmicas, 1929.
[26] Munizaga, *Cronología sobre urbanismo y diseño urbano en Chile, 1870-1970*, p. 73.
[27] Ley General sobre Construcciones y Urbanización, 1931.

de 1925; que provocaron la demolición de numerosos conventillos, debido a sus precarias condiciones higiénicas. Lo anterior llevó a los residentes desalojados de esos lugares a buscar otras vías de arreglo de su carencia habitacional, la que desembocó en muchas oportunidades en un sistema de alquiler y compra de sitios.

Ante tal situación el Estado, decidió actuar en una situación de hecho que se venía generando prácticamente desde la segunda mitad del siglo XIX, a través de la dictación de normas que regulasen el contrato entre arrendatarios-compradores y propietarios; junto a lo cual la Ordenanza de Construcciones y Urbanización de 1931 estableció los servicios y equipamientos mínimos necesarios para incorporar legalmente a la ciudad esas viviendas.

Las leyes de Fomento de la Edificación Obrera

Hacia comienzos de los años 1930 la política habitacional chilena vuelve a tener algunas modificaciones, sobre todo, más que desarrollar grandes cambios a lo que se estaba desarrollando con anterioridad, se pretenden incorporar nuevos elementos que permitan diversificar su acción, para así cubrir el máximo de soluciones posibles.

Las leyes de Fomento de la Edificación Obrera se insertaron también en la nueva forma de organizar la administración pública que, como hemos visto en los puntos anteriores, se tecnificaba cada vez más. Estas leyes fueron esencialmente dos: la primera fue la Ley 4931 del 6 de febrero de 1931, que recibió el nombre de Ley de Fomento de la Edificación Obrera, y la segunda quedó representada por el Decreto con Fuerza de Ley nº 33 del 12 de marzo de 1931, que recibió el nombre de Ley de Fomento de la Habitación Obrera. Ambas normativas fueron muy similares, de hecho, la primera de ellas prácticamente no alcanzó a estar un mes en vigencia. Por este motivo, hemos decidido operativamente llamar estas dos legislaciones bajo la denominación de Leyes de Fomento de la Edificación Obrera. Los demás cuerpos legales que se promulgaron hasta 1936, fecha en que se crea la Caja de Habitación Popular, estuvieron en su mayoría asociadas a dichas normativas, por lo cual también quedan incluidas en la clasificación aludida.

Las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera vinieron a reemplazar en la mayor parte de sus preceptos a la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, que, como vimos en el capítulo III, no logró los resultados esperados. Uno de los elementos más significativos de estas legislaciones fue la de intentar regular el «arrendamiento a piso» y la «compraventa de sitios a plazo». En el transcurso de esta obra nos hemos venido refiriendo sistemáticamente a

esta especial forma de acceso a la vivienda en Chile, que se estaba produciendo prácticamente desde la segunda mitad del siglo XIX y cobró particular fuerza en las primeras décadas del siglo XX. Por «arrendamiento de piso» entendemos el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de terreno en la cual posteriormente levantaban lentamente una «mejora», que les servía de habitación.

Además, la «compra venta de sitios a plazo» correspondió a loteos que se generaban en la periferia de las ciudades y fueron puestos en el mercado por los mismos propietarios; en ellos también los compradores edificaban sus residencias en la medida de sus posibilidades económicas. Estas dos formas de acceso al suelo dieron como resultado importantes procesos especulativos en torno al suelo urbano y sobrepasaron la legislación vigente en cuanto a los servicios de mínimos de urbanización necesarios para la formación de nuevas poblaciones.

Dichos procesos especulativos se prestaron a numerosos abusos; en la mayoría de las ocasiones los contratos de arrendamiento y de compraventa no quedaban registrados. Los desahucios de los inquilinos eran bastante comunes, aunque hacia la segunda mitad de la década de 1920 estos descendieron a causa del ya tratado Decreto de Arrendamiento de 1925. Sin embargo, este en muchas oportunidades no tuvo eficacia, debido a que un gran número de los acuerdos entre las partes involucradas era de carácter verbal. Un trabajo realizado en 1920 y publicado en la *Revista de la Habitación* se refería a la «compraventa de sitios a plazo» de la siguiente manera:

> Este justo anhelo de hacerse propietarios de bienes raíces tuvo un duro golpe con la gran especulación de venta de sitios a plazo que se inició el año 1910, más o menos. Fuera de pagar bastante caro el terreno, se les hizo en muchos casos víctimas de vendedores o de agentes inescrupulosos. Uno de los abusos frecuentes que se cometen en esta clase de negocios es que no se les hace a los presuntos compradores la escritura pública de venta de bienes raíces[28].

Las «mejoras» levantadas por los inquilinos del sistema ya citado pasaban a engrosar el número de las viviendas insalubres; situación que se veía agravada, como ya hemos indicado, por la ausencia de los servicios básicos de urbanización, como el agua potable y el alcantarillado. Al respecto, el mismo estudio mencionado más arriba apuntaba lo siguiente:

[28] Arteaga, *Cuestión interesante. ¿Venta o arrendamiento?*, p. 68.

> La venta de sitios da origen a la edificación de construcciones anti-higiénicas, porque los dueños se ponen a construir a su antojo y poco a poco, por la falta de recursos. Las municipalidades no pueden aplicarle el artículo de su ley orgánica que exige que previamente los sitios estén dotados de calles, aceras, desagües, alumbrado y agua potable, por ser exigencias para las poblaciones que están dentro de los límites urbanos de las ciudades y, por regla general, ya no hay venta de sitios dentro de esos límites.
>
> En atención de que es indispensable procurar que los obreros no sean defraudados en sus ahorros, que ellos destinan para adquirir un terreno, donde edificarse la casita que sirva de asilo para la familia y de alivio para la vejez, debe la autoridad local tratar de fomentar la adquisición de propiedad por los obreros, garantizándoles la correcta inversión de sus ahorros, lo que puede hacer ella convirtiéndose en vendedora de sitios[29].

Complementan estas afirmaciones lo señalado ya en 1919 por Alejo Lira Infante, que con motivo de la Asamblea de la Habitación Barata de ese año postulaba que una de las formas de dar solución al problema de la vivienda era transformar a los arrendadores de suelo en propietarios. Concretamente propuso que:

> Uno de los medios más eficaces para resolver el arduo problema de la habitación popular es el de facilitar a los obreros que puedan hacerse propietarios; dicho propósito se frustra, tolerando el sistema abusivo implantado desde antiguo por algunos empresarios de poblaciones, que se valen de recursos censurables para burlar los derechos de los adquirentes de sitios. La reglamentación de este negocio, lejos de perjudicar, tiende a favorecer a los empresarios honrados y serios[30].

Dentro del discurso del problema habitacional, se comenzaba ya a introducir en la década de 1920 la cuestión de la propiedad de la vivienda. Detrás de estas propuestas se encontraba la idea de superar de esta forma los conflictos producidos en torno a los arriendos. En la misma Asamblea de la Habitación Barata de 1919, Juan Enrique Concha Subercaseaux hizo referencia a este proceso de la siguiente manera:

---

29 *Ibídem*, p. 69.

30 Lira Infante, *Vacíos en la legislación vigente y reformas que se imponen*, p. 123.

> Creo que es de gran trascendencia social la difusión de la pequeña propiedad, a fin de hacer propietario al obrero. Todo el mundo sabe que el obrero propietario es un elemento de orden y progreso. La experiencia enseña que solo la expectativa de hacerse propietario basta para que el individuo experimente una transformación en sus aspiraciones y surjan en él nuevas ideas y hábitos de economía[31].

Lo expuesto anteriormente muestra la importancia que ya se le otorgaba en esos años a la situación del «arrendamiento a piso» y la «compraventa de sitios a plazo». Esta última opción comenzó a ser considerada cada vez más como una alternativa válida para superar el déficit de vivienda. Bajo este esquema, eran los propios involucrados quienes estaban llamados a construir sus habitaciones; el Estado, por su parte, tenía la función de controlar este proceso y fijar las mínimas condiciones de urbanización. Desde la perspectiva del análisis realizado, creemos que los orígenes de la autoconstrucción en Chile están justamente en el momento en que los poderes públicos comienzan a mediar para que los propios necesitados de vivienda consoliden su unidad habitacional. Esto ocurrió con las citadas leyes de Fomento de la Edificación, las que propiciaron primero la compra del terreno y luego apoyaron la construcción de las viviendas.

La primera de dichas normativas fue, como ya señalamos, la Ley 4931 del 6 de febrero de 1931, la que creó la Junta de la Habitación Popular, con el objeto de «procurar viviendas sanas y de bajo precio a las personas de escasos recursos»[32]. La Junta quedó bajo el amparo del Ministerio de Bienestar Social y reemplazó en sus funciones al Consejo Superior de Bienestar Social que estableció la Ley de Habitaciones Baratas de 1925.

Pocas semanas después, se promulgaba el Decreto con Fuerza de Ley de nº 33, que tiene fecha del 12 de marzo de 1931. Dicho decreto reemplazó la Junta de Habitación Popular por la Junta Central de Habitación Popular[33]. Las modificaciones más substanciales estuvieron dadas por el hecho de otorgar a la Dirección de Obras Públicas todas las atribuciones técnicas en la aplicación de la mencionada normativa; por su parte, la Junta Central orientaría su labor hacia los aspectos sociales y administrativos de la habitación. Otro cambio significativo fue el establecimiento de las Juntas Locales de la Habitación Popular, destinadas a apoyar la acción de la Junta Central en las diferentes provincias del país[34].

---

31 Concha Subercaseaux, p. 30.
32 Ley 4931. Fomento de la Edificación Obrera, 1930.
33 Decreto con Fuerza de Ley nº 33, 1931.
34 Luengo, *El problema de la vivienda*..., *op. cit.*, p. 73.

La Junta Central estuvo «presidida por el ministro de Bienestar Social; por el jefe del Departamento Administrativo de la Habitación[35]; por el inspector general del Trabajo; por el administrador general de la Caja Nacional de Ahorros; por un representante de la Caja de Crédito Hipotecario; y por cuatro miembros designados por el presidente de la República, uno de los cuales debía pertenecer a una Sociedad Obrera»[36].

La citada Ley entendió por Habitación Popular «aquella cuya renta de arrendamiento mensual no excediera de doscientos pesos y la casa unifamiliar cuyo precio no sea superior a veinte mil pesos, en las ciudades de Santiago, Valparaíso, Antofagasta e Iquique; en las demás ciudades, el presidente de la República determinará estos valores máximos». Para fijar dichos valores se consideró el precio del terreno, edificio, urbanización, interés del capital durante la edificación y todo otro gasto inherente a esta clase de operaciones.

Como ya mencionamos en el comienzo del presente punto, las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, aparte de incorporar la situación del «arrendamiento a piso» y la «compraventa de sitios a plazo», también procuraron la construcción de nuevas viviendas, para lo cual la Junta Central, por intermedio de la Caja de Crédito Hipotecario, tuvo la facultad de prestar dinero en efectivo para la construcción de habitaciones populares, hasta el valor del terreno, edificio, urbanización y otros gastos. Podían acogerse a los beneficios de la ley las siguiente asociaciones y personas: «los industriales, agricultores y comerciantes, sean personas naturales o jurídicas; los propietarios de parcelas en colonias agrícolas; las asociaciones con personalidad jurídica y las cooperativas, para construir habitaciones para sus socios; la Junta Central de la Habitación Popular; las Cajas de Previsión; la Caja Nacional de Ahorros; y la Municipalidades y el Ejecutivo, para construir habitaciones fiscales para los empleados públicos inferiores de la administración».

La labor constructiva de la Junta Central quedó también amparada con la posibilidad de «adquirir terrenos y construir en ellos habitaciones populares en aquellas ciudades en donde se manifieste esta necesidad, destinadas a la venta o arrendamiento, donde podrá incluir también la construcción de edificios destinados al bienestar y a la extensión cultural, tales como talleres, bibliotecas, teatros, restaurantes, policlínicos, salas de gimnasia, baños, parques infantiles, canchas de deporte y otras, sin recargar el costo de las habitaciones». Merece ser destacada la complejidad de los

[35] Esta instancia técnica fue creada en 1927 con el nombre de Departamento Técnico de la Habitación.

[36] Decreto con Fuerza de Ley nº 33, 1931. Las siguientes referencias directas a esta normativa pertenecen a la misma fuente.

equipamientos considerados en esta normativa, lo que refleja una preocupación por considerar no solo los elementos relativos a la edificación de las viviendas, sino además aquellas obras complementarias que le permiten a las agrupaciones de viviendas sociales integrarse espacial y socialmente al conjunto de las ciudades en que se construyen.

La Dirección de Obras Públicas adquirió importantes funciones con la normativa de Fomento de la Edificación Obrera, que quedaron representadas por el «estudio, confección y determinación definitiva de los planos, especificaciones y presupuestos de las construcciones involucradas en la edificación de viviendas y en las respectivas obras de urbanización necesarias para llevar a cabo los proyectos».

La Ley en cuestión también consideró la concesión de préstamos destinados a la formación de «huertos obreros», los que definió «como la vivienda con un terreno anexo adecuado a la explotación de una pequeña industria o cultivo y cuyo rendimiento económico fuese suficiente para cubrir los intereses del préstamo y para el sustento de la familia».

Asimismo, la normativa aludida contemplaba préstamos para «la reparación de viviendas consideradas insalubres; adquirir poblaciones obreras ya existentes; terminación de obras empezadas por los interesados y pago de predios que se adquieran o expropien para la construcción y mejoramiento de habitaciones; los edificios construidos o reparados con los recursos de la Ley quedaban sometidos a la vigilancia de la Junta Central y no se podían alterar salvo informe favorable de la Dirección General de Obras Públicas».

Respecto de los incisos relativos al «arrendamiento a piso» y a la «compraventa de sitios a plazo», la Ley ya citada dispuso, entre los aspectos más significativos, la «prohibición de destinar terrenos a nuevas poblaciones, sin que previamente se cumplieran los requisitos de urbanización fijados por la respectiva Municipalidad; para lo cual también se establecía, a petición del comprador, la posibilidad de dejar nulo el contrato si se contravenía este punto». Así también se fijaba la «prohibición de arrendar terrenos y pisos para la formación de poblaciones». A la vez, se decretó «reducir a escritura pública cuando lo exija el adquirente y constar de algún antecedente escrito las ventas concertadas en forma de promesa de venta, de arrendamiento con promesa de venta, de venta condicional, o en cualquiera otra que estuvieran vigentes a la fecha de promulgación de esta ley y que se refieran a predios de valor no superior a quince mil pesos; estando el juez facultado de suscribir la respectiva escritura en reemplazo de algunas de las partes que se negaran a hacerlo».

Se pretendió también con la Ley proteger a los inquilinos que levantaban «mejoras», entendidas como tales las construcciones que eran la

vivienda de los «arrendadores de piso»; concretamente se decretó que «el dueño del suelo no podía ejercitar las acciones que le competían, para obtener su restitución a menos que se allanare a pagar el valor de las mejoras y una indemnización igual al veinticinco por ciento del aumento del precio que hubiere experimentado el suelo durante su ocupación por el arrendatario».

Muchas de las modificaciones que tuvieron las Leyes de Fomento de la Habitación Obrera hasta la creación de la Caja de Habitación Popular intentaron fortalecer los aspectos técnicos en la aplicación de esas legislaciones. Tuvieron, además, graves dificultades en su financiamiento; en la práctica, hasta 1935 no se lograron articular las ayudas que pretendió dar a la formación de huertos obreros, reparación y edificación de casas. Para subsanar esta situación fue necesario dictar una nueva ley que en forma concreta destinara fondos para ayudar a los mejoreros y compradores de sitios a plazo. Esta normativa es la Ley 5579 del 26 de enero de 1935, por medio de la cual el presidente de la República pudo emitir bonos a nombre del Departamento de la Habitación por la suma de cincuenta millones de pesos; dinero que estaba destinado a invertirse en la compra de terrenos en los cuales se hubiesen construido mejoras; a préstamos de adquirentes de sitios a plazo, con o sin edificación; y al pago de las obras de urbanización de las poblaciones[37].

La mencionada iniciativa legal dispuso que era requisito previo para acogerse a los beneficios de la Ley que los dueños de mejoras o adquirentes tuviesen construidos o comprados los terrenos con anterioridad a la promulgación de la normativa. Los pagos de dinero los realizaba el Estado a los dueños de terrenos en donde existiesen las «mejoras» o a los vendedores de sitios. El valor del terreno era fijado por una comisión especialmente nombrada para ello. Si el valor de las «mejoras» llegase a ser superior al veinticinco por ciento del valor del terreno, el dueño de la mejora podía pedir la expropiación con o sin la voluntad del dueño del suelo. Si la situación se presentaba de forma inversa, es decir, si el valor de la «mejora» hubiese sido menor al veinticinco por ciento del precio del sitio, el dueño del terreno estaba facultado a pedir la restitución del predio, pagando el justo valor de la «mejora».

En el caso de las compras de sitios a plazo, la Ley 5579 presumió el acuerdo en el precio cuando este quedaba estipulado en escritura pública. En caso de no existir ese documento, se supuso arreglo entre las partes si el valor transado constaba en los recibos o en documentos fidedignos. En este punto, se consideraba también la posibilidad de modificar el precio de

[37] Introducción de la *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936,* p. 10.

venta del sitio, si se comprobaba que era superior al monto de otros predios análogos en una misma población, vendidos por escritura pública y que no contasen con servicios de agua y luz, y las calles no estuviesen pavimentadas. A este respecto, cuando los vendedores de los predios no efectuaban las obras de urbanización, se contemplaba la reducción de un quince por ciento del valor del terreno. Para el pago de las deudas por parte de los adquirentes, «los tesoreros, empleadores y patrones, descontarán de los sueldos o jornales las cuotas que los empleados y obreros debían pagar al Departamento de la Habitación por los préstamos hechos por la Ley; tales descuentos no podían exceder el treinta por ciento de los emolumentos respectivos»[38].

La citada Ley 5579 vino a fortalecer y poner definitivamente en funciones los mecanismos dispuestos por las Leyes de Fomento de la Habitación Obrera, en lo que se refería a dar solución al problema del «arrendamiento a piso» y la «compraventa de sitios a plazo». La presentación de la normativa aludida en la Exposición de la Habitación Económica de 1936 daba cuenta de las ventajas de esta ley de la siguiente manera:

> Toda la ley está orientada hacia la solución efectiva del problema de los sitios a plazo y mejoras. La ventaja está a la vista. Fuera de la seguridad de la posesión y dominio del terreno, está la ventaja económica. Al propietario particular se le pagaba un dividendo del ocho hasta el quince por ciento, más los intereses penales por atraso y cuotas más o menos elevadas. Un mejorero, por ejemplo, paga veinte pesos mensuales de arriendo por el sitio y nunca sabe cuándo lo van a «lanzar». Puede vivir cien años y siempre el sitio será de otro. Muchos mejoreros han pagado hasta cuatro veces el valor del sitio. Con la Ley 5579, el mejorero paga una cuota más baja y queda automáticamente como propietario[39].

En 1934 el Departamento de la Habitación realizó un catastro de las compraventas y arrendamiento de sitios a los cuales se les deberían aplicar los beneficios de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera[40]. Este censo llegó a establecer la existencia en el país de 6.630 mejoreros o arrendadores de piso y 18.682 compradores de sitio». Al 31 de agosto de 1936 se acogieron a los beneficios de la ya referida Ley 5579 mil setecientos

[38] *Ibídem*, p. 11.

[39] *Ibídem*.

[40] Ley 5404 autoriza al Departamento de la Habitación para que en el término de seis meses forme el censo de la compraventa y arrendamiento de sitios a los que deben aplicarse las disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley nº 33, del 12 de marzo de 1931, 1934.

cuarenta y dos mejoreros y nueve mil quinientos treinta y siete «compradores de sitio a plazo».

Desde un punto de vista global, podemos mencionar que las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera vinieron a hacerse presente de manera efectiva en la solución de una parte del problema habitacional, una vez que el Departamento de la Habitación dispuso de los recursos necesarios para desarrollar la labor propuesta al momento de promulgarse dichas normativas. Una vez que se contaron con esos capitales, situación que se produjo con la ya mencionada Ley 5579, se acogieron en el lapso de un año un veintiséis por ciento de los mejoreros y casi un cincuenta por ciento de los «compradores de sitios» catastrados por el Departamento de la habitación.

Sin embargo, a pesar de este auspicioso comienzo en la aplicación de dicha Ley, sus resultados en los años posteriores fueron bastante limitados y se vieron empañados por las argucias que utilizaron algunas personas poco escrupulosas para sacar provechos de los beneficios de la normativa en cuestión. Una de dichas artimañas se realizó en base a la fecha límite de los contratos de compraventa para acogerse a las franquicias, es decir, el 2 de febrero de 1935. Esto produjo «la extensión de cientos de escrituras fuleras por parte de personas avezadas en la compraventa de terrenos y con miras a un simple lucro de transferencia; horas antes de entrar el día de la vigencia de la Ley, las notarías se vieron atestadas de público y hubieron de trabajar toda la noche redactando transferencias con fecha primero de febrero»[41]. Otro de los aspectos restrictivos de la Ley fue la presunción de acuerdo en el precio de la venta, entre comprador y vendedor, cuando constaba en un documento fidedigno, sin participación de la Comisión Rectificadora. Bastó así el pacto entre los vendedores y compradores para poner un precio alzado en la escritura de compraventa, con lo cual quedaba automáticamente comprometida una mayor cuota de préstamos para los beneficiarios.

Resultados en Santiago de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera

Las Leyes de Fomento de la Edificación contribuyeron a normar un proceso de subdivisión del suelo que tomó fuerza a partir de la década de 1920 y que representó una de las formas más comunes de solución en el problema de la habitación popular, para aquella población de escasos recursos que no podía acceder a las viviendas terminadas que se generaban mediante la construcción oficial.

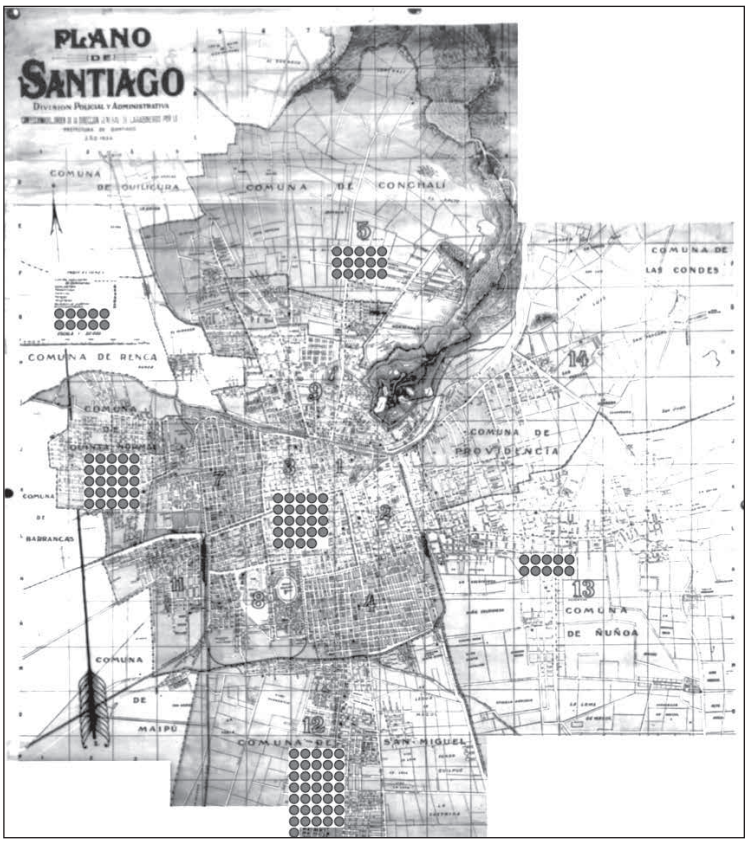
[41] Bravo, *Chile: El problema de la vivienda...*, *op. cit.*, p. 20.

La periferia de la ciudad de Santiago se comenzó a conformar en una sección no despreciable por loteos de estas características, en que la población compraba una porción de suelo y comenzaba a construir su vivienda. Solo en los primeros años de vigencia de la Ley 5579 se acogieron a ella, en esa ciudad, cerca de ciento quince nuevos núcleos o poblaciones, que involucraban casi seis mil cuatrocientos beneficiarios[42]. Las áreas de la capital de Chile en que se localizaban esos asentamientos correspondieron a grandes predios situados en la periferia de la ciudad, que eran subdivididos por sus propietarios con el fin expreso de colocarlos en el mercado de sitios. El cuadro 9 contiene los municipios en los cuales se ubicaban estos loteos de suelo, siendo todas comunas ubicadas en el límite de la ciudad de esos años. Las zonas residenciales de estas comunas se comenzaban a conformar en base a este tipo de agrupaciones de viviendas, las cuales fueron habitadas por población de similar nivel socioeconómico, que compartían problemas y anhelos comunes. Dichos espacios fueron dando forma a una parte de la ciudad de la vivienda social que se comenzaba a construir en base a este tipo de intervenciones, caracterizadas por la autoconstrucción y la falta inicial de equipamientos e infraestructuras propias de la ciudad de esos años.

Comunas como San Miguel, Santiago, Quinta Normal, Maipú, Cisterna, Ñuñoa, Renca y Conchalí tuvieron en su interior asentamientos de este tipo, caracterizados en sus inicios por construcciones precarias, ausencia de servicios de urbanización básicos como alcantarillado, agua potable y luz eléctrica, calles no pavimentadas, con escasas áreas verdes y falta de alumbrado público. Con el paso de los años estos asentamientos se entremezclaron con las viviendas producidas por los planes de la Caja de la Habitación popular y en su conjunto dieron forma a la ciudad de la vivienda social, muchas veces segregada socialmente y segmentada espacialmente, lo que en su globalidad se expresa en una geografía social particular, caracterizada por personas y espacios homogéneos (figura 21).

[42] Álvarez, *El problema de la...*, *op. cit.*, p. 24.

Figura 21. Esquema de asentamientos de compraventa de sitios por comunas de Santiago en 1935



Fuente: Mapa de Caminos y Ferrocarriles de la Zona Central de Chile, 1934.

Complementa la descripción anterior la información contenida en el cuadro 10, que muestra los principales conjuntos residenciales formados en Santiago en base al sistema de «compraventa de sitios a plazo» hacia el año 1935, y da cuenta de los respectivos propietarios, adquirentes y montos de dinero involucrados en los préstamos concedidos al amparo de la Ley 5579.

Cuadro 9. Distribución de asentamientos de compraventa de sitios según municipios de Santiago, 1935

Municipios	*Nº de asentamientos*
San Miguel	26
Santiago	24
Quinta Normal	20
Maipú	2
La Cisterna	10
Ñuñoa	8
Renca	10
Conchalí	15
Total	115

Fuente: Álvarez, 1935.

Cuadro 10. Principales poblaciones conformadas por compraventa de sitios en Santiago, según propietarios, número de adquirentes y monto de los préstamos superiores a 200,000 pesos, 1935

Nombre población	*Propietarios*	*Nº de adquirentes*	*Monto de los préstamos*
Sur S. Bernardo	C. Martínez	197	479.178,13
Viña Sta. Elena	A. Valdivieso	159	430.868,38
Varas Opazo	S. Riquelme	184	787.796,51
Bulnes	Schumacher	735	1.769.445,4
El Carmen		271	881.866,5
Lo Ovalle		369	765.033,28
El Carmen	Fern. Concha	218	741.239
Carmen	La Americana	272	478.262
Buzeta	H. Buzeta	239	1.103.129,59
Prado Molina	Gellora	174	391.555
Chacra Atacama	Baeza y Cía.	138	549.624,2
Colón y América		115	514.379,53
Garín		178	755.386,45
El Salto	Eug. Santa María	532	3.350.449,75
S. Martín		254	624.209,6
S. Román		102	299.620
Monserrat		45	372.243
Gral. Velásquez	Yunge	171	332.920
Carmen	C. Fernández C	269	843.308

Crermania	J. L. Vergara	105	369.724
Carmen	R. Fernández C.	147	597.810,12
Zañartu	Macchiavello	28	309.535
Domingo S. María	H. Salas Ib.	113	577.165
Zañartu		52	505.696,48
B. Aires	J. M. Garín	112	452.852
Sta. Posa (Legua)	M. Gandarillas	154	603.398,18
La Legua	J. Gandarillas	174	616.219,5
Monterey	J. Platte	190	734.889
El Mirador		76	404.150,2
Chorrillos	Rosa S. De Opazo	288	660.188,04
Rosenblut	N. Weistein	62	538.132,55
El Carmelo		133	329.677,26
Sta. Ana	J. Lecanellier	108	433.426,5
Cristóbal		104	434.461,16
Total		6468	23.037.839,31

Fuente: Álvarez, 1935.

La acción oficial con las citadas leyes, aparte de regular los contratos de venta, intentó velar por la debida provisión de los servicios de urbanización. Esta situación no siempre se pudo concretar, con lo que numerosos loteos debieron esperar por muchos años la llegada de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y la pavimentación de sus calles. Estas áreas de la ciudad, desprovistas de los citados servicios, se vieron incrementadas por otro fenómeno que comenzaba a tomar fuerza en los años 1930, el cual se asoció a la proliferación de asentamientos espontáneos en las principales ciudades de Chile, y en especial en la capital del país.

Se puede apuntar que entre 1930 y 1952 llegaron a Santiago cerca de 400.000 personas; muchas de ellas provenientes de las áreas rurales del resto del territorio nacional y de la zona minera del salitre. Parte de esta población fue ocupando algunos sectores de la periferia de la ciudad, en la cual fue levantando sus precarias residencias. Estas ocupaciones de terrenos iban creciendo «paulatinamente en la medida que llegaban nuevos pobladores, hasta que el terreno disponible era saturado; este proceso se mantuvo con esas características hasta mediados de la década de 1940, época en la cual este tipo de modalidad de acceso al suelo tomaría matices diferentes y recibirían el nombre de *tomas de terrenos*, que en muchas oportunidades se vincularían a movimientos políticos y sociales concertados con ese fin»[43].

[43] De Ramón, *La población informal...*, *op. cit.*, p. 11.

En la primera mitad de la década de 1930, las acciones oficiales en materia habitacional estuvieron, como hemos visto, enfocadas al acceso al suelo, más que a la edificación de nuevas viviendas. Parte del presupuesto del Estado en el sector vivienda estuvo destinado a saldar las deudas y terminar con los compromisos de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, lo que limitó la edificación de nuevas unidades habitacionales.

Concretamente, dos legislaciones aprobadas en 1934 y 1935 pretendieron dar solución a este problema, por medio de la concesión de nuevos préstamos a los deudores y por el traspaso de los compromisos económicos pendientes a la Caja de Crédito Hipotecario. Ellas fueron las leyes 5424 de 1934 y la 5578 de 1935, que buscaron regularizar la situación de las Cooperativas de Vivienda y los respectivos deudores de la citada normativa de 1925[44].

Lo expuesto en los párrafos anteriores muestra los antecedentes previos a la creación en 1936 de la Caja de Habitación Popular, que fue propuesta como una oficina pública con amplias atribuciones, tanto en el manejo de los recursos financieros como en la construcción de viviendas. Este nuevo organismo se planteó ambiciosas metas, las que poco a poco fueron descendiendo, hasta que se produjo una nueva reforma de la política de vivienda hacia comienzos de la década de 1940.

La Caja de Habitación Popular, 1936

La promulgación de las distintas normativas de Fomento de la Edificación Obrera no dio los resultados esperados. La situación habitacional del país necesitaba de nuevas iniciativas que permitieran abordar el problema desde una perspectiva global, es decir, que se diera fomento efectivo a la edificación de nuevas viviendas y que se continuara intentando regular el acceso al suelo, a través de la «compraventa de sitios».

La discusión de que si el Estado debía o no actuar estaba superada; quedaba ahora por definir cómo hacerlo. En este escenario apareció una nueva propuesta que tuvo como objetivo crear una agencia técnica con amplias atribuciones administrativas y con una mayor cantidad de recursos. Fue la Caja de Habitación Popular, aprobada por la Ley 5950 del 8 de octubre de 1936, cuyo proyecto estuvo liderado por el entonces senador Alejo Lira Infante, uno de los precursores de la Ley de 1906 y que acompañó el proceso habitacional chileno prácticamente en toda la primera mitad del siglo xx.

[44] Introducción de la *Exposición de la Habitación Económica...*, *op. cit.*, p. 8 y 19.

Lira Infante expuso en detalle las motivaciones y características de la Caja de Habitación Popular en la Exposición de la Habitación Económica de 1936. En esa ocasión destacó la importancia para el desarrollo de las políticas de vivienda popular la creación de este organismo público, señalando al respecto lo siguiente:

> La Ley 5950 que creó la Caja de la Habitación, próxima a funcionar, abre una nueva etapa en la historia tan accidentada del problema de las viviendas populares en Chile, etapa que debemos considerar como la final, toda vez que mediante la acción que habrá de desarrollar, amplia y fecunda, terminaremos en plazo no largo con habitaciones obreras mortíferas, característica que señala las actuales[45].

El precursor de la Caja de Habitación Popular destacaba que, a pesar de no contar esta naciente institución con todos los medios necesarios para dar solución al problema habitacional, los consultados por el proyecto eran considerablemente mayores a los de las iniciativas anteriores. A este respecto Lira Infante apuntaba lo siguiente:

> Con todo, el movimiento de fondos que consulta la Ley 5950 es considerable; lo que permitirá realizar un vasto plan de construcciones en las ciudades y en los campos, lo que indudablemente cambiará la faz del problema.
>
> Para formarse una idea del desarrollo que adquirirá la Caja de Habitación, conviene tener presente que cuando haya logrado disponer de mil millones de pesos, o sea en trece años, mediante el desarrollo normal de sus operaciones, habrá logrado obtener la edificación de ciento sesenta y seis mil casas de un valor medio de quince mil pesos, para alojar trescientos treinta y tres mil personas aproximadamente, calculando cinco personas por familia[46].

Aunque en general hubo optimismo en la mayoría de los sectores políticos, sociales y gremiales de lo que iba a ser la labor de la naciente Caja de Habitación Popular, no faltaron las críticas al proyecto presentado por Lira Infante. Estas procedieron especialmente de la Asociación de Arquitectos de Chile. En el período previo a la aprobación de la Caja, dicho

[45] Lira Infante, *Discurso del senador de la República, don Alejo Lira Infante, autor de la ley que crea la Caja de la Habitación sobre la Ley 5950*, p. 6.

[46] *Ibídem*, p. 8.

gremio, encabezado por su presidente Rodolfo Oyarzún, hizo un detallado análisis de la propuesta de Lira Infante. Esencialmente las críticas de estos profesionales tuvieron relación con aquellas atribuciones que se le fijaban a la Caja en el diseño, localización y edificación de las viviendas; las que, según el discurso de dicha asociación, se presentaban potencialmente perjudiciales para el orden espacial de las ciudades. Además, se cuestionaron las facultades que se le otorgaban al sector privado, señalándose que debía limitarse su acción al aporte de capitales. Dado el interés que a nuestro parecer suscitan las afirmaciones realizadas por la corporación de arquitectos chilenos a la citada constitución de la Caja, reproducimos una parte de ellas a continuación:

> Refiriéndonos al proyecto que estudia la Cámara, la Asociación de Arquitectos de Chile manifiesta que reconoce el espíritu altruista que lo guía, pero está en desacuerdo con los siguientes puntos que estimamos pueden llevar la ley al fracaso:
>
> 1) El Consejo político de la Caja que se propone es inaceptable, por razones que es obvio aducir.
>
> 2) Las atribuciones técnicas omnipotentes que se quiere dar a la Caja perturbarán, seguramente, el desarrollo lógico de nuestras ciudades, encerrando un grave peligro, a parte de intervenir en actividades técnicas correspondientes a otras reparticiones públicas.
>
> Nos referimos al artículo que establece que la Caja puede eludir el control municipal. Esto quiere decir que la Caja podrá construir como quiera y las ciudades chilenas estarán sometidas a la distribución arbitrara de la edificación de la Caja. O sea, que la oficina va a asumir funciones que corresponden a las direcciones de obras municipales en cuanto a control sobre la construcción y en cuanto a los planos reguladores. Otro tanto sucede con el artículo que da amplias facultades de acción técnica y que afecta, por ejemplo, a la Dirección de Estadística (...).
>
> 3) La Asociación de Arquitectos estima muy conveniente la intervención del capital privado en el financiamiento de la construcción de viviendas, capital cuya inversión puede ser garantizarlo por el Estado o eventualmente por las municipalidades. En cambio, consideramos inconveniente la iniciativa particular, para construir viviendas, con e1 objeto de arrendar o venderlas al pueblo. En ambos casos el objeto que se persigue queda desvirtuado. En el primero, porque la Caja

> no podrá controla el canon de arriendo proporcional, fijado como máximo. En Europa se quiso introducir este sistema y fracasó porque los propietarios burlaron la ley por medio del derecho de llave. En el segundo, porque la construcción de viviendas para un pueblo que se debate en la miseria no puede tener el carácter de un negocio, sino de una asistencia social altruista, que seguramente no la van a realizar capitalistas o empresarios que generalmente van tras un afán de lucro.
>
> 4) La facilidad que se quiere dar a los dueños de conventillos para acogerse a la Ley no puede ser más dañina, pues esto significa que las construcciones de habitaciones populares no se podrán hacer orgánicamente en las zonas que fije el plano regulador, es decir: se la diseminará en toda la ciudad, contra las leyes más elementales del urbanismo. Además, la construcción de pequeños núcleos parciales no permite aprovechar la construcción en series, otra condición básica de la economía en el financiamiento de la ejecución de casas obreras en gran escala[47].

En general las observaciones realizadas por la Asociación de Arquitectos de Chile no fueron incluidas en la promulgación final de la Ley de la Caja, pero consideramos que ellas pusieron en relieve parte considerable de las limitaciones que presentó la política de vivienda en Chile durante la

[47] A estas críticas la Asociación de Arquitectos de Chile sumaba los siguientes comentarios: (1) La Ley que crea el organismo que regule el financiamiento de la vivienda popular no deberá dar a este atribuciones que estén en oposición al desarrollo orgánico del urbanismo y de la planeación territorial en el país. Mucho menos debe oponerse a la Ordenanza General de Construcciones y urbanización. Debe tenerse en consideración que es necesario dictar cuanto antes Leyes sobre Planeación Territorial y Urbanismo, que contribuyan a fomentar nuestro desarrollo técnico económico y sirvan para espaldear la acción encaminada a la construcción de viviendas en gran escala. Entre estas leyes es indispensable contar con aquellas de expropiación y reparcelamiento, sin las cuales el conjunto de grandes poblaciones o agrupaciones colectivas tropezará siempre, con las más serias dificultades, sobre todo en zonas urbanas. (2) Debe regularse la capacidad adquisitiva de las clases obreras, de acuerdo con un salario que les permita amortizar las viviendas que adquieran. Sin esta condición básica, la Ley está destinada a un fracaso inmediato. (3) La capacidad de la Caja deberá estar en situación de construir por lo menos 22.000 viviendas por año para cumplir el programa total en un período de 35 años. (4) La intervención de particulares deberá limitarse al aporte del capital, con sus intereses garantizados por el Estado o eventualmente por los municipios. Se trata de un problema de asistencia social urgente, y la iniciativa de la Caja de Habitación Popular; de las Cajas de Previsión Social; de Cajas Hipotecarias; Municipios; Bancos, Cooperativas, Sindicatos, etc., son suficientes para resolver este problema. (5) El Consejo Central y los consejos parciales deberán componerse en su mayoría por técnicos (Asociación de Arquitectos de Chile, *Informe de la Asociación de Arquitectos sobre el problema de la vivienda en Chile*, p. 449-450).

segunda mitad del siglo XX, principalmente en lo relativo al planeamiento físico de las ciudades.

El proyecto de Lira Infante tuvo una acogida positiva en la Exposición de la Habitación Económica de 1936, en la cual algunas comunicaciones destacaron la potencial capacidad constructiva que la Ley otorgaba a dicha repartición; postura que en general fue compartida por la mayoría de los asistentes. En este sentido, uno de los trabajos presentados destacaba esta dimensión contemplada por la Ley de la Caja de Habitación de la siguiente manera:

> La iniciativa del senador Lira Infante, como es natural, ha merecido general aplauso, y de parte de los poderes públicos, la mejor acogida, comenzando por el Ejecutivo, que, dejando de lado su propio proyecto, lo hizo suyo, enviándolo al Congreso, a la vez que S. E. el presidente de la República congratulaba a su autor; y el Congreso le ha dispensado asimismo buena acogida, estando ya aprobado, con ligeras modificaciones, en ambas cámaras. La Ley de Creación del Consejo Superior y de la Caja de Habitación Popular de franco amparo a la por tanto tiempo desamparada, repudiada y exterminada Edificación Nacional, está llamada a prestar muy grandes servicios al país[48].

Otros que mostraron ciertas reticencias con el proyecto de la Caja de Habitación Popular fueron los empresarios agrupados en la Asociación de Propietarios de Chile, que mantuvieron prácticamente el mismo discurso de finales del siglo XIX, en lo referido a la intervención del Estado en el problema habitacional. En su ponencia en el citado evento de 1936, la Asociación de propietarios destacaba que la construcción por cuenta del Estado, ya fuese indirecta o directa, por medio de cajas u organismos semejantes, no era aconsejable. La justificación a su postura se basaba en que, aunque arrendatarios o adquirentes fuesen correctos pagadores, la experiencia mostraba que siempre existirían casos que sacarían provecho de la flexibilidad que daba el Estado al pago de sus compromisos adeudados; situación que se confirmaba según los argumentos de la Asociación de Propietarios, con las periódicas leyes de condonación de deudas promulgadas. Respecto de las inversiones oficiales, la crítica de este gremio empresarial apuntaba a situaciones como las siguientes:

[48] Vidal, *El modernismo en la edificación...*, *op. cit.*, p. 139.

> Un defecto fundamental de los organismos fiscales es que el dinero de que disponen no tiene para ellos el valor que tiene para el que lo ha ganado con su esfuerzo o economizado con sacrificio. Luego, cediendo a un sentimiento populachero o socializante, cobran sobre las inversiones, ya sea al vender o al arrendar, un interés bajo lo normal. Hacen por ello una competencia desleal, con fondos nacionales, al propietario constructor, que debe pagar un interés mucho mayor. Así, entre nosotros, la Caja de la Habitación cobrará dos o tres por ciento sobre el dinero, cuando el particular no lo obtendrá a menos del seis o siete por ciento, fuera del interés penal, en caso de atraso en los pagos[49].

Dicho gremio postulaba que el Estado estaba llamado a estimular la acción de los privados, por medio de la liberación de algunos impuestos, para propiciar la inversión de capitales en el sector vivienda y provocar la disminución en el precio de los materiales de construcción. En lo referido a la Caja de Habitación Popular la Asociación de Propietarios señalaba que ella se encontraría en su labor con las siguientes dificultades:

> (a) Con los gastos de administración y personal técnico; (b) con la diferencia de interés entre el dos y tres por ciento que cobrará la Caja de Habitación y el seis y siete por ciento que pagará el Seguro Obrero; (c) con los gastos de urbanización de los barrios obreros construidos con anterioridad a la Ley; (d) con la concesión de subsidios; (e) con el otorgamiento de las garantías[50].

Debemos destacar, también, algunos aspectos que caracterizaron la Ley de la Caja de la Habitación Popular. Ella fue la primera institución de vivienda en Chile que contó con una cantidad de recursos significativos y que dispuso de un importante apoyo proveniente de diferentes sectores. Dicha ley, en la definición de su objetivo, recogió la experiencia que marcaron las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera.

La Ley de la Caja de Habitación Popular señalaba que dicha agencia estaba bajo tuición del Ministerio del Trabajo y su labor se «destinaba al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos

[49] Guzmán y Correa. *La Habitación Barata. Puntos de Vista de la Asociación de Propietarios de Chile*, p. 114.

[50] *Ibídem*, p. 116.

obreros y familiares, y a los demás fines que le asignara la Ley»[51]. La Caja de la Habitación sería administrada «por el Consejo Superior de la Habitación, que estaba compuesto por: el presidente de la Caja, nombrado por el presidente de la República; del administrador general de la Caja del Seguro Obligatorio; del presidente de la Caja de Crédito Hipotecario; del superintendente de Bancos; de un representante de la Asociación de Arquitectos de Chile; del presidente de la Caja Nacional de Ahorros; del alcalde de Santiago; de un representante de alguna institución de empleados; de un representante de una institución de obreros; y de un representante de la Sociedad Nacional de Agricultura».

La Ley de la Caja de Habitación intentaba con este Consejo involucrar la mayor cantidad de actores sociales y políticos, para concertar acciones que tuvieran efectiva realización y no se quedaran entrampadas por la ausencia de acuerdos entre los sectores involucrados. Las funciones del Consejo Superior fueron bastante amplias y abarcaron aspectos tales como: la administración de los fondos obtenidos para el financiamiento de la Caja; la formulación del plan de edificación; la adquisición de predios para las edificaciones; la fijación de las condiciones de construcción de las habitaciones que se acogieran a los beneficios de la Ley; la realización de un catastro con las habitaciones urbanas y rurales con las respectivas calificaciones de higiénicas, insalubres e inhabitables; la coordinación de los diferentes organismos involucrados con la solución del problema de la vivienda; y la procuración del saneamiento de las viviendas populares, entre otras posibles de ser destacadas.

La Caja de la Habitación dispuso como las anteriores legislaciones la formación de los Consejos Departamentales. Junto a ellos creaba, al igual que las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, los Consejos Comunales. La Ley en cuestión intentó también dar amplias atribuciones a los municipios. En este sentido, uno de los estímulos previstos fue el de darles preferencia en la concesión de préstamos y garantías, «a fin que edificasen viviendas higiénicas para las personas de salario medio». También se facultaba a las municipalidades para que pudiesen contratar, «sin previa autorización del Congreso, empréstitos con el objeto de destinar dinero a la construcción de casas y departamentos para sus empleados y obreros, a fin de dárselo en venta a largo plazo, o en arrendamiento». Los municipios, además, podían incentivar la edificación de viviendas a través de la venta de los terrenos que ellos tuviesen en las ciudades o en sus alrededores, con la condición de que se construyese en un lapso no superior a un año.

[51] Ley nº 5950. Caja de la Habitación Popular, 1936. Las siguientes referencias a esta normativa pertenecen a la misma fuente.

La construcción directa por parte de la Caja tuvo como objetivo edificar viviendas «para ser dadas de preferencia a obreros jefes de familias numerosas[52], en venta a largo plazo o en arrendamiento». La transferencia de las casas solo se realizaba a los adquirentes «después de vencido el plazo de dos años, durante el cual el comprador haya cumplido satisfactoriamente como arrendatario las obligaciones que haya contraído como tal».

Los préstamos que otorga la Caja se dieron con preferencia a «los propietarios de terrenos que podían edificar en ellos su propia casa y los jefes de familias numerosas para que las construyan, siempre que estos últimos aportasen a lo menos un cinco por ciento del valor del terreno y del edificio; a las sociedades ya fundadas o que se fundasen sin espíritu de lucro con el objeto de construir casas baratas e higiénicas; a las empresas industriales que edificasen casas para que sean ocupadas para su personal; a las instituciones obreras o de empleados con existencia legal; a los propietarios de habitaciones que hayan sido declaradas insalubres; y a las municipalidades. La concesión de subsidios fue una de las innovaciones que introdujo la Caja de la Habitación, ellos estaban destinados a «facilitar la adquisición o arrendamiento de casas baratas por empleados y obreros». Los subsidios eran otorgados «previo informe favorable de alguna visitadora social reconocida por el Consejo Superior, como cooperadora de su acción».

La Caja de Habitación Popular pretendió abarcar en su acción, no solo a la población de más escasos recursos, sino también a los sectores medios bajos y medios que no podían acceder a una vivienda por sus propios recursos. Según las propias palabras del creador del proyecto, el ya citado Alejo Lira Infante, la Caja buscaba, respecto de la población beneficiaria, tener la mayor amplitud posible en la solución del problema de la habitación popular. En este sentido, Lira Infante apuntaba lo siguiente:

> La ley afronta y trata de resolver primaria y primordialmente el problema de la habitación popular, pero, como por una parte es tan difícil precisar tales viviendas y no confundirlas en un mismo plano con las que siendo también de bajo precio no son habitadas por obreros, la ley amplía sus disposiciones para favorecer a los demás que, no teniendo esta calidad, poseen medios de vida escasos y han menester de la protección del Estado[53].

[52] La ley entendía por familias numerosas aquellas con más de tres hijos menores de 18 años.
[53] Lira, *Discurso del senador de la República*..., *op. cit*., p. 11.

Los resultados obtenidos por la Caja de la Habitación Popular no alcanzaron a cumplir las metas proyectadas al momento de crear dicha institución en 1936. Su labor no fue en ningún caso nula: superó con creces lo que se había realizado a través de la aplicación de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera. Entre 1937 y 1941, se edificaron 9.180 viviendas, de las cuales un 58 por ciento se construyeron gracias a la acción directa de la Caja de la Habitación y un 42 por ciento se logró a partir de la labor indirecta. Sin embargo, este total contrasta ampliamente con las previsiones de construir trece mil viviendas al año o con las treinta y siete mil que señalaba el plan de viviendas propuesto por la Asociación de Arquitectos de Chile.

El optimismo inicial generado en casi todos los sectores políticos y sociales, en torno a la labor que esa agencia podría realizar para resolver el problema de la vivienda popular, poco a poco fue descendiendo hasta llegar nuevamente a una reformulación de la política habitacional chilena en 1943. El director de la Caja de la Habitación en 1941 apuntaba, respecto de la baja cifra de casas construidas en relación a lo proyectado en el período ya señalado, lo siguiente:

> Si los fondos consultados por las diferentes leyes para la Caja hubieran llegado a ella en su totalidad y en la oportunidad indicada por las mismas leyes, la situación financiera de la institución habría sido inmejorable; el plan de construcciones se habría mantenido en cinco mil casas al año, las construcciones habrían resultado más baratas y los gastos generales más reducidos. Sin embargo, como los fondos no llegan a la Caja en forma directa, sino que a través de otros organismos, el financiamiento indirecto ha resultado un fracaso. Han fallado la cuota fiscal, el aporte del Seguro Obrero y el de la Corporación de Fomento[54].

Como lo expone la citada autoridad de la Caja de la Habitación, se esperaba el aporte de una serie de instituciones incorporadas a la acción habitacional de esa institución una vez que se aprobó su ley en 1936. En este sentido, destacaba la contribución de la Corporación de Fomento (CORFO), que tuvo dentro de sus amplias funciones formar anualmente un «Fondo de Construcción de Habitaciones Populares».

La CORFO, como señalamos anteriormente, se constituyó en 1939 junto a la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. Ambas agencias

[54] Alcaino, *Labor de la Dirección de la Caja de la Habitación durante la administración del Excmo. Sr. Don Pedro Aguirre Cerda,* p. 8.

desarrollaron actuaciones en el campo de la vivienda popular y contribuyeron a ampliar la acción de la Caja de la Habitación Popular. Lentamente se estaba configurando un complejo sistema de administración y fomento de los recursos a invertir en la edificación de viviendas sociales. Esta situación comenzó a entrabar y burocratizar en forma excesiva la gestión en torno a los citados fondos; se empezaba a tener duplicidad de funciones en muchas de las tareas que desarrollaba una y otra institución. La legislación fue cada vez más abundante y la necesidad de vivienda aumentaba en forma notable ante la incapacidad de materializar las inversiones previstas, muchas veces entrampadas por asuntos de carácter administrativo. Esta situación fue una de las causas por la que se reformó la Caja de la Habitación en 1943 y uno de los principales argumentos para crear la Corporación de la Vivienda en 1953, asunto que se tratará en el próximo capítulo.

Instituciones como la Caja de la Habitación Popular también fueron creadas en el contexto internacional. Por ejemplo, en España en 1939 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, institución que establece «un régimen de protección a favor de Entidades y particulares que construyan viviendas higiénicas de renta reducida»[55]. Esta repartición estableció el concepto de «vivienda protegida», la que debía reunir determinadas condiciones higiénicas y económicas a partir de lo establecido en las ordenanzas comarcales y en los planes de vivienda.

En Estados Unidos la primera ley de habitación popular de 1934 da cuerpo a la Unites States Housing Authority, con el objetivo de proporcionar viviendas al sector más modesto de la población. Fue una institución que centraba su acción en proveer fondos a los Local Housing Authority, entes encargados de materializar la construcción de las viviendas. Simultáneamente, se constituyó la Federal Housing Administration, que fue la agencia encargada de promover la construcción de residencias para los grupos sociales medios. Desarrolló su labor mediante una política crediticia indirecta, es decir, garantizando los créditos otorgados por los bancos y otras entidades financieras[56]. Estas agencias tuvieron alguna influencia en el modelo adoptado por Chile, debido a que los compromisos crediticios y de cooperación fueron cada vez más estrechos con ese país de América del Norte.

Como veremos en el siguiente capítulo, Chile comenzó en la década de 1950 a seguir las directrices económico financieras que se difundieron desde la Organización de Estados Americanos, que tuvieron también influencia en el área de la vivienda. Ejemplo de ello fueron los Programas de Autoconstrucción y fortalecimiento de las cooperativas habitacionales.

[55] Villar, *La protección pública a la vivienda*, p. 130.
[56] Galdames, *El problema de la Vivienda Popular...*, *op. cit.*, p. 24.

La reforma de la Caja de Habitación Popular, 1943

En 1943 se encontraba consolidado en el poder político chileno el Frente Popular, que gobernó el país desde 1938 a 1952. Su lema fue «pan, techo y abrigo». En este contexto, la política habitacional chilena tuvo a principios de los años cuarenta una nueva revisión de sus objetivos. Dos fueron las causas que llevaron a modificar la Ley de la Caja de Habitación Popular de 1936: la insuficiencia de los fondos, que llevó a la Caja a desarrollar una actividad restringida con el consiguiente sacrificio de las metas propuestas, y la disgregación de funciones en distintos organismos con atribuciones en esta materia.

Debe destacarse que fue precisamente en el momento de asumir el Frente Popular en 1938, cuando efectivamente la labor constructiva de la Caja de Habitación comenzó a tomar fuerza. Sin embargo, hubo grandes dificultades para poner en operación los fondos dispuestos por dicho gobierno. El director de la Caja en 1940 señalaba a este respecto que:

> No se puede hablar de construir doscientas o trescientas mil viviendas si no se disponen de los medios financieros que hagan posible tales construcciones en un plazo prudencial de veinte años; por consiguiente, es necesario dar a la institución un financiamiento suficiente y estable que le permita cumplir sin inconvenientes la finalidad con que fue creada[57].

En el período de aprobación de la Ley de la Caja de Habitación de 1943, nuevamente la corporación de arquitectos, ahora agrupados en el Colegio de la orden, formado en 1942, hizo observaciones al proyecto en cuestión. Las principales modificaciones propuestas estaban dirigidas a asegurar un financiamiento efectivo de la institución que permitiera la construcción de 12.000 casa anuales. A diferencia de lo acontecido con las propuestas realizadas en la primera Ley de la Caja de 1936, el gremio se mostró ahora partidario de una mayor participación del sector privado, señalando que era «una ayuda indispensable para activar la solución del problema». Las sugerencias aportadas en esa oportunidad por el Colegio de Arquitectos quedaban detalladas en seis puntos, señalándose que estaban dirigidas a:

1. La obtención de un financiamiento mayor y más seguro que el actual, para construir un mínimo de 12.000 casas, ya que, para el

[57] Luengo, *El problema de la vivienda..., op. cit.*, p. 80.

solo incremento de la población de escasos recursos en el año 1942, se necesitaron unas 9.000 casas.
2. Atraer la iniciativa privada para hacer posible un mayor financiamiento y la construcción de las 12.000 casas.
3. Una distribución e inversión de los fondos dirigidos técnicamente con el fin que se cumpla lo expuesto en las presentes modificaciones.
4. Que no se burle la obligatoriedad de los agricultores e industriales en contribuir a la solución del problema de la vivienda.
5. Que las viviendas que se construyan sean efectivamente económicas y para personas de escasos recursos.
6. Que se beneficien los que ahorran con el fin de obtener casa.
7. Lo más importante de nuestras indicaciones es que se asegure para la clase obrera y de empleados de escasos recursos la construcción de un mínimo de 12.000 casas al año, ya que el solo incremento de dicha población durante 1942 hubiera requerido 9.000 casas[58].

Las intenciones expresadas por el colegio no demandaron mayores modificaciones del proyecto original. Las propuestas aludidas estaban de una u otra forma en el espíritu propiciado por la legislación en comento, que se relacionaba claramente con asegurar los capitales necesarios para construir más viviendas y sentar las bases para iniciar definitivamente la edificación en «gran escala». Más que modificar el texto de la normativa, lo apuntado por el colegio demandaba compromiso y voluntad en hacer realidad lo que la misma ley señalaba.

Lo anterior presentaba cierta correspondencia con el discurso del poder político de principios de los años cuarenta, representado por Frente Popular, que tuvo en la superación del problema habitacional una de sus banderas de lucha. El discurso presidencial del presidente, Juan Antonio Ríos, en 1944, puso de manifiesto lo que representaba para su gestión la nueva normativa de la Caja de la Habitación Popular, que se promulgó como la Ley 7600. A este respecto, el citado discurso apuntaba lo siguiente:

> La Ley 7600 ha venido a resolver un problema urgente, pues la Caja no contaba con los recursos suficientes para poder abarcar un plan de construcciones que, en forma mínima al menos, pudiera significar al menos el principio de la solución del problema[59].

[58] Colegio de Arquitectos de Chile. Informe referente al proyecto de Ley de la Caja de la Habitación Popular, presentado por la Comisión de Habitación nombrada por el Colegio de Arquitectos de Chile y aprobado por este, p. 57 y 58.

[59] Ríos, *Mensaje de S. E. el presidente de la República, don Juan Antonio Ríos, en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1944*, p. 233.

La nueva Ley de la Caja de la Habitación creaba una institución de igual nombre, «destinada a la construcción y al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos obreros y familiares»[60]. En el primer artículo la nueva normativa daba a entender que con su aprobación se buscaban ampliar las atribuciones financieras de dicha entidad; así la Caja de la Habitación tuvo las facultades de «comprar y vender inmuebles, contratar préstamos, girar, aceptar y descontar letras de cambio, abrir cuentas corrientes y sobregirarse en ellas, contratar créditos en cuenta corriente, tanto en los Bancos Comerciales como en la Caja Nacional de Ahorros, pudiendo, además, garantizar sus obligaciones con hipoteca o prenda; y, en general, ejecutar los actos inherentes a su condición de persona jurídica de derecho público».

En este sentido, las fuentes de financiamiento de la Caja fueron diversificadas significativamente. La Ley de 1943 incorporó una serie de impuestos sobre la producción de algunas actividades mineras y se buscó aumentar significativamente el aporte de la Caja de Previsión. Dado que los mayores cambios de la citada Caja de la Habitación de 1943 respecto de su antecesora de 1936 estuvieron en el campo de la provisión de fondos, detallaremos los distintos aportes monetarios previstos en la reforma. En este sentido los recursos de la Caja se formarían con:

1° La cantidad de 30.000 pesos que el Fisco le entregará anualmente. Esta suma se consultará en la Ley de Presupuestos y tendrá el carácter de gasto fijo.

2° El 12 por ciento del rendimiento que produzca la ley sobre impuesto extraordinario al cobre.

3° Con la renta que perciba de las inversiones que efectúe y con el rendimiento de las multas que establece la ley.

4° Con los honorarios que perciba por los servicios que preste a las Cajas de Previsión, Fisco, municipalidades y particulares.

5° Con el producto de los préstamos que contrate directamente la Caja.

6° Con los fondos que debe entregar la Caja de Crédito Hipotecario.

8° Con los fondos que le entregará la Caja de Seguro Obligatorio.

9° Con un impuesto de dos pesos por tonelada métrica de carbón vendido por las empresas carboneras, impuesto que será de cargo del comprador.

10° Con el producto de las erogaciones, herencias, legados, donaciones y demás entradas que perciba a cualquier título.

[60] *Ley 7600. Crea la Caja de la Habitación*, 1943. Las siguientes referencias que se hacen a dicha normativa se basan en la misma fuente.

Estas medidas tuvieron finalmente su expresión en el presupuesto global de la nación. Según se observa en el cuadro 11, que contiene los datos de los montos destinados a vivienda entre 1942 y 1953, los recursos económicos orientados a vivienda aumentaron a partir de 1945, con excepción de 1946 y 1951. Según veremos en los párrafos posteriores, dichos capitales se reflejaron en cierto incremento del número de casas edificadas.

Las otras dos innovaciones importantes que introduce la Ley de la Caja de la Habitación en 1943 estuvieron referidas a la formulación de una ordenanza especial de Urbanización y Construcciones Económicas y al papel que se le otorgaban a las Cajas de Previsión. En relación a la primera de ellas, debemos apuntar que dicha ordenanza se aprobó en 1944 y estableció que las viviendas económicas tuvieran una superficie que fluctuaba entre los treinta y seis y los cien metros cuadrados. Estos tamaños intentaron involucrar la mayor cantidad de tipologías habitacionales que fueran posibles de fomentar a través de la acción directa o indirecta por parte de la Caja de la Habitación. Específicamente se detallaba en ese documento que el programa mínimo de una vivienda unifamiliar quedaba definido de la siguiente forma:

> Sala de estar, cocina, dormitorio principal, otro dormitorio y servicios higiénicos; los dos primeros locales podrán reemplazarse por una sala de estar cocina, donde las condiciones climáticas lo aconsejen, previo pronunciamiento del Consejo.
>
> En los grupos, conjuntos o poblaciones de viviendas económicas unifamiliares, este programa mínimo se aumentará en uno o más dormitorios en la relación de porcentajes que en cada caso determinará el Departamento Técnico de la Caja de la Habitación.
>
> Por cada vivienda unifamiliar, en la ciudad se consultarán, como mínimo, los siguientes artefactos: un W.C., un baño lluvia [ducha], un lavaplatos con interceptor de grasas, un lavatorio[61].

A su vez, la ordenanza estableció las características urbanísticas que deberían tener los proyectos habitacionales acogidos a los beneficios de la Ley de 1943. Se establecieron entre otras cuestiones las áreas mínimas de construcción de los conjuntos de viviendas, su altura, el total de pisos, el asoleamiento, la ventilación y las características de circulación al interior de ellos, entre aquellas más relevantes. Se definieron criterios para el trazado

[61] Ministerio del Trabajo, Caja de la Habitación. Aprueba la Ordenanza de urbanización y construcciones económicas, p. 5.

de las poblaciones, de los espacios libres, de los sistemas de agrupamiento, de la densidad y de la separación de los edificios, para asegurar su correcto asoleamiento. En ese cuerpo legal, se reglamentaron también los servicios mínimos de urbanización, entre ellos, el agua potable, alcantarillado, alumbrado público y energía y gas industrial. Los criterios establecidos por la salubridad siguieron presentes en la ordenanza citada. Al igual que sus antecesoras, que ya hemos mencionado en los capítulos anteriores, estableció una clasificación de la vivienda económica, compuesta por viviendas «salubres», «insalubres» e «inhabitables». Según el texto de la ordenanza, estas categorías se definieron de la siguiente manera:

> (a) En «salubres», aquellas que cumplen con las disposiciones de la presente Ordenanza, pudiendo considerarse tolerancias hasta de un 20% respecto de las dimensiones mínimas que en ella se contemplan. Esta tolerancia no regirá respecto de las alturas de las habitaciones ni de los espesores de los muros. (b) En «insalubres», aquellas que no cumplen con las disposiciones del inciso anterior, pero que sean susceptibles de satisfacerlas mediante la ejecución de reparaciones, modificaciones o ampliaciones. Y en «inhabitables», aquellas que no queden en condiciones de salubridad, aun cuando se les apliquen las disposiciones contenidas en los incisos (a) y (b)[62].

Respecto del aporte a realizar por las Cajas de Previsión, entendidas como las instituciones que administraban los fondos de la seguridad social chilena en los años 1940, la Ley de 1943 señalaba expresamente que: «el presidente de la República deberá orientar de preferencia la política inversionista de las Cajas de Previsión, en forma de que sus capitales acumulados, o que se acumulen en el futuro, se inviertan en viviendas económicas; para estos efectos, el presidente de la República deberá oír previamente al Consejo de la Caja de la Habitación Popular, integrado por el ministro de Salubridad y los vicepresidentes ejecutivos de las Cajas de Previsión».

[62] *Ibídem.*

Cuadro 11. Presupuesto Nacional y Fondos destinados a Vivienda en miles de millones de pesos, 1939-1953

Años	*Presupuesto Nacional Efectivo*	*Aporte a Vivienda*
1942	3.052	222,2
1943	3.960	189,5
1944	4.472	174,7
1945	5.741	231,8
1946	6.697	196,3
1947	9.611	384,4
1948	13.027	406,6
1949	15.416	667,9
1950	20.637	606
1951	27.671	424,2
1952	41.948	868,8
1953	54.125	771,2

Fuente: Sáez, 1959.

Las medidas financieras incorporadas por la Ley de 1943 dieron sus resultados. Sin embargo, tampoco se llegaron a cumplir las metas provistas de edificar al menos cinco mil viviendas anuales[63], tal como lo señalaba en 1941 el director de la Caja de la Habitación, o las doce mil que propuso el Colegio de Arquitectos. Según se puede ver en el cuadro 12, entre 1944 y 1953 la labor de la Caja, tanto directa como indirecta, llegó a la construcción de 35.174 viviendas. En ese período, se edificaron en promedio cerca de tres mil quinientas casas anuales.

[63] Solo en 1949 y 1950 se edificaron más de 5.000 viviendas.

Figura 22. Portada Boletín del Colegio de Arquitectos con motivo de la Semana de la Habitación, 1945



Fuente: Boletín del Colegio de Arquitectos, 1935.

A dos años de aprobada la reforma de la Caja de la Habitación Popular, se realizó una nueva convención en torno al problema de la vivienda, esta vez propiciada por el recién formado Colegio de Arquitectos de Chile (figura 22). El propio presidente de ese gremio profesional, Alberto Risopatrón, destacaba la oportunidad de celebrar un encuentro que tratara uno de los más graves problemas nacionales. Al respecto, la citada autoridad gremial en el discurso inaugural de dicho congreso señaló lo siguiente:

> Debe en estos momentos el Colegio despertar la conciencia nacional y señalar la urgencia de la pronta solución de este problema, pues con los financiamientos actuales no se alcanza a absorber ni el veinticinco por ciento del aumento vegetativo de la población, aumentándose en esta forma día

> a día el pavoroso déficit de arrastre de la vivienda económica. Para llevar a feliz término esta jornada que hoy iniciamos, es necesaria la movilización de todas las voluntades del país y que todos los técnicos y los hombres que tenemos responsabilidades luchemos por su triunfo, poniendo a su servicio en forma organizada nuestros comunes entusiasmos[64].

El ministro del Trabajo, Mariano Bustos, en su condición de presidente de la Caja de la Habitación, apuntaba en la Semana de la Habitación, que la nueva Ley de la Caja de 1943 daba cuenta de los importantes progresos para caminar hacia la solución del problema. A este respecto, Bustos apuntaba que:

> Bajo la égida de la Caja de Habitación Popular están progresando ostensiblemente la organización y eficacia administrativa, se está dando sentido apropiado a los mecanismos técnicos, se van robusteciendo con vigorosidad paulatina pero sólida los recursos financieros, permitiendo multiplicar las obras efectivas de construcción de viviendas a lo largo del todo el país[65].

Las propuestas realizadas en la Semana de la Vivienda de 1945 estuvieron en su mayoría centradas a proponer nuevas formas de solución del problema habitacional en Chile. Las conclusiones giraban en torno a las enormes dificultades económicas con las que actuaba la Caja de la Habitación, a las que se sumaban los crecientes problemas administrativos que se estaban produciendo, debido a la abundante legislación que otorgaba funciones a diferentes instituciones, las que en muchas oportunidades se sobreponían unas a otras. Una de las comunicaciones que hizo alusión a las dificultades financieras de la Caja fue la presentación de uno de los gestores de las reformas de la Caja de la Habitación en los comienzos de los años 1940. Ese fue Abraham Alcaíno, que mostró gran pesimismo en lo que podía ser la solución del problema habitacional en Chile, ante lo cual llegó a señalar lo siguiente:

> A través de los años de lucha en este puesto de trabajo hemos constatado, desgraciadamente, que no hay en el país una voluntad firme para resolver el problema de la vivienda

[64] Risopatrón, *Semana de la Vivienda. Sesión Inaugural*, p. 41.

[65] Bustos, *Decisión de S. E. para incrementar las obras destinadas a dar habitaciones al pueblo*, p. 49.

> en su totalidad. Ha habido en todos los tiempos y sectores más demagogias que patriotismos; más especulación electoral que sinceridad cívica y desinteresada. Ha habido y hay algunas pocas excepciones, naturalmente, y es por eso que las soluciones han sido siempre parciales, obtenidas a costa de grandes sacrificios y muchas precauciones. Y para triunfar solo necesitamos, ustedes y yo, una sola cosa: dinero y más dinero, para construir más y más casas[66].

Cuadro 12. Número de viviendas construidas por la Caja de la Habitación, 1944-1953

Año	*Labor directa*	*% (1)*	*Indirecta*	*% (1)*	*Total*	*% (2)*
1944	1.112	67,52	535	32,48	1.647	4,68
1945	1.036	41,56	1.457	58,44	2.493	7,09
1946	1.185	44,90	1.454	55,10	2.639	7,50
1947	1.655	61,48	1.037	38,52	2.692	7,65
1948	1.966	54,40	1.648	45,60	3.614	10,27
1949	2.709	50,93	2.610	49,07	5.319	15,12
1950	3.143	55,69	2.501	44,31	5.644	16,05
1951	2.467	71,03	1.006	28,97	3.473	9,87
1952	2.049	54,71	1.696	45,29	3.745	10,65
1953	873	22,34	3.035	77,66	3.908	11,11
Total	18.195	51,73	16.979	48,27	35174	100,00

(1) Porcentaje obtenido a partir de la incidencia anual de la labor directa o indirecta respecto del total en ese año.

(2) Porcentaje de cada año respecto del total.

Fuente: Bravo, 1959.

Los esfuerzos propiciados en los años 1940 por la Caja de la Habitación, a pesar de no alcanzar las metas propuestas, dan cuenta de una preocupación constante por innovar en la formulación de las políticas de vivienda. Esta situación de búsqueda de nuevas alternativas llevó hacia comienzos de la década siguiente otra vez a replantear el modelo administrativo vinculado a la acción del Estado en este campo, asunto que abordaremos en el capítulo v.

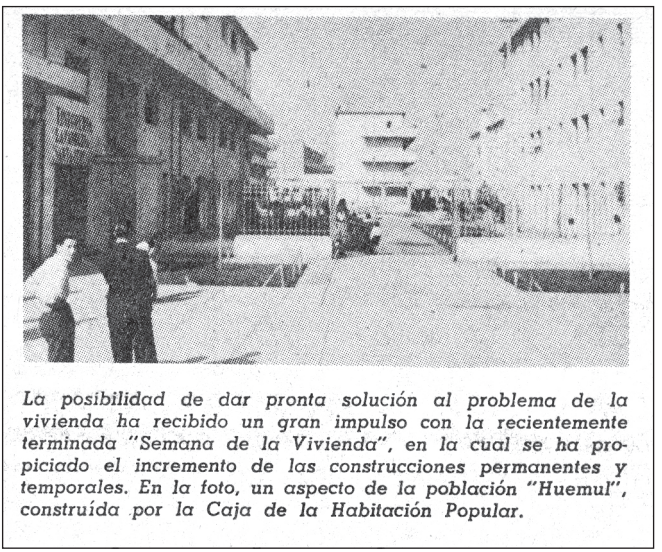
[66] Alcaíno, *Trabajemos para que la vivienda la vean nuestros hijos*, p. 57.

Las tipologías constructivas de las nuevas viviendas de la década de 1940 y sus manifestaciones en Santiago

La pretensión de iniciar la construcción en «gran escala» estuvo en un comienzo asociada a la aplicación de los principios de la arquitectura racionalista. En este sentido, dentro de los proyectos habitacionales ejecutados en el período comprendido entre 1936 y 1952, podemos mencionar algunos casos de conjuntos de viviendas edificados en Santiago a partir de los citados fundamentos.

Uno de ellos fue la población Huemul II, que se edificó en 1943 y se ubicó en el área sur de la capital de Chile. Este conjunto se construyó en un terreno donde existían una antigua fábrica de vidrios y algunas viviendas en mal estado. El proyecto fue concebido por el arquitecto Julio Cordero. El diseño contempló una manzana completa con bloques de tres y cuatro plantas; el total de viviendas involucradas fue de 186 y una densidad bruta de 826 habitantes por hectárea. La agrupación de los edificios presentó un trazado simétrico, con bloques alineados frente a las dos calles principales y con otros tres bloques sueltos. La tipología de viviendas contemplada correspondió a departamentos de una planta y otros a pisos dúplex y la superficie mínima de los departamentos fue de 52,7 metros cuadrados[67] (figura 23 y 24).

Figura 23. Vista de la población Huemul II hacia 1945

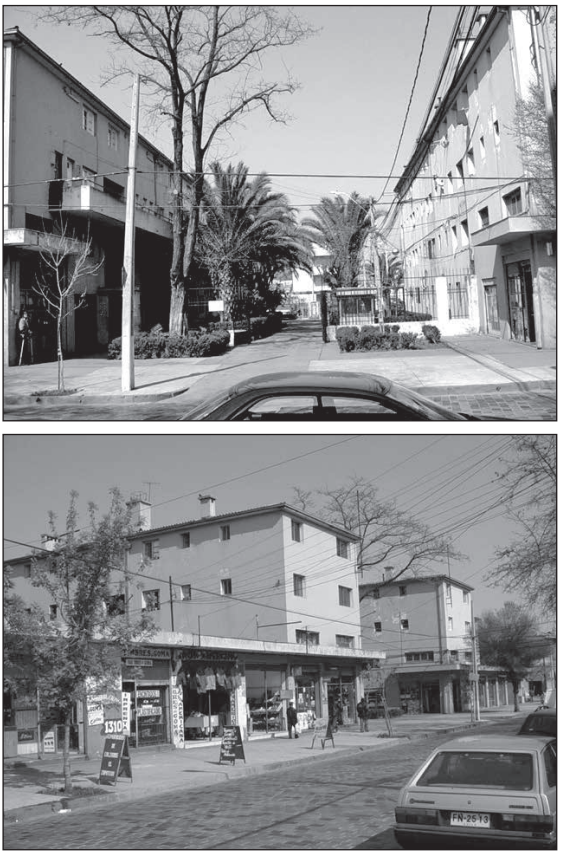


La posibilidad de dar pronta solución al problema de la vivienda ha recibido un gran impulso con la recientemente terminada "Semana de la Vivienda", en la cual se ha propiciado el incremento de las construcciones permanentes y temporales. En la foto, un aspecto de la población "Huemul", construída por la Caja de la Habitación Popular.

Fuente: *Revista Zig-Zag*, 1945.

67 San Martin, *La arquitectura de la periferia de Santiago...*, *op. cit.*, p. 36.

Figura 24. Vistas de la población Huemul ii hacia 2003



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 2003.

Otro proyecto materializado en los años 1940 fue el de la población Arauco, construida en 1945 en el sur poniente de la ciudad de Santiago. Se levantó en una zona dedicada en ese tiempo a actividades agrícolas. Destaca de este proyecto el hecho de que su diseño contempló tanto edificios de departamentos como también de viviendas unifamiliares (figura 25 y 26). En este sentido, se delinearon en la población «casas pareadas de dos pisos, agrupadas en manzanas alargadas, junto a edificios colectivos de tres plantas con escaleras exteriores de caracol, que muestran las nuevas imágenes de los códigos formales del Movimiento Moderno»[68].

[68] *Ibídem*, p. 37.

Figura 25. Vista de la población Arauco hacia 1945



Fuente: *Revista Zig-Zag*, 1945.

Figura 26. Vistas de la Población Arauco hacia 1997

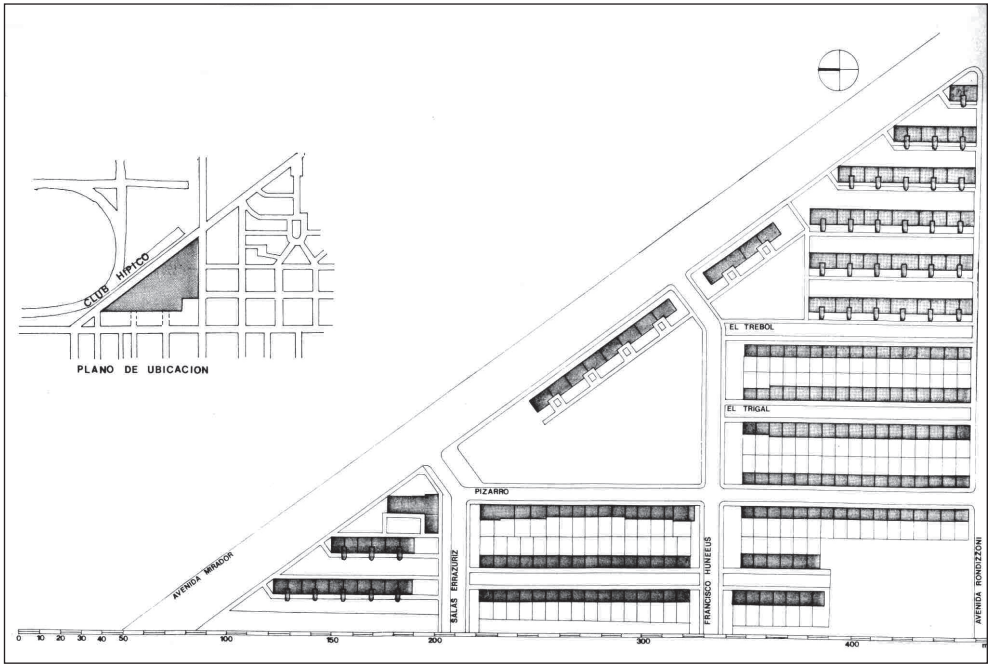




Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997

Este conjunto estuvo compuesto de trescientas viviendas, con una densidad bruta de quinientos cincuenta habitantes por hectárea; el tamaño mínimo de las viviendas fue de 39 m². El trazado general incluyó dos grandes espacios públicos con un sistema de calles principales y pasajes (figura 27).

Figura 27. Plano de la población Arauco



Un último ejemplo lo constituye la población Pedro Montt, construida en la misma zona de Santiago, es decir, hacia la periferia sur de la ciudad de aquellos años. Las figuras 28 y 29 muestran ejemplos de las casas en la época de su construcción y el respectivo plano. Es un conjunto de 1938 de 457 viviendas, «la edificación es continua en uno y dos pisos, de albañilería reforzada, estucada, modelos usados en otras poblaciones de la época»[69]. Este tipo de proyectos dibuja una morfología constituida en su uso residencial por viviendas de una calidad casi inigualable en la historia que analizamos en este libro y dan a esos barrios un carácter de gran valor patrimonial y urbano para sus habitantes hasta la actualidad.

Figura 28. Vista de la población Pedro Montt hacia 1945

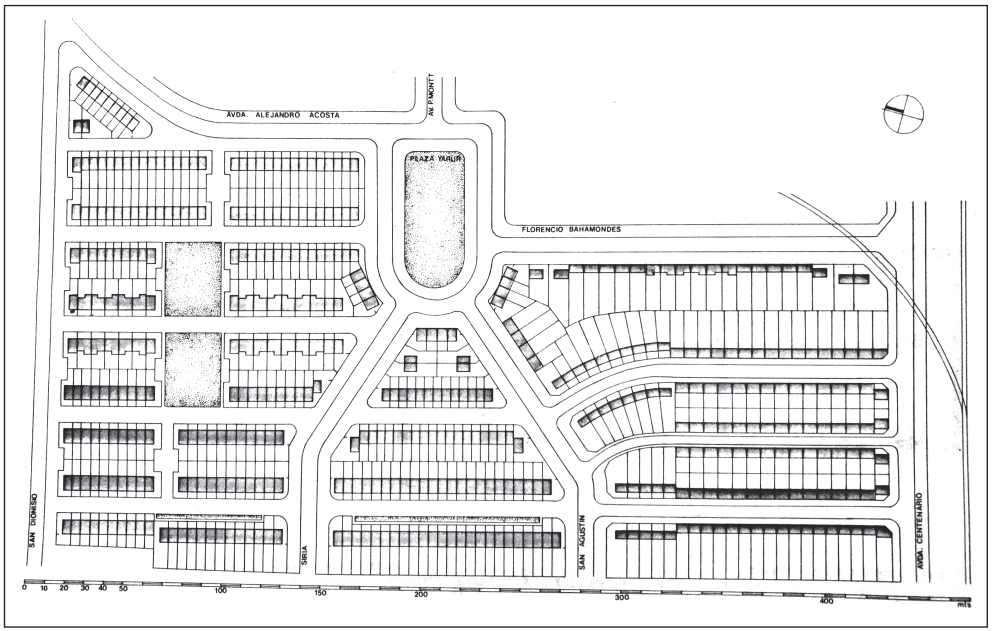


QUIEN HA VISTO EL CONVENTILLO en donde se pudre nuestra raza, quien ha conocido la casa de barrio alejado que se subarrienda por piezas, a precios incompatibles con los salarios y sueldos del obrero y del empleado modesto, no se acostumbra fácilmente a que estas viviendas blancas y limpias, que parecen arrancadas de una película, estén en realidad destinadas a obreros. Esta es la obra que desarrolla la Caja de la Habitación Popular. La foto corresponde a la Población "Pedro Montt". En primer término, un Redactor de "ZIG-ZAG", seguido por el Director de la Caja, señor Cardenio González, en la visita que los periodistas hicieron a las poblaciones a que nos referimos ampliamente en esta información.

Fuente: *Revista Zig-Zag*, 1945.

[69] Palmer, *Las ciudades de la vivienda social entre 1900 y 1950*, p. 37.

Figura 29. Plano de la Población Pedro Montt



Fuente: Separata de la *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA*, 1999, p.37.

Estos casos descritos, sobre todo los dos primeros, financiados por la Caja de la Habitación Popular, corresponden a las primeras experiencias de vivienda colectiva, diseñadas según los principios del Movimiento Moderno, tanto en lo que dice relación con las formas de agrupación urbana, como con las tipologías de viviendas. La manzana tradicional es reemplazada en estos conjuntos por una agrupación de bloques, «la plaza por las áreas verdes abiertas y la calle privilegia la circulación de vehículos por sobre la de peatones»[70].

En el contexto internacional, el Movimiento Moderno tuvo hacia comienzos de la década de 1940 un impulso significativo en sus propuestas con la «Carta de Atenas», escrita por Le Corbusier en 1942. Dicho documento fue en definitiva una verdadera carta del urbanismo internacional, que consideró parte de las conclusiones y acuerdos generados en IV y V Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, CIAM, efectuados en París y Atenas, respectivamente[71].

Para el caso europeo, y especialmente una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, las ideas urbanísticas y arquitectónicas de dicha carta

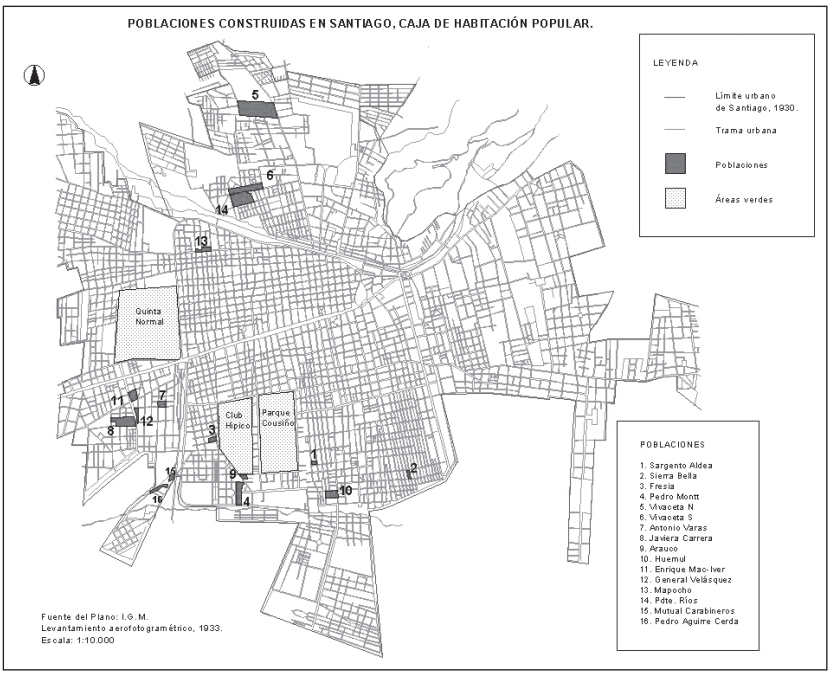
70 *Ibídem.*

71 Capel, *La morfología de las ciudades. Tomo I, Sociedad, cultura y paisaje urb*ano, p. 397.

ofrecieron todas sus posibilidades a la reconstrucción iniciada por el Plan Marshall y que, a su vez, se expresaron en las tipologías de vivienda que estaban difundiéndose por gran parte del mundo en esos años. Precisamente permitieron construir vivienda de forma masiva gracias a la estandarización, que facilitaba la racionalización del proceso y la aplicación de técnicas industriales como la fabricación, al tiempo que recogían los principios básicos que el debate higienista hizo aceptar de forma general. Esto se tradujo en viviendas con una superficie mínima, soleadas, bien ventiladas y con abundancia de espacios verdes[72].

En Santiago, los conjuntos residenciales que se edificaron bajo los principios descritos se ubicaron de preferencia en la periferia de la ciudad. Tal como se observa en el cuadro 13, durante 1936 y 1950 se construyeron en esa ciudad 8.548 viviendas, de las cuales cerca del 90 por ciento se localizaron en los municipios de Santiago, Quinta Normal, Renca y San Miguel (figura 30).

Figura 30. Localización de los principales conjuntos de viviendas construidos por Caja de la Habitación Popular en Santiago, 1936-1952



72 *Ibídem*, 411.

Cuadro 13. Números de viviendas construidas en municipios de Santiago por la Caja de la Habitación Popular, 1936-1950

Municipios	Viviendas	Porcentaje
Santiago	4042	47,29
Quinta Normal	1071	12,53
Renca	980	11,46
San Miguel	760	8,89
Puente Alto	734	8,59
Providencia	199	2,33
Conchalí	176	2,06
Maipú	172	2,01
Ñuñoa	152	1,78
La Cisterna	148	1,73
San Bernardo	62	0,73
Las Condes	52	0,61
Total	8548	100,00

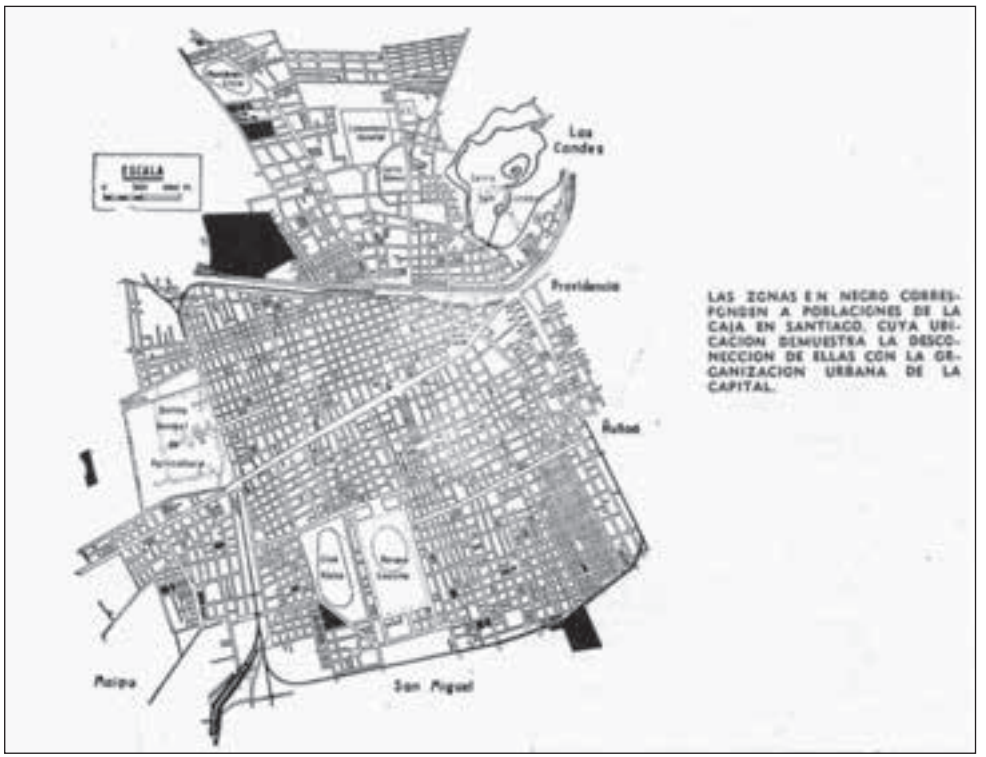
Fuente: Caja de la Habitación Popular, 1951.

Estas intervenciones comenzaron a construir el espacio social de la ciudad, muchas veces en base a proyectos que superaban las 100 viviendas. Ellas, sumadas a los loteos de compraventa y venta de sitios a plazo, fueron delineando la geografía socio residencial de Santiago y de las principales ciudades chilenas.

La localización de los conjuntos de vivienda de la Caja de la Habitación no estuvo exenta de críticas. Uno de los arquitectos que se refirió a fines de los años cuarenta a esta situación fue Waldo Parraguez, que apuntaba que dicha institución, con la construcción de sus conjuntos residenciales en la periferia de Santiago, había contribuido a expandir los límites de la ciudad. En este sentido, el conjunto de las actuaciones de la Caja, según el citado arquitecto, estaba basado en un criterio netamente económico, asociado al valor del suelo; fundamento que era para Parraguez de carácter clasista y antiurbanístico (figura 31)[73].

[73] Parraguez, La vivienda, problema nacional. *Arquitectura y Construcción*, 1947, nº 8, p. 29.

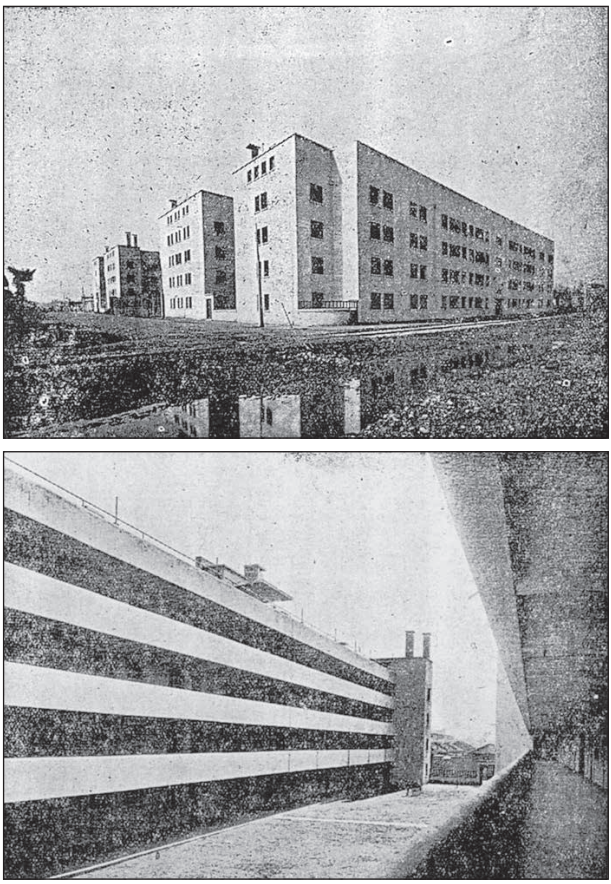
Figura 31. Localización de algunos proyectos de la Caja de la Habitación Popular en Santiago según Parraguez 1947



Otra institución que llevó a cabo proyectos de viviendas en aquellos años fue la Caja del Seguro Obligatorio, que formuló un ambicioso plan de construcciones en 1935 y que adoptó en sus tipologías tanto las tendencias de la arquitectura racionalista como del modelo de la ciudad jardín. En Santiago entre 1935 y 1936 construyó algo más de 3.000 viviendas para sus imponentes, localizadas en las comunas de Quinta Normal, Ñuñoa, San Miguel y Santiago (cuadro 14). Fueron residencias de diversos tamaños. Por ejemplo, el colectivo San Eugenio constaba de «4 pabellones, de 4 pisos y terrazas, orientados de norte a sur, su capacidad total es de 192 departamentos, de 1, 2, 3, y habitaciones y servicios, con una capacidad de 416 camas»[74]. Por su parte, la población Lo Franco fue un conjunto de 500 viviendas unifamiliares de 45 m² edificadas como promedio y «con una superficie de patio o jardín de 220 m²»[75] (figura 32).

[74] Caja del Seguro Obligatorio, Las Poblaciones obreras de la Caja de Seguro Obligatorio, p. 454.
[75] *Ibídem.*

Figura 32. Colectivo San Eugenio construido por la Caja del Seguro Obligatorio, 1935



Fuente: Caja del Seguro Obligatorio, 1936.

Cuadro 14. Poblaciones Obreras de la Caja del Seguro Obligatorio, 1935-1936

Población/comuna	Nº viv.
Quinta Normal	
Lo Franco	500
Santiago	
Colectivo San Eugenio (*)	192
Central de Leche (*)	188
Ñuñoa	
Lo Valdivieso	200
San Miguel	
Matarife	95
La Legua y Ochagavía	1880
Total	3055
(*) Viviendas en altura	

Fuente: Caja del Seguro Obligatorio, 1936.

Durante los últimos años de la década de 1940 se siguieron buscando alternativas para aumentar la construcción de viviendas. Una de las iniciativas fue la creación de la Fundación de Viviendas de Emergencia, que fue propiciada por la entonces primera dama de la nación, doña Rosa de González de Videla. La citada fundación tuvo como objetivo ayudar a la readaptación social de las familias que habitaban en conventillos o en las callampas, que fue el nombre que se le comenzó a dar en Chile a los asentamientos informales que se formaban en la periferia de la ciudad en esos años. La fundación actuaba de forma indirecta, arrendaba las viviendas a familias de escasos recursos e intentaba educarlas para insertarlas en la sociedad y para que cuidasen adecuadamente de sus viviendas. Entre 1950 y 1958, la fundación entregó cerca de cinco mil viviendas[76] (figura 33).

[76] Bravo, *Chile: El problema de la vivienda...*, *op. cit.*, p. 40.

Figura 33. Casas de la Fundación de Viviendas de Emergencia



En pleno centro de las míseras poblaciones improvisadas en el sector del Zanjón de la Aguada, comprendido entre Santa Rosa y San Francisco, se alza una población de ensayo construída por la Fundación de Viviendas de Emergencia.

luego, algo definitivo: las limpias y acogedoras casas de la Población "Gabriel González Videla", donde las familias ensayan una vida nueva, más digna y provechosa.

Fuente: *Revista Zig-Zag*, 1950.

La Ley Pereira de 1949

En el período de vigencia de la Caja de la Habitación Popular se siguieron buscando alternativas que contribuyesen a aumentar la edificación de nuevas viviendas. Parte importante de las propuestas fueron en la dirección de poder establecer incentivos para que los capitales privados entraran en el negocio de la construcción de habitaciones económicas.

El debate en general en torno al problema habitacional en los años cuarenta no fue muy diferente de lo que venía aconteciendo desde la segunda mitad de la década de 1920. La necesidad de que el Estado debía intervenir no daba lugar a dudas en casi todos los sectores. Solo los empresarios vinculados a la Asociación de Propietarios de Chile tuvieron una postura contraria a la acción directa de los poderes públicos. Dicha agrupación vio en las leyes de «fomento» o «estímulo» la salida más propicia para dar solución al problema habitacional.

Los agentes privados tomaron cada vez más fuerza en la política habitacional. Esto ocurrió en el momento en que el Estado fue consolidando su acción constructiva y comenzó a necesitar de empresas constructoras que apoyaran el cumplimiento de las metas propuestas. No solo se necesitaban recursos económicos, sino también una estructura empresarial que pudiera responder al desarrollo de los planes de obras públicas y de vivienda en general. En este sentido, en la década de los cincuenta surgió una organización gremial que tuvo gran impacto en las políticas de vivienda en Chile: la Cámara Chilena de Construcción, asociación que incidió notablemente en los planes habitacionales chilenos hasta nuestros días.

La Ley Pereira constituyó un claro aliciente para que los particulares entraran al negocio de la vivienda económica. Su nombre fue en homenaje de su autor, Ismael Pereira Lyon, quien señalaba al momento de presentar la normativa para que fuera discutida en el Parlamento que: «el proyecto tiene por exclusivo objeto que se construyan habitaciones económicas, el que se construyan muchas habitaciones económicas, y para ello tienta al capital privado»[77].

El articulado de esta Ley es breve y se ciñe exclusivamente a definir los beneficios que recibirían las viviendas que se construyesen en función de los preceptos de la Ordenanza de Urbanizaciones y Construcciones Económicas de 1944. En su artículo primero se señala lo siguiente: «las habitaciones económicas que se construyan de acuerdo con los requisitos de la presente ley estarán exentas de todo impuesto que grave la propiedad raíz, con exclusión de aquellos que correspondan a pagos de servicios, como pavimentación y alcantarillado. Esta exención regirá por diez años»[78]. Asimismo, la normativa en cuestión establece que «la renta producida por las habitaciones económicas a que se refiere esta ley no se considerará para los efectos del impuesto global complementario». Respecto de los incentivos directos a las empresas, la Ley señalaba que «las sociedades que se constituyan con el exclusivo objeto de construir habitaciones económicas, de acuerdo con los requisitos de la presente ley, estarán exentas del impuesto de tercera categoría de la Ley sobre Impuestos a la Renta y del cincuenta por ciento de los impuestos que gravan su constitución»[79]. La normativa definió como habitaciones económicas aquellas que cumplan con los siguientes requisitos: que sus planos y especificaciones estén de acuerdo con los reglamentos, ordenanzas y especificaciones de la Caja de la Habitación Popular y sean aprobados por ella; y que el costo de construcción por metro cuadrado en estas especificaciones no sea superior al 60% de un sueldo vital del departamento de Santiago.

La Ley Pereira, como hemos señalado, marcará el inicio de las leyes de estímulo. Como veremos en el capítulo VI, sirvió de base para lo que sería el Decreto con Fuerza de Ley nº 2, que tendió a perfeccionar detalladamente la Ley Pereira y que se constituirá en la base de la política habitacional de inicios de los años sesenta.

La citada normativa de 1949 tuvo relativo éxito: logró motivar significativamente a los privados en la construcción de viviendas económicas y, entre 1949 y 1956, a su amparo se recibieron cerca de ocho mil viviendas. Estas habitaciones se asociaron generalmente a loteos de viviendas

77 Donoso, *El problema habitacional en Chile y sus proyecciones económico-sociales*, p. 84.
78 Ley 9135, 1949.
79 *Ibídem.*

unifamiliares, basadas en el modelo de la «ciudad jardín», y estuvieron destinadas a la clase media. Los grupos populares no se vieron beneficiados con dichas construcciones y la solución de su carencia de una residencia definitiva siguió pasando por la construcción directa por parte del Estado. Las principales críticas que recibió la Ley Pereira estuvieron centradas en cuestionar las pérdidas tributarias que significaban todas las regalías que ella establecía. Además, la Ley en sí fue una contribución importante a la labor indirecta de la Caja de la Habitación y posteriormente a la de la Corporación de la Vivienda[80].

La política de vivienda llevada a cabo por el Estado en la década de 1930 y 1940 dio importantes insumos para la labor que se desarrolló en los años venideros. Las tipologías de viviendas que se comenzaron a utilizar en este tiempo se constituyeron en el modelo que se utilizó en los primeros grandes conjuntos habitacionales o «polígonos de viviendas» de los años cincuenta. Las medidas que se tomaron al inicio de la década central del siglo xx se desprendieron de las dificultades encontradas en el período que hemos analizado en este capítulo. Asimismo, los agentes privados, a través de la Cámara Chilena de Construcción, cobraron cada vez mayor importancia, al punto que las actuaciones del Estado fueron en directa relación con sus postulados, situación que quedó representada en la consolidación y profundización de las leyes de estímulo.

[80] Bravo, *Chile: El problema de la vivienda...*, *op. cit.*, p. 38.

Capítulo v

La coorporación de la vivienda, los programas de autoconstrucción y los planes habitacionales de los años 1950

Desde los inicios de la legislación de la vivienda en 1906 se empezó a configurar una compleja gama de instituciones con atribuciones en las actuaciones públicas en materia habitacional. Esta situación tomó mayor impulso hacia finales de los años treinta, cuando la Corporación de Fomento, la Corporación de Auxilio y Reconstrucción y la Fundación de Viviendas de Emergencia, entre otras, tuvieron funciones que en muchas oportunidades se sobrepusieron a la labor de la Caja de la Habitación Popular. La creación de la Corporación de la Vivienda, CORVI, vino a subsanar en parte dicha situación y se constituyó a partir de la fusión de la Caja de Habitación Popular y de la Corporación de Auxilio y Reconstrucción. La CORVI dependió administrativamente del Ministerio de Obras Públicas, cartera de Estado que fue reestructurada significativamente en 1953 y que tuvo dentro de sus objetivos proponer el Plan Nacional de la Vivienda, que sería el hilo conductor de la labor de la CORVI.

Bajo la acción de la CORVI se siguió potenciando la edificación de grandes conjuntos habitacionales y se llevaron a cabo los primeros programas oficiales de autoconstrucción, gestados bajo el amparo de la naciente cooperación internacional para el desarrollo económico de los países de América Latina, promovida desde la Organización de Estados Americanos y el gobierno de Estados Unidos. Los primeros asentamientos que se relacionaron con los mencionados programas de autoconstrucción estuvieron destinados a paliar las condiciones deficitarias en que habitaban

los pobladores de las nacientes invasiones masivas de terrenos que se empezaban a gestar por esos años.

Los patrones económico-productivos de Chile hacia la década de 1950 y las nuevas manifestaciones del problema habitacional

El proceso de desarrollo productivo iniciado por Chile en los años 1930, basado en la política de industrialización substitutiva, comenzó hacia los años cincuenta a presentar una serie de limitaciones que repercutieron significativamente en los numerosos migrantes que llegaban a los polos industriales del país en búsqueda de empleo. A esa situación se sumó el hecho de que Chile, a mediados de la década de los cincuenta, sufrió una de las crisis inflacionarias más significativas del siglo xx[1].

A diferencia de lo acontecido en los decenios anteriores, que estuvieron caracterizados por un aumento importante de la población económicamente activa, los años cincuenta mostraron una caída de la tasa de crecimiento de ocupación en algunos sectores productivos fundamentales, como la manufactura y la minería. En dicho período de tiempo, además, la tasa de crecimiento de la población prácticamente se duplicó respecto del lapso transcurrido entre 1940 y 1952, pasándose de 1,4 por ciento anual a 2,8 entre 1952 y 1960. La acción conjunta de estas transformaciones causó, «por una parte, un número creciente de inactivos capaces y deseosos de trabajar y, por otra, aumentó la ya considerable importancia relativa de los servicios en la absorción de mano de obra»[2].

En términos generales, hacia 1952 la población de Chile llegaba a una cifra cercana a los seis millones de habitantes. La evolución mostrada por el crecimiento de los habitantes del país que residían en centros poblados clasificados como urbanos aumentó notablemente a partir de los años treinta, período en el cual la proporción de habitantes en las áreas rurales del territorio nacional prácticamente igualaba a los de las ciudades. Hacia la década del cincuenta, dicha proporción cambió considerablemente y la población urbana, según el censo de 1952, llegó a casi el sesenta por ciento del total nacional. Las migraciones siguieron desempeñando un papel importante en el crecimiento poblacional de las principales ciudades chilenas: solo a Santiago llegaron en el decenio de los cincuenta cerca de 250.000 personas.

---

1 Góngora, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos xix y xx*, p. 275.
2 Hurtado, *Concentración de población y desarrollo económico...*, *op. cit.*, p. 118.

Bajo las condiciones de desarrollo económico y productivo descritas, la sociedad chilena vivió en la ya mencionada década de los cincuenta unos años de relativa crisis. Así, en 1953, el costo de la vida aumentaba en un cincuenta por ciento; al año siguiente, dicha cifra se elevaba al cincuenta y ocho por ciento; para alcanzar en la mitad del decenio el ochenta y ocho por ciento. Estas elevadas cifras, que reflejaban la crisis inflacionaria de aquel período llevaron al gobierno a tomar una serie de medidas de ajuste que le permitieran superar dicha situación.

Los movimientos sociales, a través de las organizaciones sindicales y de estudiantes, llevaron a las calles su malestar: en el período en cuestión se produjeron numerosas huelgas y asonadas populares, llegándose a realizar algunos «paros nacionales» que tuvieron gran aceptación en la población del país. Durante la década de los sesenta, este tipo de acciones fueron cada vez más comunes y tomaron distintos ribetes, uno de los cuales se vinculó a las «tomas» ilegales de terrenos. Eran actuaciones concertadas y organizadas por algunos grupos sociales y políticos, que representaron en todo su esplendor la «lucha de los sin casa» en Chile.

En este escenario económico y social, las expectativas de la población, que era atraída a migrar hacia los principales centros industriales del país, y en especial a la ciudad de Santiago, se vieron en muchas oportunidades frustradas. En la mayoría de los casos, estos nuevos contingentes de migrantes se unieron a aquellos llegados en las décadas anteriores, y que también estaban siendo afectados por la crisis. En general, dichos grupos de personas encontraron solución a su problema de alojamiento, alquilando habitaciones en los conventillos de las áreas centrales de la ciudad; y, en una proporción inferior, algunos lograban acceder a las viviendas sociales construidas por el Estado para la población de escasos recursos.

Paralelamente a las mencionadas alternativas, otro segmento de los estratos sociales populares lograba dar solución a su falta de habitación a través de los sistemas de «arrendamiento a piso» o «compraventa de sitios a plazo». Esta forma de obtener alojamiento privilegiaba el acceso al suelo, en parcelaciones o loteos deliberadamente destinados a ese fin; en la mayoría de los casos, esos lotes se encontraban carentes de urbanización y de servicios básicos.

A las opciones de acceso a la vivienda que hemos mencionado se unió una cuarta alternativa, que estuvo dada por las «ocupaciones espontáneas» de terrenos en las periferias de las ciudades y en algunos espacios urbanos de propiedad fiscal. Este modo de auto asignación de un sitio para remediar la necesidad de vivienda de los más pobres estuvo presente en Chile prácticamente desde la época colonial. En el desarrollo del libro nos hemos referido a que desde el siglo XIX ha habido testimonio de la existencia de

asentamientos espontáneos, formados en algunas ciudades chilenas; todos ellos levantados en precarias condiciones sanitarias y su erradicación fue objeto de las primeras intervenciones urbanas que se realizaron, por ejemplo, en Santiago y Valparaíso, en el último tercio de la centuria del diecinueve.

Sin embargo, dicha situación solo tomó especial vigor hacia los años 1940 y 1950, cuando la capacidad del sistema de «arrendamiento a piso», «compraventa de sitios a plazo» y de alquiler de cuartos en los conventillos se vio sobrepasada por el significativo aumento de la demanda que causó la llegada de importantes contingentes de migrantes hacia la capital del país y por los nuevos habitantes que generaba el crecimiento natural de la población.

Aquellos grupos comenzaron a ocupar paulatinamente terrenos baldíos en los límites de la ciudad. Esta forma de ocupación del espacio fue denominada «población callampa», nombre cuyo origen ha sido objeto de numerosas hipótesis. A modo de ejemplo, citaremos las presentadas por un estudio de la historia de los pobres urbanos en la ciudad de Santiago en el siglo xx:

> Existen diversas versiones de porqué estos asentamientos fueron llamados poblaciones callampas. Una de ellas la relaciona al hecho de que se ubicaran en sitios generalmente muy húmedos. Otra tiene que ver con la operación misma de instalación y la forma de crecimiento por agregación: la instalación de una callampa constituía una operación ilegal que se realizaba al amparo de la noche. Una o más familias, habiendo elegido o encontrado un terreno, se trasladaban a él con sus enseres y armaban su mejora o rancho. En días sucesivos, a veces a lo largo de varios años, otras familias se iban sumando al asentamiento, creciendo en algunos casos con extrema rapidez, abundancia y sin que nadie lo hubiese planificado. En otras palabras, crecían como callampas[3].

Otra definición señala que el propio nombre de callampa describe su generación e historia. Fueron «las viviendas precarias, que nacen de la noche a la mañana, en terrenos libres, junto a la ribera de los ríos, canales y alcantarillas abiertas, o en las franjas libres de caminos públicos y laderas de cerros no aprovechados»[4]. Las callampas marcaron el inicio de las ocupaciones masivas de terrenos en los lugares citados. Empezaron a formar parte del paisaje urbano de los grandes centros urbanos de

[3] Espinoza, *Para una historia de los pobres..., op. cit.*, p. 246.
[4] Santa María, *Las tres vías en la historia del Campamento chileno*, p. 14.

Chile, sus máximas expresiones estuvieron lógicamente en la ciudad de Santiago. Fueron la nueva expresión que tomó el déficit habitacional y su solución muchas veces pasó por la «erradicación» total del asentamiento y reubicación de esas familias en las viviendas sociales que construía el Estado. En las primeras décadas del siglo xx, los conventillos y los ranchos simbolizaron la pobreza y la insalubridad de las ciudades; hacia los años cuarenta y cincuenta, las callampas se constituyeron en el lugar donde se expresaron estas condiciones.

Estos asentamientos tuvieron dinámicas sociales y culturales internas que los hicieron lugares altamente diferenciados del resto del entorno en donde se localizaban. Para algunos fueron «tierra de nadie», en donde las fuerzas del orden representadas por la policía tuvieron numerosas dificultades para hacer cumplir la ley del «exterior» en esos sitios. Otros han puesto en relieve los valores positivos que se daban en esos lugares, vinculados a los altos grados de solidaridad y ayuda mutua que se generaban en ellos con los «recién llegados» y con aquellas familias que vivían situaciones de emergencia.

El estudio, tanto de las relaciones sociales como culturales que se generaban en aquellos asentamientos, ha sido motivo de una serie de investigaciones, no solo en Chile, sino también en el conjunto de América del Sur y América Central. Gran difusión tuvieron en los círculos académicos e intelectuales de los años cincuenta y sesenta en Chile y el resto del continente los trabajos del antropólogo de los Estados Unidos, Oscar Lewis, quien estudió el comportamiento de algunas familias mexicanas instaladas en asentamientos precarios de las áreas urbanas del país azteca. Lewis llegó a desarrollar el concepto de «la cultura de la pobreza», aludiendo a que el sistema de vida de los pobres, caracterizado por una «economía casera», por escasas oportunidades de empleo, por salarios bajos, por el fracaso de las iniciativas de organización política, social y económica, entre otras condiciones, daba lugar al desarrollo de dicha cultura. Lewis agregaba que «la cultura de la pobreza es un afán de adaptarse y una reacción de los pobres ante su posición marginal en la sociedad capitalista, de estratificación clasista y vigoroso individualismo»[5].

Algunos estudios han destacado las relaciones que se establecen entre la callampa y el medio urbano en el cual ellas se han localizado, apuntándose entre otras las siguientes situaciones:

[5] Lewis, *La cultura de la Pobreza*, p. 10 y 11.

> Primero: la callampa rompe por su localización y por la exhibición de su miseria frente a las vías de gran circulación, con la segregación urbana existente hasta entonces.
>
> Segundo: la callampa en general excluye al negocio urbano, y solo por excepción se comprobaba la explotación económica interna, por subarriendo de piezas o ranchos.
>
> Tercero: solo en las callampas nacidas de ocupaciones masivas, alentadas por dirigentes políticos, se generaba una precaria organización social de dependencia con el dirigente poblacional, y a través de él, con grupos protectores políticos, en busca de clientela electoral[6].

Este tipo de ocupaciones toma gran impulso en la década del cincuenta, años en los que comienza a adquirir dimensiones políticas y sociales de gran envergadura. La ocupación pacífica y espontánea de la callampa cambió hacia acciones concertadas y organizadas. Las primeras manifestaciones de este cambio se vieron en la segunda mitad de la década del cuarenta con la aparición de las primeras tomas, en donde un grupo numeroso de familias, en base a un pacto previo, actuaban de una sola vez y en algunos casos por medios violentos, con el objetivo de establecerse en un determinado espacio de la ciudad y dar inicio de esta forma a la constitución de su lugar de residencia. Dichos grupos, generalmente homogéneos y compactos, fueron muchas veces liderados por uno o varios partidos políticos[7].

Una de las ocupaciones de este tipo que tuvo un gran significado simbólico para el movimiento poblacional chileno fue la «toma de la Victoria», que se llevó a cabo en la periferia sur de la ciudad de Santiago el año 1957. Un grupo aproximado de quinientas familias que habitaba en las orillas de uno de los cursos de agua más insalubres de la ciudad, el Zanjón de la Aguada, ocupó unos terrenos ofrecidos por la Corporación de Vivienda a los habitantes damnificados de un gran incendio sucedido en sus precarias viviendas de origen. Bajo el lema «trabajar sin transar, sin descansar, hasta la casa conquistar»[8], dichas familias con sus propios medios comenzaron a construir sus residencias. La toma comenzó en octubre de 1957. Las autoridades en un principio respondieron ordenando el desalojo; unas pocas semanas después, esa medida fue dejada sin efecto, comenzando para aquellos «colonos» urbanos un largo camino de reivindicaciones en torno a los servicios y equipamientos para su asentamiento.

---

6 Santa María, *Las tres vías en la historia...*, *op. cit.*, p. 16.
7 De Ramón, *La población informal...*, *op. cit.*, p. 11.
8 Farías, *Lucha, vida, muerte y esperanza. Historia de la Población La Victoria*, p. 58.

La realidad de estos asentamientos no pasaba desapercibida en los diferentes ámbitos intelectuales y políticos. De hecho, hacia la década de los cincuenta el debate parlamentario no obvia las crudas condiciones en que habitaban los pobladores de las callampas. Una investigación reciente ha destacado las discusiones producidas en la cámara de diputados en agosto de 1953, a raíz de los temporales que afectaron con especial vigor en el invierno de ese año a los santiaguinos que vivían en las poblaciones marginales de esa ciudad[9].

A partir de 1952 el número de habitantes en las poblaciones callampas fue en progresivo aumento. En el conjunto del territorio nacional, se pasó en ese último año de 174.256 personas a cerca de 500.000 en 1968[10]. El mayor porcentaje de estas ocupaciones estuvo en la ciudad de Santiago, en donde, según se observa en el cuadro 15, en 1952 el número de familias que habitaba en este tipo de asentamientos alcanzaba las 16.507, con cerca de sesenta mil personas; hacia finales de esa década esta cifra casi se duplicaba. El citado cuadro muestra la distribución municipal de las familias residentes en callampas en Santiago: se observa que el aumento producido entre 1952 y 1959 se dio principalmente en los territorios comunales localizados en la periferia de la ciudad.

La situación descrita permite señalar que parte importante del crecimiento espacial que experimentaba la capital de Chile en esos años estuvo asociado a esta modalidad de ocupación del suelo. Debemos apuntar en la década de 1950 que la superficie de dicha ciudad alcanzaba la cifra de 13.035 hectáreas; en 1960 aumentaba a 17.933,9 hectáreas, para llegar en 1970 a 23.981,7 hectáreas. Del cuadro 16, que muestra la población y superficie de Santiago en el período citado, se puede apuntar que ambos indicadores crecieron prácticamente en la misma proporción. Así, mientras los habitantes de la ciudad capital aumentaron entre 1952 y 1970 a un ritmo de sesenta mil personas anuales, la superficie creció en cerca de seiscientas hectáreas por año. Como hemos señalado, el crecimiento demográfico de esta urbe estuvo en esos años significativamente marcado por las migraciones desde otros puntos del país, y dicha población en parte no despreciable fue sumándose al aumento de los asentamientos informales, contribuyendo de esta manera al incremento de la superficie global de la ciudad.

[9] Garcés, *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago*, p. 101-105.
[10] Alvarado, *et al., Movilización social en torno al problema de la vivienda*, p. 49.

Cuadro 15. Familias en poblaciones callampas en la ciudad de Santiago, años 1952 y 1959

Comunas	*1952*	*Porcentaje*	*1959*	*Porcentaje*
Santiago	3.250	19,69	7.642	23,65
Conchalí	1.600	9,70	2.683	8,30
Providencia	452	2,74	-	-
Ñuñoa	2.169	13,14	2.405	7,44
San Miguel	4.001	24,25	8.203	25,38
Quinta Normal	1.119	6,78	4.316	13,36
Renca	591	3,58	1.820	5,63
Barrancas	323	1,96	-	-
Cisternas	1.106	6,70	87	0,27
Las Condes	1.296	7,85	3.926	12,15
La Florida	169	1,02	55	0,17
Puente Alto	426	2,58	1.180	3,65
Total	16.502	100,00	32.317	100,00

Fuente: Espinoza, 1987.

Lo que estaba aconteciendo en Chile respecto de las nuevas formas de ocupación del espacio de las ciudades por parte de los pobres urbanos no era ajeno a lo que ocurría en el resto de los países de América del Sur. Los procesos migratorios, asociados a los cambios en la estructura económico productiva, se dieron con distintas magnitudes en la mayoría de los países de la región. La fuerza que adquirió el desarrollo de la industria en desmedro del sector primario dio lugar a importantes movimientos poblacionales, que fueron a parar a las ciudades que se encontraban bajo el auge de la implantación de nuevas actividades manufactureras. La magnitud de dichos movimientos migratorios planteó graves problemas en el ámbito social y urbano de los diferentes países de esa parte de América, a los que ni la industrialización más acelerada fue capaz por sí sola de dar respuesta. Hacia los años cincuenta, la composición de los sectores populares se alteraba progresivamente: las ciudades de América Latina crecieron en una porción importante a partir de los cinturones de poblaciones de emergencia[11].

[11] Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina...*, *op. cit.*, p. 459.

Cuadro 16. Población y superficie de la ciudad de Santiago, 1952-1970

Años	*Población (A)*	*Superficie en hectáreas (B)*	*Densidad (A/B)*
1952	1.353.400	13.005	104,1
1960	1.997.378	17.933	111,4
1970	2.446.998	23.981	102,0

Fuente: Larraín, 1987.

Para el conjunto de los países de América Latina, en 1950 la población desplazada hacia las grandes ciudades llegó a un valor cercano a las cuatrocientas mil personas. Este proceso iniciado en las décadas anteriores alcanzó sus máximas expresiones en los años sesenta y setenta. Por ejemplo, ciudades como México recibieron entre 1960 y 1980 setecientos mil inmigrantes por año, y São Paulo y Río de Janeiro vieron llegar en su conjunto a siete millones de personas, aproximadamente, en el mismo período[12].

Parte considerable de la población que arribaba a estas ciudades pasó a engrosar los asentamientos precarios, conocidos en México con el nombre de «colonias de paracaidistas», y en Brasil, como «favelas». Similar a lo ocurrido en el caso de Chile, las migraciones internas en esos países adquirieron especial impulso hacia la mitad del siglo xx, con la puesta en marcha de distintas políticas de industrialización nacional promovidas por el sector público. En la capital de México, en 1952, el catorce por ciento de la población vivía en asentamientos espontáneos que ocupaban el 23 por ciento del área total de la ciudad, cifras que se elevaron hacia 1985 a más del cincuenta por ciento para ambas variables[13]. Por su parte, en Río de Janeiro, la población que habitaba en barrios precarios en 1950 era de 203.000 personas, para aumentar a comienzos de los años setenta a 800.000[14].

Con diferentes matices y efectos, en algunos países de Europa también ocurrieron hacia la mitad del siglo xx importantes migraciones internas, cuyos saldos se vieron reflejados en el crecimiento poblacional de determinadas ciudades. El caso de España permite reafirmar lo anterior: entre 1950 y 1960 más de 100.000 personas anuales cambiaron de residencia. En las primeras seis décadas de la señalada centuria, en dicho país casi siete millones de personas emigraron de sus lugares de origen. Estos movimientos

[12] Geraides De Lemos, *Urbanización y metropolitización en Iberoamérica: una realidad a enfrentar en el siglo xxi*, p. 74.

[13] Romero y Pérez, *Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo*, p. 167.

[14] Dwyer, *Población y vivienda en el tercer mundo. Perspectivas sobre el problema de los asentamientos espontáneos*, p. 33.

en general tomaron dos caminos: hacia el extranjero, emigración exterior; otro a determinadas ciudades, convirtiéndolas por este hecho en núcleos de crecimiento muy superior a los del resto de la nación. Las migraciones internas se dirigieron fundamentalmente a los sectores manufactureros, motivadas por «encontrar en las grandes ciudades industrializadas la elevación de su bajo nivel de vida»[15].

Relacionado con lo anterior, las formaciones de asentamientos precarios de autoconstrucción también fueron manifestaciones que se dejaron sentir en los principales centros urbanos españoles. Tras la guerra civil española, el apremiante déficit de vivienda provocado a causa del enfrentamiento bélico y las propias dificultades de la industria de la construcción motivaron «un crecimiento extraordinario del barraquismo, agravado sobre todo cuando a partir de 1950 se reanudaron de forma masiva los movimientos migratorios campo-ciudad»[16]. El censo de 1960 indicó la existencia de 127.899 viviendas «rudimentarias o improvisadas», que involucraban cerca de 600.000 personas.

En España los barrios asociados al barraquismo tuvieron distintos orígenes y tipologías. Por una parte, estaban aquellos en que a la precariedad de la vivienda se unía la ausencia del derecho a ocupar el suelo, que se ubicaban en terrenos públicos o privados, como playas, cauces de ríos, marismas o servidumbres viales. Otra modalidad la constituyeron los asentamientos en los cuales, a pesar del carácter elemental de la vivienda, existía un derecho legal para la ocupación del suelo. En este caso, en general, la propiedad fue adquirida «mediante la compra de un solar, o de la propia vivienda, en parcelaciones efectuadas por propietarios de fincas en la periferia de las ciudades, sobre sectores donde la edificación no estaba permitida, según las ordenanzas urbanas vigentes, o donde por razón de sus características, topografía accidentada, localización al margen de las direcciones del crecimiento urbano, existieron grandes obstáculos para la urbanización»[17].

Los ejemplos expuestos permiten contextualizar lo que sucedió en Chile respecto de la relación que existió entre migraciones y asentamientos precarios hacia los decenios de 1950 y 1960. Para dar solución a los problemas generados por dichos núcleos de población, se comenzaron a adoptar en esa nación y en el resto de los países iberoamericanos una serie de propuestas, que emanaron de las instancias de cooperación e intercambio que establecieron los Estados Unidos con dichos países, en el marco de la Organización de Estados Americanos, OEA.

---

15 Capel, *Los estudios acerca de las migraciones interiores en España*, p. 178-182.
16 Capel, *Capitalismo y morfología urbana en España*, p. 50.
17 *Ibídem*, p. 51 y 53.

En este escenario, la temática general del déficit de viviendas y de las estrategias que deberían realizar los Estados de América Latina para superar las deficitarias condiciones de alojamiento de una parte de sus habitantes fueron hacia los años cincuenta uno de los objetivos que tuvo la Unión Panamericana, a través de la División de Vivienda y Planeamiento, agencia propiciada por el citado gobierno de los Estados Unidos. Dicha institución estuvo vinculada a consolidar la cooperación económica entre el resto de los países americanos y los Estados Unidos, en los años de la postguerra; y tuvo significativas implicaciones en la definición de algunas políticas de vivienda que asumieron las naciones de América Latina hacia ese mismo período. Este organismo, con sede en la ciudad de Washington, señalaba hacia 1950 respecto de la situación global del déficit de viviendas en dicha región que:

> El déficit latente alcanza la cifra de 19,5 millones de viviendas, las cuales serían necesarias de reemplazar por no ofrecer ni un mínimo de condiciones de habitabilidad compatibles con la dignidad de un ser humano. Esta situación afecta a un 45 por ciento de las áreas metropolitanas (ciudades con más de cien mil habitantes), y a un ochenta por ciento de las áreas rurales. El déficit latente contempla además alrededor de 5.500.000 viviendas, que era necesario reparar o completar por hacinamiento, falta de servicio y reparaciones estructurales. Este último estado se presenta en un cuarenta por ciento de las áreas metropolitanas y en un cincuenta por ciento de las áreas urbanas[18].

Según la misma organización, la cuestión de los asentamientos marginales era uno de los problemas sociales más complejos de América Latina. En el VIII Congreso Panamericano de Arquitectos realizado en ciudad de México en 1952, la Unión Panamericana, a través de la ya mencionada División de Vivienda, expuso los fundamentos de su postura ante la situación habitacional vivida en Centroamérica y Suramérica. En su trabajo, titulado *Panorama de la Vivienda en la América Latina*, se señala que uno de los propósitos de exponer en el citado evento se refiere a «presentar en su carácter de organismo interamericano los esfuerzos continentales en materia de vivienda económica, destinados al mejoramiento del nivel de vida, y contribuir por su intermedio a elaborar las bases de una acción conjunta, no solo de parte de los gobiernos, sino también de las agrupaciones particulares y profesionales, a fin que se traduzcan en beneficios evidentes

[18] Venegas, *La vivienda en América Latina*, p. 290.

y próximos para cada una de las naciones»[19]. Respecto de su visión de los asentamientos informales, el documento citado apuntaba que:

> La explicación del «tugurio» no obedece a una simple causa, sino a un complejo de causas más o menos numerosas. No solo se explica como fenómeno de aglomeración habitacional en condiciones de insalubridad en áreas céntricas o en barrios clandestinos de los alrededores de las ciudades: es un fenómeno de estructura social que corresponde al aspecto de la diferenciación de las áreas urbanas y de los grupos de población. Aún más, se trata de un desajuste social que, además de estar ligado a causas económicas, es de naturaleza educacional[20].

La Unión Panamericana, como hemos señalado, propuso y medió en una serie de convenios que firmaron los países de América Latina con los Estados Unidos, tendientes a formalizar ayudas económicas, que estuvieron unidas a proyectos específicos de vivienda. Tal es el caso de los Programas de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, destinados a formar cooperativas para que los propios beneficiarios de las soluciones habitacionales construyesen sus viviendas. Dichas cooperativas se constituyeron bajo los principios de la educación de las familias receptoras, en su mayoría habitantes de asentamientos informales, con el fin de contribuir a su formación como personas y lograr su inserción en la sociedad.

Debemos apuntar que hacia finales de los cincuenta y principios de los sesenta el tema de los asentamientos informales en América Latina fue motivo de múltiples investigaciones, realizadas tanto en los círculos académicos como profesionales. Conocidos son los trabajos realizados por el arquitecto inglés John Turner, quien trabajó desde la segunda mitad de los años cincuenta hasta principios de los sesenta en Lima, Perú, período en el cual los «pueblos jóvenes» que se formaban en la periferia de esa ciudad pasaron de tener cien mil habitantes a una cifra cercana a las cuatrocientas mil personas[21]. Turner propició la idea de hacer participar a los nuevos «colonos urbanos» en la construcción de sus viviendas para proveer a estos habitantes de servicios de urbanización y apoyarlos técnicamente en la construcción de sus casas. Dicha idea se difundió por la mayoría de los países de América Latina en los años sesenta y en muchas ocasiones el mismo Estado comenzó a propiciar soluciones habitacionales de este tipo, las que le reportaban menor inversión económica.

---

19 Solow y Vera, *Panorama del problema de la Vivienda en la América Latina*, p. 1.
20 *Ibídem*, p. 11.
21 Hall, *Ciudades del Mañana..., op. cit.*, p. 261.

Turner desarrolló una importante labor profesional y teórica en el campo de la autoconstrucción y de los asentamientos informales unidos a ella. Este arquitecto estableció el concepto de «asentamiento urbano no regulado», que en sus propias palabras lo definió como: «la formación de asentamientos en las ciudades, cualquiera que fuere su duración o expectativa, que tiene lugar independiente de las autoridades encargadas de regular el planeamiento y construcción local de las viviendas»[22]. Bajo esta denominación, Turner incluyó los «villorrios de chozas», formados por los asentamientos de «facto» y por las «subdivisiones clandestinas». Los primeros se materializaban sobre suelo público y privado, sin ningún tipo de autorización de sus dueños; y las segundas se realizaban en terrenos en los cuales existía el derecho a la propiedad, pero ajenas a las ordenanzas de urbanismo y construcción[23]. Parte del trabajo de Turner consistió en clasificar distintas categorías al interior de estos barrios, teniendo como criterio los grados de consolidación y diseño de las viviendas y de los equipamientos presentes en los asentamientos.

La caracterización habitacional de Chile del Primer Censo Nacional de Vivienda y del Censo Especial de Poblaciones Callampa, 1952

En 1952 los censos nacionales de población comenzaron a ser llamados Censos de Población y Vivienda. Desde ese año hasta nuestros días comenzaron a catastrar decenalmente las diferentes características de las personas y los asentamientos humanos existentes en Chile. Se ha logrado de esta forma una base de datos unificada para la totalidad del territorio chileno, que ha permitido a las autoridades de los diferentes niveles de la administración pública, local, regional y nacional, tomar conocimiento preciso de las condiciones generales de la vivienda y de la población que habita en ellas. En el texto del I Censo Nacional de la Vivienda de 1952 se señalaba que su objetivo era «suministrar base a los organismos encargados

[22] Turner, *Asentamientos urbanos no regulados*, p. 475.

[23] En Chile esta tipología de asentamiento comienza, con el impulso dado a los instrumentos de regulación urbanística desde los años 1930, a denominarse «loteo brujo». En la medida en que las normativas de provisión de servicios de urbanización comenzaron a ser efectivamente aplicadas, muchas de las parcelaciones efectuadas en el proceso de compraventa y venta de sitios plazo caerá bajo esta clasificación. Estas iniciativas legales entrabaron el traspaso de los títulos de propiedad, ante lo cual el Estado se vio en la necesidad, hacia la década de 1960, de realizar una serie de intervenciones para regular el saneamiento de dichos títulos.

de planificar las nuevas construcciones, para lograr la disminución gradual del déficit habitacional»[24].

La incorporación de la variable vivienda en los censos nacionales de población vino a concluir una iniciativa que se estaba gestando hace varias décadas. Debemos recordar que ya desde la promulgación de la primera ley de Habitaciones Obreras de 1906 se incluyó la necesidad de elaborar el catastro de las viviendas insalubres, las leyes de 1925 y las normativas de Fomento de la Edificación Obrera establecieron similares acciones. Por su parte, los diferentes cuerpos legales de la Caja de Habitación Popular dispusieron la necesidad de elaborar las nóminas de las viviendas salubres, insalubres e inhabitables. Hacia finales de la década de 1940 se hizo ver en algunos estudios la necesidad de contar con un instrumento que permitiera conocer de manera detallada y precisa las características de la vivienda en Chile y poder cuantificar de esta forma el déficit habitacional. En 1948, la Acción Cívica y Cultural, agrupación de profesionales reunidos en torno a la superación de los problemas sociales en Chile, señalaba que:

> La Acción Cívica y Cultural lamenta que aún no se haya hecho el Censo de la Vivienda, no obstante haber sido ordenado a la Caja de Habitación, por la Ley nº 7600 del 20 de octubre de 1943.
>
> Careciendo de cifras estadísticas completas, que solo un censo puede proporcionar, la magnitud del problema de la vivienda ha de establecerse forzosamente mediante estimaciones que, aunque muy aproximadas, no es posible fundamentar en cifras exactas oficiales[25].

En la puesta en marcha del mismo censo le cupo un papel destacado al Instituto de Urbanismo y Planeación de la Universidad de Chile, que en 1951 propuso directamente a la Dirección General de Estadísticas la realización de un Censo Local de Vivienda para conocer las características de la habitación de algunas de las comunas periféricas de Santiago. Dicha dirección acogió la idea y la amplió en lo que fue el primer Censo Nacional de Vivienda, que se efectuó en el marco del XII Censo Nacional de Población de 1952[26].

---

[24] Godoy, *Rol de la* CORVI*..., op. cit.*, p. 28.

[25] Acción Cívica y Cultural, *El problema de la vivienda en Chile*, p. 17.

[26] Cáceres, *La voz pública de los arquitectos organizados. Vivienda popular y desarrollo urbano 1934-1992*, p. 105.

El instrumento aplicado en 1952 clasificó las viviendas encuestadas, de acuerdo con el estado de conservación que ellas presentaban, llegándose a establecer los siguientes grupos:

a. Totalmente buenas: muros de construcción sólida o semi sólida, buenos; techos de planchas o tejas, buenos.
b. Parcialmente buenas: muros, buenos.
c. Totalmente regulares: muros, regulares; techo, bueno o regular; piso, bueno o regular.
d. Parcialmente regulares: muros, regulares; muros de construcción ligera, buenos o regulares.
e. Malas: muros de construcción sólida, semi-sólida o ligera, malos[27].

Dicha clasificación se aplicó al conjunto de las viviendas censadas, las que se agruparon previamente en:

a. casa unifamiliar o departamento en un edificio;
b. departamento o pieza en una casa;
c. pieza de conventillo; y
d. rancho, ruca, choza o vivienda callampa.

El cuadro 17 detalla las viviendas clasificadas según los criterios citados, llegándose a establecer que, del millón cincuenta y un mil viviendas censadas en 1952, un 28,3 por ciento podían ser catalogadas como «totalmente buenas», un 9,5 por ciento como «parcialmente buenas», un 19,6 por ciento como «totalmente regular», un 24,8 por ciento como «parcialmente regular» y un 16,7 por ciento como «mala».

Cuadro 17. Calidad y conservación de las viviendas según el censo de 1952

Categoría	*Viviendas en miles*	*Porcentaje*
Totalmente buenas	298,1	28,36
Parcialmente buenas	100,6	9,57
Totalmente regulares	206	19,60
Parcialmente regulares	261,6	24,89
Malas	175,5	16,70
Sin datos	9,4	0,89
Total	1051,2	100,00

Fuente: Sáez, 1959.

[27] Corporación de la Vivienda, *Segundo Plan Trienal, 1962-1964*, p. 16.

Si se suman las viviendas malas con las parcialmente regulares se obtiene un monto de 437.100 unidades residenciales. El valor antes mencionado da una idea de la situación global de las residencias que mostraban algún tipo de carencia, y permite aproximarse al déficit total de viviendas en 1952. Como mencionamos, hacia principios de los años treinta el déficit de viviendas calculado por la Asociación de Arquitectos de Chile llegaba a las doscientas cincuenta mil viviendas; cifra que hacia finales de la década de los cuarenta ascendió a trescientas mil viviendas[28].

Los valores comentados de viviendas deficitarias arrojados por el Censo de 1952 deben ser contrastados con las cifras oficiales que dio la Corporación de la Vivienda, CORVI, hacia 1953 del déficit de viviendas en Chile. Según dicha institución, ese número alcanzaba en las áreas urbanas 156.205 unidades, no detallando cifras para las zonas rurales. Otros estudios han señalado, para inicios de la década en cuestión, valores que van desde las 184.700 hasta las 323.616 viviendas faltantes[29]. La CORVI hizo sus proyecciones en base a las viviendas catalogadas «malas», y en base a ellas estableció las unidades que eran necesarias de ser reemplazadas, dejando a aquellas «parcialmente regulares» en otra categoría de actuación, relacionada con el mejoramiento de las mismas.

Las diferencias expresadas anteriormente dan cuenta de la utilización de diferentes enfoques y métodos de cálculo, y muchas veces muestran el interés que se tiene en abultar o disminuir determinadas cifras. Independiente de estas limitaciones, de ellas podemos afirmar que la situación de la vivienda en aquellos años estaba adquiriendo una magnitud mayor que la expresada en las décadas precedentes. Las residencias en mal estado no bajaban de las 300.000, a lo que había que sumar la demanda que se generaba año a año, tanto por el crecimiento natural de la población como por las nuevas familias que requerían de un techo digno para desarrollar su vida.

El Censo Nacional de Vivienda fue un nuevo instrumento que se sumó a la acción del Estado en materia de políticas de vivienda social. La reforma a la administración pública realizada a comienzos de los años cincuenta y que involucró la creación de la Corporación de la Vivienda estuvo destinada a modernizar el aparato general del Estado en cuanto a la gestión y organización de sus recursos; el censo de vivienda en este sentido permitió sustentar una serie de actuaciones públicas, que fueron en algunas ocasiones más allá del campo específico de la vivienda y que involucraron inversiones en servicios de urbanización y las respectivas obras de infraestructura.

---

28 Acción Cívica y Cultural, *El problema de la vivienda...*, *op. cit*., p. 17.

29 Las cifras citadas corresponden respectivamente a: Mercado, *El problema habitacional en Chile. Evolución a partir de 1952*, p. 8; Sáez, *Casas para Chile. Plan Frei,* p. 10; y Godoy, *Rol de la* CORVI*..., op. cit*. en nota 33, p. 30.

La descripción de la situación habitacional del país realizada por el citado instrumento censal de 1952 se vio complementada el mismo año por la realización del Censo Especial de Poblaciones Callampa, que se realizó por una comisión liderada por la Dirección General del Servicio Social del Trabajo[30]. Dicha comisión tuvo como objetivos: (a) elaborar un informe sobre las condiciones de las poblaciones callampa; (b) proponer un plan de ayuda técnica y sanitaria; y (c) proponer un programa de construcción a todas aquellas personas o familias que deseen construir su propia casa de emergencia y no posean los recursos económicos para ello[31].

El Censo Especial de Poblaciones Callampa aplicó, solo en Santiago, una encuesta en profundidad, que indagaba aspectos tales como número de integrantes del grupo familiar, número de personas trabajando, categoría ocupacional, salario, lugar de trabajo, entre otras variables. Los resultados del censo señalaban que en Santiago existían 41 poblaciones callampa, que incluían 5.835 familias y 36.611 habitantes, y en el país ambas cifras, excluyendo la capital, eran 6.154 y 34.801, respectivamente[32].

De la información de ambos censos no quedaba duda de la situación general de la vivienda en Chile y de la necesidad de generar planes que pudieran ir en contra del alto déficit habitacional de las precarias condiciones residenciales de los habitantes de las poblaciones callampa (figura 34), ante lo cual se diseñaron tanto programas de vivienda terminada como de autoconstrucción.

Figura 34. Vistas de poblaciones callampa hacia 1950



En terrible promiscuidad viven en estos ranchos miles de familias en las poblaciones "callampas".

30 Garcés, *Tomando su sitio...*, *op. cit.*, p.76.

31 Astica y Vergara, *Antecedentes para la evaluación del problema de las poblaciones callampa en Chile*, p. 3.

32 *Ibídem*.



Fuente: *Revista Zig-Zag*, 1950.

La reforma de la administración pública y el Plan Nacional de la Vivienda, 1953

Para llevar a cabo la reforma de la administración pública, el Gobierno de Ibáñez, a poco de haber asumido, consiguió promulgar a comienzos de 1953 la Ley 11.151[33], que le otorgaba facultades económicas y administrativas al presidente de la República para reorganizar el aparato estatal. Los postulados de dicha normativa se insertaron plenamente en el programa de Ibáñez, que incluyó como temas fundamentales «la planificación económica, la centralización de la banca, la reforma agraria y tributaria, el control de las compañías de cobre y el fin de la inflación»[34].

[33] El marco legal de las transformaciones acaecidas en la reestructuración de la administración pública en el Gobierno de Carlos Ibáñez estuvo dado con las facultades extraordinarias que le dio para ese fin la promulgación de la Ley 11.151 del 3 de febrero de 1953, que «concede al presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública». El primer artículo de esta normativa señalaba entre otros aspectos de interés que «autorizase al presidente de la República para que dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha de vigencia de esta ley, proceda a reorganizar todas las ramas de la Administración Pública, las instituciones fiscales y semifiscales, las empresas autónomas del Estado y, en general, todas las personas jurídicas creadas por ley en que el Estado tenga aportes de capital o representación; a señalarles sus funciones y facultades y su dependencia o relación respecto de cada Ministerio y, en consecuencia, a estructurar, fusionar, dividir, fijar las plantas, ampliar, reducir y suprimir servicios, cargos y empleos» (Ley 11.151 concede al presidente de la republica facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública, 1953*)*.

[34] Collier y Sater, *Historia de Chile..., op. cit.*, p. 222.

Dentro de este esquema, una de las primeras medidas tomadas dentro de la «planificación económica» estuvo en relación a la puesta en marcha de un ambicioso programa de edificación nacional. Dicho programa contó además con el apoyo de la Cámara Chilena de la Construcción, que se creó en los primeros años de la década de 1950, y tuvo un importante papel en la definición de las políticas de vivienda y obras públicas a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

El fomento por parte del Estado de las actividades de edificación fue visto como un motor de las actividades económicas y permitió, según los postulados que dominaban en parte de las esferas político técnicas de aquel período, impulsar otras áreas de la economía, que en su conjunto estaban llamadas a absorber mano de obra y ser impulsoras del empleo en general. Por su parte, relacionado con lo anterior, la construcción de viviendas por parte del sector público fue asumida también como un medio que posibilitaba actuar en el campo social y, en ese sentido, fue un factor que ayudó a reducir en parte las tensiones que se generaban en torno a la solución del déficit habitacional.

Desde la administración del Estado se planteó en aquellos años la necesidad de racionalizar el uso de los recursos públicos y controlar el gasto fiscal. Administrativamente había que optimizar las funciones de las distintas reparticiones del Estado; en materia de vivienda, por ejemplo, existían más de dos instituciones, públicas o semipúblicas, con ingerencia en la materia, con lo cual se planteaba la necesidad de fusionar algunas agencias estatales y así reducir costos de administración y gestión.

En este sentido, uno de los postulados básicos que se presentaba en la mencionada reforma era el de centralizar las funciones correspondientes a determinados servicios, en ministerios o agencias que coordinaran y racionalizaran algunas acciones que se encontraban dispersas en distintas reparticiones. En este esquema, las modificaciones más trascendentales que realizó el Estado para optimizar el manejo de las obras relativas a infraestructura, equipamiento y vivienda, las hizo en el Ministerio de Obras Públicas, MOP. La reforma citada robusteció y centralizó la autoridad de dicha cartera de Estado, con el fin de que ella actuara como ente planificador y coordinador de sus propias obras. Según el decreto de formación del MOP, esto se expresaba en lo siguiente:

> El Ministerio de Obras Públicas actuará como organismo planificador y coordinador de los planes de obra que realice y ejercerá la coordinación de los que se ejecuten por los organismos fiscales y semifiscales, las empresas autónomas del Estado y, en general, por todas las personas jurídicas creadas por ley

> en que tenga aporte de capital o representación. Los objetivos de los mencionados planes y obras deberán integrarse e incidir dentro de los Planos Regionales y Planos Reguladores[35].

La programación y gestión general de las obras quedó en manos de la Junta de Planeamiento y Coordinación de Obras Públicas, integrada por el ministro de la cartera en cuestión, quien además oficiaba como presidente de dicha junta; por el subsecretario; por los directores de las distintas reparticiones del Ministerio; y por el abogado director del Departamento Jurídico y el ingeniero director del Departamento de Servicios Comunes. Las funciones a realizar por la citada junta fueron, entre otras, las siguientes:

> Aprobar los planes de obras públicas que apruebe la Dirección de Planeamiento; aprobar los anteproyectos, los proyectos definitivos y sus modificaciones de los Planos Reguladores, confeccionados de acuerdo con la Ley General sobre Construcciones y Urbanización; aprobar los anteproyectos y proyectos de los Planes Regionales con sus respectivas ordenanzas y modificaciones; sancionar el Plan de Vivienda que le presente la Dirección de Planeamiento; fiscalizar el emplazamiento de las obras que figuren en los planes, a fin que se integren a una planificación territorial adecuada[36].

De las atribuciones descritas resalta la importancia dada a los instrumentos de planificación territorial, que fueron replanteados en 1953 con la una nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, que reemplazó a su homóloga de 1931. Además, de las funciones descritas interesa poner en relieve aquellas que hicieron relación con la aprobación del Plan Nacional de Viviendas por parte de la Junta de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas.

Para articular el citado Plan Nacional de Viviendas, se creó dentro del marco descrito anteriormente la Junta Ejecutiva del Plan de la Vivienda. Con la puesta en marcha de las reformas numeradas, se comenzaba a gestar en Chile una nueva institucionalidad que tuvo a su cargo la definición de las políticas de vivienda y que perduró hasta finales de los años sesenta.

El Plan Nacional de la Vivienda fue el instrumento a través del cual el Estado intentó articular el andamiaje institucional recién reformado y el sector privado, para conseguir la tan anhelada reducción total del déficit de viviendas. Los empresarios a partir de los años cincuenta vieron fortalecer

[35] Decreto con Fuerza de Ley nº 150, 1953.
[36] *Ibídem*, p. 281.

su influencia a nivel de las decisiones públicas con la creación de un gremio que tuvo gran ingerencia en materia de vivienda social: la Cámara Chilena de la Construcción.

El Plan Nacional de la Vivienda, el debate en torno a la industria de la construcción y el Planeamiento Urbano

Parte importante de la discusión que se dio hacia finales de los años cuarenta hizo referencia a la necesidad de formular la acción del Estado en el ámbito de la vivienda para los grupos sociales de bajos ingresos, como un objetivo de desarrollo de carácter nacional. Era necesario dinamizar la edificación de nuevas viviendas y para ello era fundamental que el Estado planteara como parte integral del Plan de Viviendas el desarrollo de la industria de la construcción.

La idea de establecer un ente motor de la construcción de viviendas fue formulada en la segunda mitad del decenio de 1940, entre otros, por algunos profesionales vinculados a la Acción Cívica Cultural, como el economista Mario Antonioletti, quien postulaba la necesidad de que el Plan de Viviendas fuera a la par con el Plan Económico Nacional. Según sus palabras, algunas de sus características debían ser:

> El Plan de la Vivienda es inseparable en Chile de un Plan Económico. Por lo tanto, debe elaborarse un Plan Económico Nacional y de la Vivienda. Este plan debe ser una entidad jurídica técnica que tenga fuerza de ley, y que sea un organismo institucional. Porque el plan, por su seriedad, ha de servir de base para que las empresas productivas, comerciales, profesionales y cooperativas puedan orientar sus actividades hacia los grandes objetivos colectivos determinados por el plan[37].

Antonioletti también aludió a las dificultades que presentaba la construcción de viviendas en Chile, las cuales según sus postulados iban en muchas ocasiones más allá del problema financiero. Entre ellas apuntaba las siguientes: la imposibilidad de encontrar materiales de construcción a precios estables; la inseguridad que tenían los inversionistas de recuperar sus inversiones cuando se construían viviendas populares; y la inercia por

[37] Antonioletti, *Financiamiento de un Plan Nacional de Construcción de Viviendas*, p. 9.

parte del Estado y de los gremios de aplicar el principio de la cooperación para dar solución a los problemas industriales de la vivienda[38].

Otros enfoques realizados por algunos arquitectos también coincidieron con lo afirmado por Antonioletti, como Waldo Parraguez, quien apuntaba que el fenómeno económico era uno más de los factores que intervenía en el problema de la vivienda. Según Parraguez, una de las limitantes significativas que presentaba la construcción de viviendas sociales hacia los años cuarenta era la deficiente calidad de dichas residencias, en cuanto a su edificación y equipamientos. La causa de esta restricción estaba en la excesiva responsabilidad que otorgaba al sector privado en la solución del problema de la vivienda, dado que la iniciativa particular siempre privilegió la dimensión económica y su acción iba en directa relación con los beneficios que podía obtener de aquel negocio[39].

Uno de los aspectos substanciales que se discutieron en aquellos años hizo relación con la provisión futura a tenerse presente en materia de suelo y equipamientos, con el fin de proyectar el desarrollo urbano de los lugares en donde se materializaban las actuaciones públicas relativas a la vivienda social. En 1947, Enrique Gebhard señalaba en relación a los instrumentos de regulación del suelo y los factores que debían primar en el Plan de Viviendas lo siguiente:

> ¿Debe tener directiva un Plan de Viviendas? ¿O será simplemente necesario buscar los recursos financieros, reunir los materiales de construcción para las casas, construir según lo permitan los terrenos disponibles y las posibilidades de los Planes Reguladores[40] de las municipalidades? Declaramos que se debe rechazar fundamentalmente este criterio. Para realizar el Plan de Viviendas que necesita el país debemos de ser profundamente constructores, reaccionar esencialmente contra el academismo y ese estado de cosas que ha transformado las municipalidades en organismos muertos[41].

Gebhard centraba parte de su crítica en el carácter estático que tenían los planes reguladores, que eran los instrumentos de planificación del uso del suelo de las ciudades de más de ocho mil habitantes. El citado arquitecto

38 *Ibídem*, p. 11.

39 Parraguez, *La vivienda, problema...*, *op. cit.*, p. 29.

40 El concepto de Plan Regulador que alude Gebhard hace relación con lo establecido en la Ley de Urbanismo y Construcciones de 1931, que estableció la ejecución de los Planos Oficiales de Urbanización. En 1953 este último fue reemplazado en la normativa por el de Plan Regulador.

41 Gebhard, *Fundamentos para un Plan de Viviendas*, p. 26.

postulaba la necesidad de crear instancias de actuación que trascendieran dichos instrumentos de carácter local, ante lo cual planteaba que:

> Los Planos Directores deben crearse en lugar de los Planos Reguladores. Un concepto dinámico debe reemplazar, en primer lugar, a uno estático. Un Plan Director debe resolver el equilibrio entre lo individual y lo colectivo y con ello buscar la jerarquía de las funciones que determinan la ciudad. La jerarquía base de las funciones de un Plan Director es la vivienda (lo individual) y esparcimiento físico y espiritual (lo colectivo).
>
> Es preciso transformar las ciudades individualistas de los Planes Reguladores en las comunidades de los Planes Directores[42].

Lo señalado por Gebhard da una idea de la discusión en torno al problema de vivienda hacia finales de la primera mitad del siglo xx y de cómo ya se comenzaban a manifestar algunos de los problemas relativos al planeamiento urbano chileno, que legalmente estaba definido desde principios de los años treinta con la primera Ley de Construcciones y Urbanización. Gebhard en sus planteamientos critica el carácter «estático» de los Planos Reguladores, aduciendo que muchos fenómenos de carácter dinámico, como el tránsito urbano, la formación de barrios periféricos y la localización de industrias con mayores requerimientos de suelo de lo proyectado habían sobrepasado las previsiones propuestas en la zonificación de los dichos planes.

La Ley de Construcción y Urbanización de 1953

La reformulación de la Ley de Construcción y Urbanización en 1953 vino a complementar lo formulado en la reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, en relación al Plan Nacional de Viviendas y los instrumentos de planificación territorial en sus distintas escalas. Como ya hemos señalado, la forma de normar el crecimiento de las ciudades en Chile quedó establecida hacia el año 1931, con los llamados Planos Oficiales de Urbanización, comúnmente conocidos por los autores citados como Planos Reguladores. Esta última denominación fue asumida por la nueva normativa de regulación urbana de 1953, que estableció dos instancias diferentes para legislar en materia de urbanismo: los Planos Reguladores

[42] *Ibídem*, p. 27.

Intercomunales y los Planos Reguladores Comunales[43], que se definieron según la ley de la siguiente forma:

> Se entenderá por Plano Regulador Intercomunal aquel que, de acuerdo con el Plano Regional, organiza la vida colectiva en las comunas del país y en el cual se ordenan armónicamente las viviendas, el trabajo, el esparcimiento, el transporte y la movilización.
>
> Se entenderá por Plano Regulador Comunal aquel que, de acuerdo con el Plano Regulador Intercomunal, ordena y da normas sobre obligaciones, prohibiciones y disposiciones del uso del suelo y de la edificación en la comuna, con el objeto de dar a la población las máximas condiciones de higiene, de seguridad, de comodidad y de estética[44].

La normativa de Construcción y Urbanización de 1953 estableció una nueva escala en la elaboración de los instrumentos de planificación urbana: los Planos Reguladores Intercomunales. Ellos tuvieron como uno de sus objetivos más trascendentes la involucración en su área de acción a territorios urbanos que perteneciesen a dos o más municipios. La idea básica era coordinar el crecimiento y la dinámica de algunas funciones urbanas y proyectar en conjunto el crecimiento de las ciudades. Por ejemplo, algunas áreas industriales de algunas comunas eran definidas en los límites de su territorio y colindaban con zonas de esparcimiento o espacios residenciales pertenecientes a otras jurisdicciones municipales, con lo cual, se incurría en contradicciones que afectaban al desarrollo armónico de la ciudad. Existían, también, ciudades que estaban en franco proceso de conurbación, por lo que era necesario poder proyectar su crecimiento y sus necesidades de transporte y accesibilidad. Ante tal situación, los Planos Intercomunales vinieron a llenar un vacío en la legislación chilena, por lo que también muchas veces tuvieron que actuar sobre hechos consumados, con lo que su capacidad de acción se vio fuertemente limitada.

A diferencia de los Planos Oficiales de Urbanización, con la nueva ley de 1953, cada uno de los municipios del país debía contar con un Plano

[43] Debemos hacer una distinción entre los términos de planos reguladores y planos reguladores. El primero se refiere, en términos generales, a las propuestas de zonificación de las áreas en las cuales dichos instrumentos de ordenación urbana tienen aplicación. Como hemos tratado de esbozar en la investigación, tienen además como objetivo proyectar el crecimiento de las ciudades, junto con definir las obras de equipamientos e infraestructuras necesarias para llevar a cabo las indicaciones que ellos establecen. Por su parte, la expresión plano regulador se refiere a la expresión gráfica del mismo plan.

[44] Decreto con Fuerza de Ley nº 224, 1953.

Regulador Comunal. En él se zonificaban los espacios de la ciudad de acuerdo con los requerimientos de suelo, equipamiento e infraestructura necesaria para el desarrollo de las funciones residenciales, económicas, industriales y de recreación, entre otras; además, se demarcaban las áreas urbanas consolidadas y se limitaba el crecimiento de las ciudades a partir de la fijación de la zona de expansión urbana. Cada plano contaba con una ordenanza que detallaba las condiciones de edificación y calidad de las construcciones.

El citado texto legal, Urbanismo y Construcción de 1953, otorgó un papel importante en la elaboración de los citados planos a los municipios, los que además deberían establecer la respectiva coordinación con el Ministerio de Obras Públicas. Dicha cartera de Estado tuvo a su cargo supervigilar la elaboración de las citadas herramientas de planificación y podía llevarlas a cabo en el caso en que las municipalidades no pudiesen hacerlo o tuviesen limitaciones de carácter profesional o financiero. Con ello, muchas veces se pasó por encima de los intereses locales y fueron las proyecciones fijadas por el Ministerio las que presentaron mayor peso en las decisiones de zonificación que establecieron los Planos Reguladores. Según el propio Decreto con Fuerza de Ley que dio forma a la normativa de Urbanismo y Construcción, las obligaciones de los municipios y del Ministerio de Obras Públicas se definieron de la siguiente manera:

> El Ministerio de Obras Públicas confeccionará el Plano Regulador Intercomunal, de acuerdo con la Junta Regional respectiva y oyendo a las municipalidades correspondientes.
>
> Las municipalidades confeccionarán su Plano Regulador Comunal, dentro de un plazo que fijará el Ministerio de Obras Públicas desde la fecha de aprobación del Plano Regulador Intercomunal. Si las municipalidades no cumplieren con esta obligación en el plazo señalado, el Ministerio de Obras Públicas, por cuenta de aquellas, hará el Plano Regulador Comunal[45].

El Ministerio de Obras Públicas con los planes de uso del suelo citados pretendió comenzar a consolidar en Chile un sistema de Planificación Territorial, que se vio complementado en las escalas superiores por los Planes Regionales, que fueron los instrumentos mayores que daban las directrices de inversión, tanto en infraestructura vial como en equipamientos de mayor alcance. Ellos estuvieron llamados a definir los grandes objetivos de desarrollo de las diferentes regiones del país, sus limitantes y

[45] *Ibídem.*

potencialidades y la función de cada una de las ciudades que integraban los sistemas urbanos regionales.

La visión de esos años propuesta desde la cartera de Obras Públicas presentó un importante componente territorial, que quedaba expresado en todas las escalas, tanto nacional, regional, provincial y local. En aquel período se introdujeron los conceptos de «metrópoli», «intercomuna», «microrregión» y «región» en el lenguaje de la planificación física del territorio chileno, con la finalidad de que el «gobierno central asuma la responsabilidad del planeamiento a nivel intercomunal y regional, afianzándose la necesidad de que los futuros planos reguladores posean una correlación e integren esas nuevas dimensiones»[46]. Complementariamente a lo anterior, en 1954 la Dirección de Planeamiento del mencionado Ministerio aprobó una nueva división regional de Chile, la que provocó algunas modificaciones en la administración regional del Estado y fue realizada en torno a los criterios de «optimización», «racionalización» y «coordinación» de los recursos públicos que prevalecían en aquella época[47].

En la redacción de la Ley de Urbanismo de 1953 le cupo un papel fundamental al arquitecto chileno Luis Muñoz Malushka. Este profesional tuvo una destacada participación en el planeamiento urbano chileno en las décadas de 1930 y 1940. Entre 1946 y 1952, como director de la Sección de Urbanismo de la Dirección de Obras Públicas, impulsó junto a cinco profesionales a su cargo la aplicación de más de 150 planes reguladores. Muñoz Malushka efectuó estudios de postgrado a través de distintas estancias en Alemania e, «inspirado principalmente en sus trabajos realizados en Baja Sajonia, realizó en el Instituto de Urbanismo de Chile, junto a otros destacados profesionales, los estudios de los aspectos urbanísticos, para la modificación de la Ley que dio origen a la normativa de 1953», a partir de los cuales se incorporaron los citados conceptos de «metrópoli», «intercomuna», «microrregión» y «región»[48].

Los primeros Planes Intercomunales en Chile[49] se formularon hacia finales de los años cincuenta y principios de sesenta, período en el cual se elaboraron instrumentos de este tipo para la ciudad de Santiago y otras áreas

46 Gross, *Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos*, p. 37.

47 Bravo, *El problema de la vivienda..., op. cit.*, p. 65.

48 Pavez, *Precursores de la enseñanza del urbanismo en Chile. 1928-1953*, p. 10.

49 En el ámbito internacional, también hacia esos años, en otros países se produjo la promulgación de leyes que comenzaron a definir distintas escalas territoriales de planificación. Tal es el caso de España, que en 1956 pone en marcha la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, elaborada durante la primera mitad de esa década y correspondiente a un código urbanístico bastante completo y articulado, comparable con el resto de las leyes europeas del decenio de 1940 que le sirvieron de modelo. En ella se definieron como «principales instrumentos oficiales para la ordenación urbana en todo el país los Planes Generales de Ordenación Urbana, cuyo ámbito es el término municipal completo y los

metropolitanas de Chile. En términos generales, el diseño y aplicación de dichas herramientas de gestión del suelo urbano no estuvo exento de problemas.

Con el transcurso del tiempo, las presiones inmobiliarias, la visión sesgada de los técnicos, la fácil modificación de sus ordenanzas, la escasa materialización de las obras necesarias para llevar a cabo en su totalidad las propuestas de estos planes, entre otros aspectos, se constituyeron en elementos de distorsión que dificultaron significativamente su aplicación.

El primer Plan Regulador Intercomunal de Santiago se aprobó en 1960 y abarcó 17 comunas, a saber: Santiago, Conchalí, Renca, Quilicura, Providencia, Las Condes, Ñuñoa, San Miguel, La Florida, La Granja, La Cisterna, Puente Alto, San Bernardo, Pirque, Quinta Normal y Las Barrancas. El proyecto se comenzó a ejecutar desde los inicios del segundo quinquenio de la década 1950. Entre los arquitectos que participaron estuvieron Juan Parrochia, Juan Hanold, Pastor Correa y Jorge Martínez Camps.

Según el propio Parrochia, el Plan Intercomunal de Santiago de 1960 enunció, para guía de los municipios y de los Servicios Estatales Sectoriales, una serie de políticas metropolitanas de fondo, las que debían ser perfeccionadas por ellos, ya sea a través de Planes Reguladores Comunales y sus respectivos seccionales, o de Planes Seccionales específicos[50]. Dicho arquitecto apuntaba respecto de las realizaciones del plan que:

Planes Parciales, que desarrollan por partes al general en cada caso» (Terán, *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX*, p. 242 y 243).

[50] Entre esas políticas fundamentales se destacan, según Parrochia, las siguientes: 1. La forma de crecimiento de la metrópoli, basada en los recursos de agua, energía y suelo en tres líneas de acción optimizadas y concurrentes: extensión por relleno, rehabilitación y remodelación, y satelización. 2. La protección del área de cultivo y de la ecología de la microrregión y el mejor aprovechamiento de las áreas improductivas para forestación, parques y aldeas residenciales. 3. La zonificación industrial en varios sistemas, dirigidos a constituir parques industriales exclusivos, debidamente integrados a la ciudad, pero evitando al máximo la contaminación atmosférica, que se hace complejo por las características del clima y de la orografía del área. 4. El establecimiento de un cinturón suburbano de enlace entre lo urbano y lo rural, en base a parcelas y equipamientos metropolitanos, el que debía ser estable, debiendo dirigirse el crecimiento hacia el interior del área o más allá de su borde en los diferentes satélites. 5. La definición de una red básica de transporte y vialidad en sus niveles regionales, intercomunales y comunales de primera magnitud. 6. La estructuración de «bloques intercomunales» autosuficientes, tendientes a la conformación administrativa de departamentos separados por «cuñas verdes», estables de penetración de la naturaleza y de los accesos regionales, contemplándose un subsistema de «sectores intercomunales» tendientes a su coincidencia con las comunas. 7. La formación de un sistema jerarquizado de áreas verdes y deportivas, desde los parques forestales rurales hasta los parques de sectores, coordinados por una red de avenidas-parques, avenidas jardines y caminos turísticos y panorámicos. 8. El establecimiento de un conjunto de áreas especiales, culturales, históricas y monumentos, conformando un sistema de tipo cultural, urbano y regional. 9. La determinación de un sistema de multicentros cívicos y comerciales y de esparcimiento, ligados a los centros comunales y a otras áreas de actividad dentro de la comuna de Santiago. l0. La liberación preferente para los peatones de

> Estas políticas se cumplieron totalmente durante un largo período; produciéndose una notable ordenación de la metrópoli y el cumplimiento de un alto porcentaje de los objetivos establecidos en el plan. Sin embargo, a fines del tercer cuarto de siglo, los sucesivos cambios en los cuadros funcionarios, la incorporación de personal ajeno a la planificación metropolitana, las políticas a corto plazo, los objetivos contingentes, etc., hicieron olvidar y perder el verdadero espíritu y las metas profundas del plan. Solo se mantuvieron aspectos formalistas y objetivos restringidos que, seguramente, harán retroceder el proceso a etapas ya largamente superadas[51].

En el contexto internacional, la planificación territorial aplicada a espacios mayores que los definidos por las zonas consolidadas de las ciudades comienza a adquirir cierto impulso en Europa hacia la década de 1930 y 1940. Existen antecedentes de importantes propuestas realizadas en algunas ciudades del Viejo Mundo. Para el caso de España, un ejemplo bastante citado es el Plan de distribución de zonas de Cataluña de 1931, que pretendió establecer diferentes áreas potenciales de desarrollo económico y espacial. En sí mismo, este trabajo no pasó de ser un esbozo, pero representa la tendencia que se vivió en esos años, en donde la influencia de las ideas provenientes del Regional Planing de Inglaterra se estaban dejando sentir en el resto de los países europeos. En las décadas siguientes se efectuarán en España interesantes instrumentos de planeamiento territorial, como el Plan General de Bilbao de 1943 y el de Madrid de 1946, liderado por el arquitecto Pedro Vigor, entre otros posibles de ser destacados, que trataron de insertar la estructuración del desarrollo de la ciudad en el territorio circundante[52].

En este último país cabe destacar en esta línea el Plan Abercrombie del Gran Londres de 1944, que se desprende del Informe Barlow de 1940 y que estableció: la necesidad de una planificación de las zonas congestionadas,

---

toda el área central de Santiago y de otros centros comunales, constituyendo cordones de tránsito y estacionamientos periféricos a dichos centros de actividad. 11. La fijación de las reservas de suelo para los grandes equipamientos metropolitanos futuros: plantas de aguas fervidas, ferias de abastecimiento, campos universitarios, centros de investigación, jardines zoológicos y botánicos, cementerios, etc. 12. La constitución de una oficina permanente, para actualizar, perfeccionar, vigilar e impulsar la aplicación, siempre al día del plan, de acuerdo a los nuevos antecedentes que aportaría el futuro, pero manteniendo los valores perdurables, teniendo presente el espíritu del plan base y evitando frustrar las posibilidades e iniciativas de las generaciones venideras. Estos puntos han sido tomados de Parrochia, *Santiago en el tercer cuarto del siglo xx. El transporte metropolitano en Chile, realizaciones de metro y vialidad urbana*, p. 37-39.

51 *Ibídem*, p. 39.

52 Terán, *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, p. 94, 96 y 192.

la realización de una política de descentralización y desconcentración industrial, y la búsqueda de un equilibrio entre regiones al nivel de su importancia y de la diversidad de las actividades industriales. Dicho estudio recomendó también «la creación de una autoridad nacional, distinta de los ministerios cuya acción debería conducir, poner en práctica y elaborar la doctrina de la descentralización industrial y de la Planificación Urbana. Este organismo estaba llamado además a asegurar la tarea de coordinación de los trabajos de planificación a escala regional o local»[53].

Lo descrito en este punto muestra un particular momento de la historia del planeamiento territorial en Chile, el que además mostró correspondencia con lo que se venía realizando en Europa en similar período de tiempo. Esto da cuenta de la constante búsqueda por parte de Chile, en dicho continente, de soluciones y referentes para abordar el problema del crecimiento de las ciudades y por consiguiente de alternativas de solución para afrontar el déficit de vivienda.

Financiamiento del Plan Nacional de la Vivienda y las nuevas instituciones involucradas

Una última dimensión que debemos hacer notar en el marco del Plan Nacional de la Vivienda tiene relación con los elementos vinculados a su financiamiento. Aparte de intentar proveer mayores recursos del erario nacional, la ya tantas veces citada reforma de la administración pública procuró introducir modificaciones que pudiesen potenciar la construcción de nuevas viviendas y que de una manera efectiva se comenzara una rápida reducción del déficit habitacional.

En este sentido, un papel de relevancia lo asumió la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, institución que se creó en el mismo año 1953 y que formó parte del conjunto del aparato público necesario para llevar a cabo el Plan Nacional de la Vivienda[54]. La creación de la citada institución continuó con la intención de incorporar cada vez más en la inversión destinada a viviendas sociales, tanto para grupos de bajos ingresos como para sectores de ingresos medios, los capitales que se generaban a partir de los fondos de la seguridad social chilena. Las leyes de Fomento de la Edificación Obrera y principalmente las legislaciones que normaron la Caja de la Habitación Popular determinaron la necesidad de contar con

[53] Merlín, *Las ciudades nuevas. La Planificación urbanística frente a los nuevos modelos de crecimiento urbano*, p. 12 y 13.

[54] Decreto con Fuerza de Ley nº 200, 1953. Crea la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión.

los fondos de las cajas de previsión y de la Caja del Seguro Obrero, para financiar la construcción de viviendas públicas.

Otra de las instituciones que se creó en los comienzos de los años cincuenta y que tuvo relación con los aspectos económicos de la vivienda popular chilena fue el Banco del Estado de Chile, el cual nació a partir de la fusión de la Caja Nacional de Ahorros con la Caja de Crédito Agrario, la Caja de Crédito Hipotecario y el Instituto de Crédito Industrial. Esta nueva entidad bancaria canalizó el ahorro que muchas familias chilenas realizaban para adquirir la casa propia. En este sentido, fue el Banco del Estado el que administró estos fondos homólogamente a lo realizado en las décadas anteriores por la Caja de Crédito Hipotecario.

La Corporación de la Vivienda, 1953

La Corporación de Vivienda, CORVI, se creó en 1953 y su gestación estuvo inserta, al igual que el conjunto de acciones que hemos venido describiendo desde el apartado anterior, en la optimización y racionalización de los recursos públicos. Directamente, CORVI surgió de la fusión de la Caja de la Habitación Popular y de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dos agencias involucradas en la solución del problema de la vivienda en Chile que nacieron en la segunda mitad de la década de 1930.

Existía cierto consenso en algunos círculos académicos y profesionales sobre la necesidad de centralizar la administración y gestión de las iniciativas de vivienda que se tomaban desde los poderes públicos. Diferentes diagnósticos de la realidad habitacional realizados con anterioridad a la creación de la CORVI hicieron ver las dificultadas que representaba la dispersión de funciones en materia de vivienda en distintos organismos del Estado, ante lo cual uno de ellos señalaba lo siguiente:

> La multiplicidad de instituciones públicas, además de los cuantiosos gastos administrativos que irroga, con la consiguiente dispersión de fondos, crea un desconcierto en la actividad constructora, pues la fecundidad de reglamentación de cada una de ellas produce un entrecruzamiento de facultades idénticas que enerva la acción, diluye la responsabilidad y crea un permanente conflicto de competencia. El trabajo en planos paralelos y desincronizadamente, sin unidad de acción, amenaza vitalmente la efectividad de la solución, produciendo un estancamiento del aporte estatal a la solución del problema[55].

[55] Merino, *Contribución al Problema de la Habitación*, p. 35 y 36.

Hacia finales de la década de 1940, las funciones y las respectivas agencias públicas y semipúblicas involucradas con la administración y gestión de las actuaciones de vivienda quedan representadas en el cuadro 18.

Cuadro 18. Funciones e instituciones en materia de vivienda pública en Chile, 1948

Función	*Instituciones*
Conceder préstamos de bajo interés y largo plazo	Caja de la Habitación Popular Corporación de Reconstrucción y Auxilio
Política Constructiva Directa	Caja de la Habitación Popular Corporación de Reconstrucción y Auxilio
Fiscalización de las obras	Caja de la Habitación Popular Corporación de Reconstrucción y Auxilio Municipalidades
Saneamiento de las viviendas	Caja de la Habitación Popular Corporación de Reconstrucción y Auxilio Servicios de Sanidad Comisariato de Subsistencia y Precios
Orientación de la política inversionista de las Cajas de Previsión Social	Caja de la Habitación Popular Consejo Coordinador de la Política Inversionista de las Cajas de Previsión

Fuente: Merino, 1948.

En la Semana de la Habitación, realizada por el Colegio de Arquitectos en 1945, hubo ya algunas voces que criticaban la excesiva dispersión de las atribuciones en el ámbito de la vivienda popular, no solo en la acción directa del Estado, sino también en las instituciones de Previsión Social, ante lo cual se llegó a señalar lo siguiente:

> Debe concluirse con este reparto de actividades en el ámbito de la edificación estatal o semi estatal. ¿Por qué cada una de las Cajas de Previsión ha de estar construyendo casas? ¿Por qué una parte considerable del personal de la Caja de empleados particulares ha de tener un cuerpo de arquitectos, de dibujantes, de corredores de compra de sitios y casas? ¿Por qué tenemos una Caja de Habitación? ¿No es más lógico, más sensato, que todo ese cuerpo de arquitectos y constructores vaya a prestar sus servicios en la Caja de la Habitación?[56]

La experiencia acumulada por Chile desde 1906 a 1950 contribuyó a configurar parte importante del cuerpo legal y administrativo del accionar de las actuaciones públicas en materia de vivienda social. La CORVI fue

[56] Pinochet, *Tancredo Pinochet opina sobre la Semana de la Vivienda, 1945*, p. 82.

la nueva agencia que creó el gobierno chileno en la década de 1950 para abordar el problema habitacional y estuvo llamada a tener un papel trascendental en la materialización del Plan Nacional de la Vivienda.

La CORVI se convirtió en la encargada de la urbanización, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios y sectores, comprendidos en el Plan de la Vivienda y en los Planos Reguladores elaborados por el Ministerio de Obras Públicas. También debió estudiar y fomentar la construcción de viviendas económicas. Para el cumplimiento de sus funciones, la CORVI estaba en condiciones de: expropiar, comprar, construir, vender, arrendar y permutar inmuebles; contratar y conceder préstamos; abrir cuentas corrientes bancarias; contratar sobregiros y créditos; girar, aceptar y avalar letras de cambio, suscribir documentos comerciales y de crédito; garantizar sus operaciones con hipotecas, prenda, boleta bancaria, póliza de seguro y, en general, ejecutar los actos y contratos que sean necesarios para sus fines[57]. La CORVI presentó, dentro de sus objetivos, los siguientes puntos:

> Colaborar con la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas en el estudio y confección del Plan de la Vivienda; expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, y permutar terrenos; proyectar y construir viviendas económicas por cuenta propia o de terceros; conceder préstamos para la edificación de viviendas económicas; construir edificios escolares y edificios para Servicios Públicos y sociales por cuenta propia o de los servicios fiscales, municipales, semifiscales, empresas de administración autónoma y, en general, de personas jurídicas creadas por ley, en que el Estado tuviese aporte de capital o representación, cuando le encargasen estas construcciones; fomentar y coordinar con los Institutos Universitarios y Particulares la investigación científica y técnica de nuevos materiales y nuevas modalidades de edificación; elaborar y poner en marcha un plan de racionalización y mecanización de la industria de la construcción; y vender o arrendar las viviendas o locales que construya la CORVI con sus propios recursos, así como vender los sitios de los loteos que ella realice[58].

Las viviendas construidas por la CORVI estuvieron destinadas a las personas que formasen un grupo familiar, cuya entrada mensual no excediese a tres sueldos vitales y no fuesen dueñas, ni individual ni colectivamente,

[57] Decreto ley que establece la Corporación de la Vivienda, nº 285, 1953.
[58] *Ibídem.*

de otro inmueble. Además, la CORVI podía vender o arrendar las viviendas por ella edificadas a las municipalidades, instituciones de previsión, corporaciones o empresas industriales, agrícolas y mineras, las que podrían destinarlas a sus empleados, obreros, imponentes o asociados que no sean dueños de otro inmueble.

La CORVI representó la nueva forma de hacer gestión pública en torno al problema de la vivienda en Chile en los años cincuenta. Estuvo llamada a articular la institucionalidad pública del país con el fin de canalizar recursos instrumentales, técnicos y financieros hacia la producción a gran escala de viviendas sociales. Parte del discurso de la época en la cual se formó la CORVI estaba destinado a potenciar la industria de la construcción con el objetivo de poder alcanzar una producción masiva de viviendas a bajo costo. Además, en esa misma dimensión existía el planteamiento de operativizar al máximo las relaciones contractuales establecidas entre la CORVI y el sector privado[59]. Por una parte, se presentaba la necesidad de estimular a los inversionistas y empresas constructoras; por otra parte, estaba la idea de fortalecer una nueva imagen del sector público relacionada con la probidad de sus actuaciones.

Los empresarios vinculados al rubro de la construcción en Chile formaron, hacia 1951, la Cámara Chilena de la Construcción, agrupación gremial que tomó una importancia significativa en numerosos aspectos de la política de vivienda hasta nuestros días. El objetivo primario de la Cámara fue «impulsar el desarrollo de la construcción en todas sus ramas, por medio del estudio de los problemas que la afectan y proposición de las soluciones más adecuadas a las posibilidades y necesidades del país»[60]. Con el lema «construir más y construir mejor», la Cámara estuvo desde un principio participando activamente en los debates de las distintas leyes relacionadas con la construcción, en todas sus ramas, desde las obras públicas a las viviendas sociales. La citada asociación gremial fue un aliciente para que los capitales privados entraran al negocio de la construcción y sintieran plena seguridad y representación en el ámbito de los poderes públicos.

En este sentido, cualquier iniciativa que fuera en contra de los intereses de la Cámara fue rechazada por el gremio. Esta situación ocurrió, por ejemplo, con una de las normativas sobre alquileres que se intentó promulgar en 1954 y ante la cual la citada agrupación argumentó que ese tipo de medidas iba en detrimento de las inversiones privadas en construcción. En ese mismo año, otro proyecto asociado con el establecimiento de un impuesto a las edificaciones de más de doscientos metros cuadrados

[59] Raposo, *La vivienda social de la* CORVI*. Un otro patrimonio, 1999*, p. 62.

[60] Cámara Chilena de la Construcción, *Cuarenta años construyendo bienestar. 1951-1991*, 1992, p. 14.

y que reducía en un cincuenta por ciento las franquicias para la vivienda económicas de tipo máximo, es decir, ciento cuarenta metros cuadrados, también fue impugnado por la Cámara con el argumento de que dichas medidas iban en contra «del interés general del país»[61].

Los comienzos de la cooperación internacional en materia de vivienda: el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua

El Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua tiene su origen en el Convenio Básico de Cooperación Técnica que firmaron los Gobiernos de Chile y Estados Unidos en 1951[62]. Concretamente, el programa aludido se enmarcó dentro del Convenio Fondo Común, que se suscribió en 1954 entre la CORVI y el Instituto de Asuntos Interamericanos, por parte del gobierno de ese país de América del Norte. La idea fundamental del acuerdo era generar una alternativa de solución del déficit de viviendas, basada en un sistema de cooperativas que involucrara el propio esfuerzo de las familias en la construcción de sus casas[63].

El discurso que subyacía en este tipo de actuaciones provino principalmente de la Unión Panamericana, organización que propiciaba la cooperación en «asuntos sociales» de los países de América Latina con los Estados Unidos. Ya a principios de los años cincuenta los países miembros de la Organización de Estados Americanos, OEA, consideraron entre sus acuerdos la importancia de formular «planes y programas de acción, mediante los cuales se promoviera la cooperación efectiva de las Repúblicas Americanas para la elevación del nivel económico, social y cultural de sus pueblos; y, por consiguiente, que se considerase de modo constante el mejoramiento económico de las clases trabajadoras de América, con el fin de asegurarles una progresiva elevación de las condiciones higiénicas y sanitarias de sus hogares»[64].

La autoconstrucción era justificada desde aquella organización Panamericana, como una de las alternativas de solución del déficit de viviendas que presentaba mayor alcance que las modalidades de vivienda terminada, dado que era posible obtener mayor cantidad de unidades habitacionales en comparación con estas últimas opciones. La autoconstrucción significaba que cada familia beneficiaria de la solución del programa en cuestión era

---

61 Cheetham, *El sector privado de la construcción: patrón de dominación, 1973*, p. 365.

62 Haramoto, *Políticas de Vivienda Social: experiencia chilena de las tres últimas décadas*, 1983, p. 84.

63 Bravo, *Chile: El problema de la vivienda..., op. cit.*, p. 58.

64 Solow y Vera, *Panorama del problema de la Vivienda..., op. cit.* en nota 28, p. 56.

la que por medio de su «esfuerzo» debía construir su vivienda. Dicho en otras palabras, la supuesta disminución de los costos en la edificación de las viviendas estaba en el ítem «mano de obra» dependiente en general por los propios beneficiarios.

Según un documento de la Cámara Chilena de la Construcción presentado a la Segunda Reunión Panamericana de Vivienda y Planeamiento realizada en Lima en 1958, la autoconstrucción no era vista como una solución integral al problema de la vivienda, sino que era un «programa limitado a los sectores de más bajos ingresos de la población, y de entre ellos, a aquellos que cumplen ciertas exigencias educativas y comunitaria mínimas»[65]. Ello da cuenta de la importancia que adquirió este tipo de solución habitacional, que iba más allá de la vivienda propiamente tal y trataba de adentrarse en el proceso educativo y convertirse en un medio de inserción social de los beneficiarios.

Conceptos como «esfuerzo propio» y «ayuda mutua» estuvieron en la base de la formulación del Programa de Autoconstrucción que se aplicó en Chile y en otros países americanos. Desde la citada Unión Panamericana se señalaba que el «esfuerzo propio» consistía en estimular a las familias obreras para que construyesen por su cuenta; las ventajas que presentaba este método eran expuestas por la misma organización de la siguiente manera:

> Este método tiene la ventaja de que moviliza las iniciativas creadoras de los obreros, proporcionando la oportunidad de crear una relación psicológica profunda entre el hombre y su vivienda, a la cual ha de dedicar un cuidado y una atención más acuciosa y constante que si la vivienda es meramente puesta a su disposición por el Estado, sin pedirle ninguna contribución personal. Además, se estimula y fortalece el sentido de comunidad, lo que sucede especialmente cuando estos planes se hacen efectivos para todo un grupo[66].

Por su parte, el otro concepto mencionado hace referencia a la «ayuda mutua», relacionado con el auxilio de una entidad externa al grupo beneficiado, proveniente del gobierno central o de los municipios, o de los organismos oficiales o semiestatales especializados en viviendas de interés social. Los inicios de los proyectos de autoconstrucción bajo los principios descritos estuvieron al parecer en un ensayo llevado a cabo en 1926 en

---

[65] Cámara Chilena de la Construcción, *Los programas de esfuerzo y ayuda mutua o de autoconstrucción en Chile*, p. 1.

[66] Burr, *El problema de la habitación obrera en América Latina y las cooperativas de vivienda, 1952*, p. 5.

Estocolmo, Suecia. La experiencia consistió en la venta al costo de casas prefabricadas, que los compradores armaban posteriormente en terrenos de propiedad municipal. En menos de diez años, el plan proporcionó viviendas confortables y a bajo costo a cerca de cincuenta mil personas. El proyecto estuvo a cargo de una oficina del municipio de la citada ciudad europea, que escogió a los participantes en función de determinados criterios, entre los cuales se contaban aquellas familias que fueran numerosas y que habitaban en barrios superpoblados, las familias de obreros que trabajaban en locales cerrados y las familias con ingresos reducidos[67].

En Chile, el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua estuvo dirigido a cooperativas de viviendas formadas por familias de escasos recursos, en su mayoría integrantes de asentamientos informales o callampas. Parte de la promoción técnica del programa fue apoyada por la Corporación de Inversiones de Previsión, labor que era destacada por el propio vicepresidente de dicha institución en el año 1959:

> En este aspecto, la Corporación Nacional de Inversiones ha desarrollado una labor de extraordinario interés, proporcionando ayuda técnica a grupos de obreros que construyen sus habitaciones durante las horas libres. Aparte del hecho obvio del abaratamiento que representa la obra de mano gratuita y el descargo de las leyes sociales, lo cual hace más compatible los medios financieros del propietario con el costo directo de su vivienda, esta experiencia de la corporación ha demostrado otros aspectos igualmente importantes, y de mayor valor social. Además de la cooperación del grupo en la construcción de las casas de todos, según distribución justa y ordenada, crea vínculos y robustece actitudes de cooperación que son socialmente muy valiosas[68].

El programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua tuvo la relevancia de ser la primera alternativa de su tipo diseñada como tal y dirigida por el Estado. En esta obra se ha señalado que los primeros pasos de la autoconstrucción estuvieron con las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, las que normalizaron el proceso de compra y venta de sitios a plazo, modalidad que fortaleció el acceso al suelo. Los servicios de urbanización quedaron según esas legislaciones en manos del sector público y la construcción de la vivienda fue responsabilidad de los adquirentes, los que podían acceder a algunos créditos especialmente otorgados para ello. En cambio, el Programa

---

67 *Ibídem.*

68 Lira, *Política de vivienda, 1957*, p. 298.

de Autoconstrucción involucró desde el acceso al suelo hasta la provisión de materiales para la edificación de las obras, pasando por la asesoría técnica en las distintas etapas del proceso constructivo.

El citado convenio con el gobierno de Estados Unidos hizo que este último país proveyera capitales cercanos a los cien mil dólares para adquirir maquinaria y equipos de procedencia extranjera. La CORVI, por su parte, otorgó préstamos para la adquisición de los lotes y algunos materiales de construcción; además de prestar asesoría técnica a través del Centro Científico de la Vivienda, formado en 1953 en la Universidad de Chile con el objetivo de estudiar soluciones al problema de la vivienda en sus aspectos económicos, sociales, técnicos, constructivos e industriales, entre otros[69].

En la ciudad de Santiago el Programa de Autoconstrucción estuvo involucrado hasta principios de la década de 1960 en la edificación de cerca de cuatro mil viviendas, siendo las poblaciones Germán Riesco y Clara Estrella los principales conjuntos que impulsó en su comienzo. La primera de ellas, localizada en el límite sur de la ciudad, recibió seiscientas cincuenta y una familias que habitaban en callampas de distintos sectores de la ciudad. La planificación del conjunto fue realizada por el Departamento Técnico de la CORVI y la administración estuvo a cargo de un Comité Técnico Administrativo, compuesto por un representante de dicha corporación, uno del Centro Científico de la Vivienda y uno del Instituto de Asuntos Interamericanos.

Los beneficiarios de la población Germán Riesco llevaban residiendo en el lugar donde se materializó el proyecto desde principios de los años cincuenta. Accedieron a los lotes gracias a la CORVI, que diseñó el trazado de las calles y de los predios. La agrupación de pobladores logró, antes de la materialización del Programa de Autoconstrucción, la instalación de algunos servicios de urbanización, como el agua potable y la electricidad. Posteriormente, en 1955, la población Germán Riesco fue considerada como uno de los proyectos piloto del citado programa, ante lo cual los pobladores comenzaron a organizarse para obtener ese beneficio. La situación anterior puede ser reflejada a partir de un testimonio realizado por uno de los participantes del proceso en cuestión, quien describió lo acontecido con la organización de los pobladores para comenzar a construir sus viviendas bajo la modalidad propuesta por el programa de la siguiente manera:

> La directiva general de la población fue manzana por manzana organizando y buscando al poblador más entendido y con conocimientos de construcción de su manzana; se designó, además, a un bodeguero y a un encargado de controlar las horas de trabajo. Esto se hacía por intermedio de

[69] Bravo, *Chile: El problema de la vivienda..., op. cit.*, p. 67.

> tarjetas. La manzana tenía sus respectivos controles de horas. Aquí todos trabajaban, fueran dirigentes o no, y les diré que para la directiva central no era nada de fácil, porque había que andar de manzana en manzana, viendo los problemas que se suscitaban, ya que, por muy organizada que sea una comunidad, no faltan los aprovechadores[70].

La superficie promedio de cada vivienda del citado conjunto residencial alcanzaba una cifra de 50 m², y cada una de ellas contaba con dos habitaciones, cocina, baño y comedor. La superficie total de la población alcanza una cifra cercana a las dieciséis hectáreas, con una densidad bruta de 170 hab/ha (figura 35 y 36).

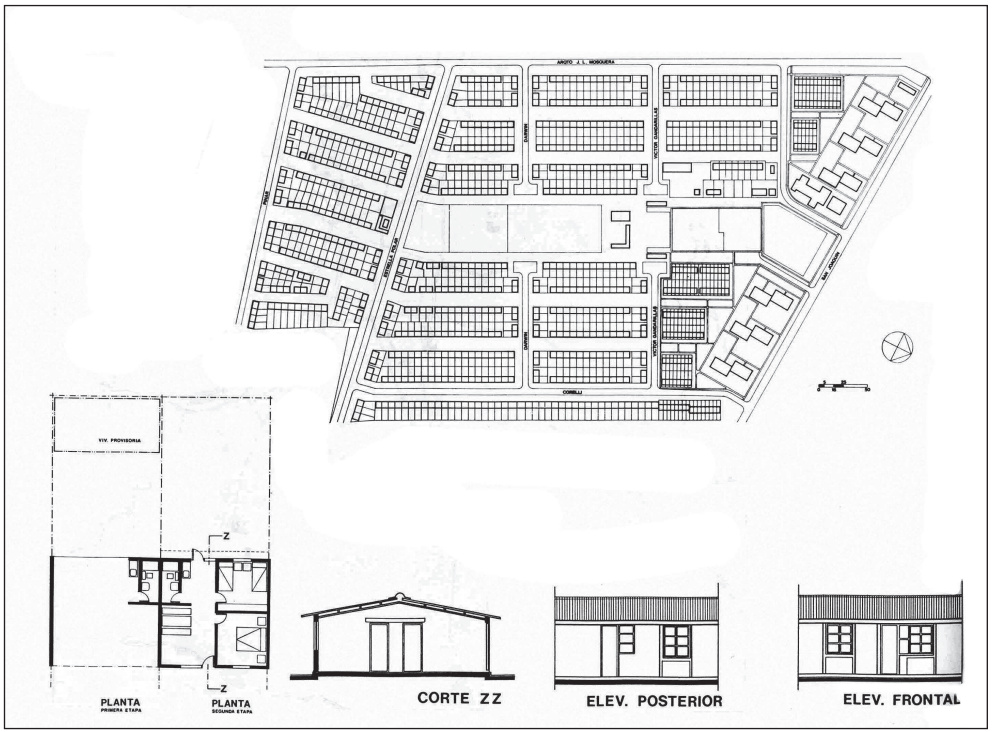
Figura 35. Vista de la población Germán Riesco hacia 1997



Fuente: Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

[70] Escalona, *Comité de 'Agregados de Nueva La Legua', hoy población Germán Riesco, 1987*, p. 44.

Figura 36. Plano de la población Germán Riesco



Fuente: Separata de la *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA*, 1999, p. 71.

Por su parte, la población Clara Estrella involucró 1.417 viviendas de similares características y se localizó en la periferia sur poniente de Santiago, cercana a importantes conjuntos de vivienda social terminada y de autoconstrucción que inició la CORVI en los años cincuenta y sesenta, como la población Miguel Dávila, la Villa Sur y José María Caro, entre otras. Todas fueron grandes conjuntos habitacionales que se formaron en base a la labor de la CORVI, que contribuyeron, a su vez, a expandir y aumentar los límites físicos de la ciudad de Santiago.

El programa citado marcó el inicio de la autoconstrucción dirigida en Chile y sirvió de base para las acciones posteriores que desarrolló el Estado chileno para proveer de viviendas salubres un segmento importante de la población de más escasos recursos. Esta modalidad de acceso a la vivienda ha presentado en su aplicación una serie de limitaciones, que van desde la capacidad de trabajo de los propios involucrados hasta el asesoramiento técnico y la provisión de materiales que otorgan las entidades fiscales involucradas en la edificación de las viviendas.

En el contexto internacional, cabe destacar nuevamente el caso de España, país en el cual se pusieron en marcha algunos programas de viviendas mínimas, destinados a resolver el problema del barraquismo. En tal dirección, hacia comienzos de los años sesenta aparecen las Unidades Vecinales de Absorción, promovidas por la Obra Sindical del Hogar, que fueron herederas de los poblados de absorción y correspondieron a polígonos de vivienda de ínfima calidad de edificación, constituidos con materiales prefabricados y con un aire de provisionalidad. Aunque no se realizaron en base a la autoconstrucción, dichas iniciativas son un ejemplo de urbanismo de emergencia, creadas muchas veces al margen de las normativas de regulación urbana, sobre suelo rústico, en sectores aislados y «pueden ser consideradas sin exageración como barraquismo planificado»[71].

Resultados de los Planes Nacionales de Vivienda en la década de 1950

Los resultados obtenidos por los Planes Nacionales de Vivienda, impulsados por la CORVI en la década de 1950, se vieron significativamente afectados por la situación económica que vivió Chile en la segunda mitad de dicho período.

En términos generales podemos señalar que entre 1953 y 1958, según lo muestra el cuadro 19, el Estado chileno estuvo involucrado en la construcción de cerca de cuarenta mil viviendas, a un ritmo de seis mil seiscientas viviendas anuales aproximadamente; promedio superior en tres mil viviendas a lo acontecido entre 1944 y 1953. Se debe destacar que parte considerable de estas residencias se edificó en base a grandes conjuntos habitacionales, siguiéndose las tendencias que se desarrollaban en Europa y en otros países americanos.

Cuadro 19. Viviendas sociales construidas en Chile por el sector público y el sector privado entre 1953 y 1958

	Sector público		*Sector privado*		*Total*	
Años	*Viviendas*	*Porcentaje*	*Viviendas*	*Porcentaje*	*Total*	*Porcentaje*
1953	3396	13,04	2339	17,05	5735	14,42
1954	2942	11,29	3302	24,08	6244	15,70
1955	4158	15,96	2811	20,50	6969	17,53
1956	6962	26,73	838	6,11	7800	19,62
1957	4661	17,89	2196	16,01	6857	17,24

[71] Capel, *Capitalismo y morfología...*, *op. cit.*, p. 60.

1958	3931	15,09	2229	16,25	6160	15,49
Total	26050	100,00	13715	100,00	39765	100,00

Fuente: Godoy, 1972, y Bravo, 1992.

Las cifras señaladas anteriormente dan una idea general del número de soluciones de vivienda que se construyeron durante el período de vigencia de los primeros Planes Nacionales de Vivienda trazados en los años 1950. Dichos resultados contrastan significativamente con lo que originalmente se proyectó para cada uno de los años en los cuales se formularon los mencionados planes.

A modo de ejemplo, citaremos lo acontecido con el plan de 1954, que queda detallado en el cuadro 20. Las provisiones del citado plan eran de 32.083 viviendas, las cuales se proyectaron en base a diferentes tipologías y «estarían destinadas a resolver dos graves problemas nacionales: liquidar en un solo año las poblaciones callampas existentes en el país y, además, construir las viviendas que requiere el crecimiento vegetativo de la población»[72].

Cuadro 20. Proposición Plan de Viviendas 1954

Tipología	*Viviendas*	*Porcentaje*
Viviendas de tipo mínimo ampliable para resolver las actuales poblaciones callampas	13483	42,03
Viviendas de tipo económico estatal		
Mínima definitiva	3000	9,35
Económica	8000	24,94
Viviendas de tipo mínimo ampliable o definitivas, hechas por la iniciativa privada en las áreas rurales	1000	3,12
Viviendas de tipo económico, hechas por la iniciativa privada	1800	5,61
Aporte del sector privado por medidas de fomento	4800	14,96
Total	32083	100,00

Fuente: Bravo, 1959.

Las diferencias entre lo que se construyó y lo que se proyectó para ese año son bastante significativas. Si tomamos como referencia la información de las viviendas terminadas en 1954, podemos establecer que solo

[72] Bravo, *Chile: El problema de la vivienda..., op. cit.*, p. 68.

se llegó a construir cerca de un veinte por ciento de la cifra programada por el plan en cuestión.

Uno de los aspectos a destacar por el citado plan era aquel que decía relación con las tipologías de viviendas propuestas, que fueron la base de la categorización que hizo el sector público para construir viviendas sociales en las décadas posteriores y mostraba la variedad de alternativas que se aplicaban en Chile para paliar el déficit habitacional. Esas tipologías eran la «vivienda mínima ampliable», que contaba con 25 m² de superficie; la «vivienda mínima definitiva», que alcanzaba los 50 m²; la «vivienda económica del Estado», de 75 m²; la «vivienda campesina de iniciativa particular», de 50 m²; y la «vivienda económica de iniciativa particular», de 100 m².

Las provisiones realizadas por los siguientes Planes Nacionales de Vivienda en los años cincuenta bajaron notablemente sus proyecciones. La crisis económica nacional afectó notablemente la construcción, lo que repercutió en la edificación de viviendas sociales. En 1955 se vivió una situación similar a lo ocurrido con el plan de 1954: se proyectaron cerca de 25.000 viviendas y se construyó solo una pequeña proporción, que alcanzaba las 6.969 unidades, tanto por la acción directa del Estado como por la iniciativa privada.

Los años comprendidos entre 1956 y 1958 mantuvieron niveles de construcción relativamente similares a los observados respecto del quinquenio anterior, a excepción de 1956, en que se alcanzaron a edificar cerca de ocho mil viviendas. Hacia finales de la década de 1950, se produjo un significativo repunte de la actividad constructora, y en especial la relacionada a la vivienda social, llegándose a traspasar límites históricos en la edificación habitacional pública. Importante papel cumplieron en ese período las propuestas de la Cámara Chilena de la Construcción, que fue la entidad que impulsó importantes transformaciones en la Corporación de la Vivienda.

Los grandes conjuntos de viviendas en los años cincuenta. Ejemplos en Santiago

La década de 1950 estuvo también marcada por la construcción de grandes conjuntos residenciales de vivienda terminada, que involucraron importantes intervenciones urbanas en las ciudades chilenas, y en especial en la ciudad de Santiago. Se levantaron algunos conjuntos de viviendas que llegaron a tener cerca de seis mil viviendas y representaron todo un modelo de solución habitacional en aquella época.

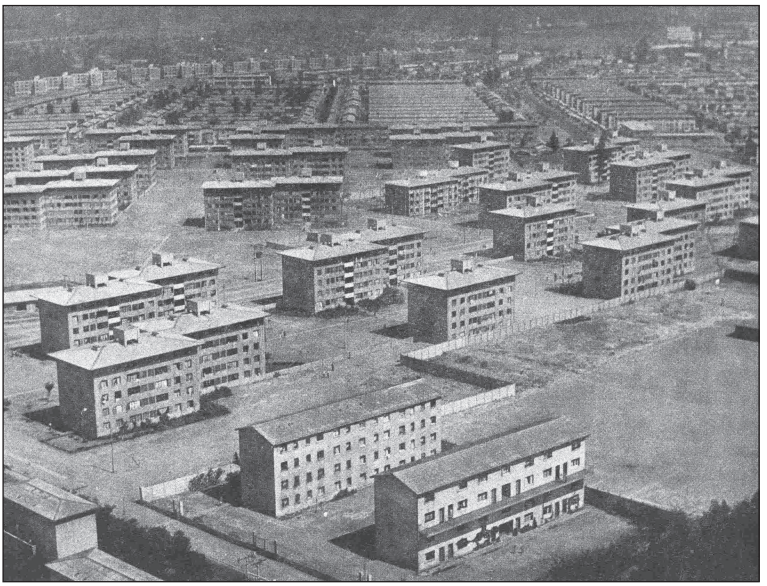
En este sentido, a pesar de no haber logrado cumplir con las metas propuestas por los Planes Nacionales de Viviendas, la CORVI realizó en sus primeros años de vida intervenciones de cierta trascendencia, tanto a nivel de las ciudades en que materializó sus proyectos como de las tipologías utilizadas. Los conjuntos residenciales edificados fueron de bloques de viviendas, siguiendo el modelo del racionalismo funcional o el de la ciudad jardín, y en otras ocasiones se intentó realizar una unión de ambos. A este respecto, una evaluación reciente de la labor de la CORVI durante su período de vigencia señalaba lo siguiente:

> Considerando la trama de los conjuntos, puede advertirse que se trata de intervenciones unitarias generadoras de tejido urbano que se organizaron siguiendo, ora el modelo del racionalismo funcionalista, ora la imagen de la ciudad jardín, o bien la mezcla de ambos. En el primer caso se trata de ordenamientos arquitectónico-urbanísticos sin trama predial y liberados de la continuidad de fachadas, configurados como conjuntos trazados sobre la base de dispositivos de agrupamiento de bloques colectivos. En el segundo caso se trata de una jerarquía escalonada de módulos de agrupamiento predial, la que representa instancias y escalas de convivencia en proceso de producción de la vida social de las comunidades locales[73].

Cabe destacar, dentro de los grandes conjuntos residenciales o polígonos de vivienda que se construyeron bajo la acción de la CORVI en aquel período, la población Juan Antonio Ríos, en la ciudad de Santiago. Esta se comenzó a construir en los años cuarenta bajo la acción de la Caja de la Habitación y representa el comienzo de la edificación de agrupaciones de viviendas sociales de gran escala. El proyecto consideró 5.271 viviendas en una superficie de 100 hectáreas, con una densidad bruta de 520 habitantes por hectárea. El lugar en que se materializó el conjunto enfrentaba una zona industrial en pleno desarrollo en aquellos años y limitaba con la Panamericana Norte, uno de los accesos viales más importantes del norte de Santiago. El trazado del proyecto original diseñó espacios públicos de equipamiento en base a una planta circular, donde partían calles en forma radial que se relacionaban con otra trama ortogonal. El diseño definitivo de dicho conjunto es el primer intento de diseñar un polígono de viviendas en altura, combinadas con casas de uno y dos pisos, «utilizando los modelos urbanísticos y las tipologías del Movimiento Moderno»[74] (figura 37 y 38).

[73] Raposo, *La vivienda social de la..., op. cit.*, p. 69.
[74] San Martin, *La arquitectura de la periferia de Santiago..., op. cit.*, p. 40.

Figura 37. Vista general de la población Juan Antonio Ríos



Fuente: corvi, 1963.

Figura 38. Vistas de la población Juan Antonio Ríos hacia 1997





Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

Otro conjunto residencial construido por la CORVI en la década de los cincuenta fue la población Miguel Dávila, localizada al sur de Santiago, que también estuvo basada en la edificación de viviendas unifamiliares combinadas con bloques en altura de tres plantas. Involucró un total de 2.238 viviendas con 12.000 habitantes aproximadamente, en una superficie de 66 hectáreas. El tamaño promedio de las viviendas fue de 65 m².

La CORVI desde sus primeros años intentó afrontar el problema habitacional a través de la aplicación de diferentes tipologías de vivienda: desde la dotación de sitios con servicios de urbanización, pasando por la autoconstrucción dirigida, hasta las viviendas terminadas. La periferia de la ciudad de Santiago fue el lugar predilecto de la edificación de las grandes agrupaciones de vivienda social, que se entrelazaron con aquellos asentamientos informales, situación que en su conjunto contribuyó a configurar parte del paisaje urbano de la capital de Chile. En este sentido, la CORVI, como agente constructor, contribuyó a configurar la geografía social de la ciudad y, con sus grandes conjuntos, comienza a desencadenar procesos de segregación social, lo que se traduce en la fragmentación de grandes superficies de la ciudad, que se van conformando en términos poblacionales por grupos socioeconómicos similares. Ello se asocia muchas veces a la exclusión de determinados contingentes respecto del conjunto donde ellos se insertan, acarreando problemas de integración de los más pobres respecto del resto de la población. Dicha exclusión se ve potenciada a su vez por la localización de estos proyectos de vivienda, que fueron en parte aumentando el límite de la ciudad, contribuyendo a que sus habitantes se distanciaran de los puntos de destino de sus actividades diarias.

Lo ocurrido en Chile en los años cincuenta estuvo caracterizado por una serie de innovaciones, que se realizaron en el marco del proceso de reforma de la administración pública que se vivió en Chile hacia principios

de la década de 1950. Dichos cambios estuvieron reflejados en el campo de las políticas de vivienda en la formulación de los primeros Planes Nacionales de Vivienda que se trazaron en ese país, con el objetivo de dar soluciones «integradas», «racionales» y «coordinadas» al problema habitacional.

En ese mismo período, algunos países de Europa también intentaron poner en marcha ambiciosos planes de vivienda, que tuvieron mayor alcance cuantitativo que en el caso de Chile. Como hemos venido mencionando en esta obra, lo ocurrido en España presenta algunas correspondencias interesantes de ser destacadas. En dicho país, en 1954 se promulgó la Ley de Viviendas de renta limitada y en el año siguiente se aprobó el primer Plan Nacional de la Vivienda, que propuso impulsar la construcción de 110.000 viviendas anuales para el quinquenio 1956-1960[75]. Parte considerable de las viviendas sociales edificadas en los años cincuenta y sesenta en España se hicieron en base a polígonos diseñados a partir de la arquitectura racionalista, que tuvo en esta nación un importante desarrollo en los años previos a la guerra civil española. Dichas agrupaciones residenciales abandonan «la construcción entre medianeras y se adopta paulatinamente para estas operaciones urbanísticas la construcción de bloques abiertos, *open planing*, que también por esas épocas se aplicaban en los *grands ensembles* franceses y en otras experiencias de diseño europeas»[76].

Lo expuesto en este capítulo muestra, además, la vinculación entre los procesos generales, tanto de carácter nacional como internacional, y aquellas innovaciones que se generaron en Chile desde las esferas del Estado en los años cincuenta, para responder a los nuevos desafíos que platearon situaciones como la inserción del país en el mapa político de la post guerra en América del Sur. La propia evolución social y política del país llevó a los poderes públicos a plantear nuevas alternativas de solución a problemas que empezaban a cobrar cada vez más fuerza, como el déficit habitacional y la respectiva formulación de planes de vivienda de carácter nacional, que pudiesen remediar masivamente las carencias en aquellas materias. En este último aspecto, el propio Estado procurará incentivar a los agentes privados para que se comprometan decididamente en la materialización de los Planes Nacionales de Vivienda, lo que en definitiva dio paso a un significativo protagonismo de la Cámara Chilena de la Construcción en el trazado de la política de vivienda en este país en la segunda mitad del siglo xx.

---

75 Terán, *Historia del Urbanismo en España..., op. cit.*, p. 232 y 233.

76 Capel, *Capitalismo y morfología..., op. cit.*, p. 60.

Capítulo vi

La Ley de 1959 sobre el Plan Habitacional y el Programa Nacional de Viviendas

Hacia finales de los años cincuenta la construcción en Chile entró en un fuerte período de crisis, situación que afectó la edificación de nuevas viviendas sociales. En 1959 se promulgó el Decreto con Fuerza de Ley nº 2, que reestructuró las tareas de la Corporación de la Vivienda y fijó el nuevo texto del Plan Habitacional. Paralelamente, la política de vivienda social se asoció al Programa Nacional de Vivienda, que se insertó en el Plan Nacional de Desarrollo Económico elaborado por la Corporación de Fomento para el período 1961-1970. Dentro del Plan Habitacional, se establecieron nuevos incentivos para lograr un amplio compromiso con las empresas privadas dedicadas al sector de la construcción. Se intentó institucionalizar el ahorro previo de los adquirentes de las viviendas sociale, como uno de los requisitos más significativos para acceder a dichas residencias. Simultáneamente se propusieron patrones de vivienda en función de las posibilidades económicas reales de los beneficiarios, con lo cual se estratificaba la demanda de las viviendas sociales. A su vez, en base a la experiencia acumulada con las iniciativas de autoconstrucción de los años cincuenta, se elaboraron estrategias de erradicación de los «asentamientos espontáneos», que en los años sesenta tomaron cada vez más importancia en el acceso al suelo por parte de algunos grupos sociales, vinculados a los movimientos sociales y políticos que exaltaban ese tipo de movilizaciones como acciones de carácter reivindicativo.

El esquema de desarrollo económico productivo hacia finales de la década de 1950 y el Programa Nacional de Viviendas

La crisis económica que sufrió Chile hacia la segunda mitad de la década de 1950 se hizo sentir en la mayoría de las áreas productivas del país. Dicha situación tuvo también sus expresiones en el cumplimiento de las metas trazadas por los Planes Nacionales de Vivienda, las que solo alcanzaron a cubrir una baja proporción de lo que se había proyectado edificar según esos instrumentos de la planificación habitacional del Estado. La baja cobertura de los programas oficiales de construcción de viviendas sociales hizo que los habitantes afectados por la carencia habitacional continuaran buscando fórmulas paralelas de solución a su problema. De esta manera, tomaron cada vez más fuerza las ocupaciones ilegales de terrenos; ante tal situación, desde la Corporación de la Vivienda (CORVI) se intentó continuar con la promoción de las estrategias de autoconstrucción que permitiesen involucrar a los habitantes de dichas áreas en la edificación de sus residencias.

En 1958 asumió como presidente de Chile el ingeniero Jorge Alessandri, que tuvo dentro de sus objetivos de gobierno poner freno a la inflación e intentar racionalizar la administración pública[1]. Algunos de los principios del discurso político que erigió a Alessandri a la presidencia venían siendo utilizados por los mandatarios anteriores, como Ibáñez, que también propuso en su segundo gobierno transformar la estructura burocrática del Estado chileno. En los postulados de las nuevas fuerzas que asumieron la conducción del país en 1958 rondaba una idea que estaba trascendiendo desde la década de 1920 y que logró tomar cuerpo en las esferas de la administración del Estado hacia 1930. Se relacionó con el papel de los técnicos en la gestión de las diferentes agencias que integraban el aparato estatal; quedó representado en el primer gabinete del mandato de Alessandri, que estuvo compuesto por algunos «tecnócratas apolíticos que prometieron poner su experiencia profesional al servicio del gobierno»[2].

Una de las preocupaciones fundamentales que presentó el equipo que asesoró a Alessandri en materias de orden financiero se centraba en la estabilización del nivel de precios de la economía, debido a que se consideraba que la inflación se producía por la insuficiencia de la oferta de bienes, ante lo cual era necesario formular políticas que permitieran fomentar dicha oferta. En este sentido, se planteaba la necesidad de eliminar algunas trabas

1 Silva, *Un contrapunto de medio siglo: democracia liberal y estatismo burocrático, 1924-1970,* 1997, p. 863.

2 Collier, *Historia de Chile..., op. cit.*, p. 226.

de orden burocrático y tributario, las que deberían basarse en los principios de una economía de libre competencia con la menor intervención estatal posible. El sector privado se vio beneficiado por una vigorosa expansión de la inversión, en especial en obras públicas y vivienda, sectores que estuvieron deprimidos durante el intento de estabilización que se realizó en los últimos años del Gobierno de Ibáñez[3].

Las metas de desarrollo económico y productivo del país se proyectaron a largo plazo y, para tal efecto, la Corporación de Fomento (CORFO) elaboró el Plan Decenal de Desarrollo, que abarcaba el período comprendido entre 1961 y 1970. La CORFO en un principio confeccionó diversos planes sectoriales, sobre todo en las áreas energéticas y mineras; sin embargo, una de sus primeras actuaciones de carácter global estuvo asociada con la puesta en marcha del citado instrumento de desarrollo económico de la década de 1960. Para tal efecto se creó dentro de dicha agencia el Departamento de Planificación y Estudios «con el propósito de preparar planes de fomento de la producción que integren las iniciativas públicas y privadas dentro de las posibilidades técnicas y financieras del país»[4].

El Plan Decenal consideró un estudio detallado de la evolución del desarrollo económico de Chile desde principios de la década de 1930 hasta finales de los años cincuenta, y propuso líneas de acción para el sector industrial, la vivienda, la agricultura, el transporte, la energía y combustible, la minería, las obras públicas, entre otros posibles de destacar. El programa fue objeto de un detenido estudio por parte del comité técnico que lo elaboró, que integró las visiones de los representantes del Estado y de los gremios empresariales involucrados[5].

En términos generales, el Plan Decenal de Desarrollo elaborado en 1960 propuso destinar un alto porcentaje de la inversión nacional a la edificación. Dicho sector comprendió los rubros de vivienda y desarrollo urbano, que en su conjunto involucraba el 25 por ciento de la inversión total propuesta por el citado Plan Decenal. La suma que estuvo comprometida en la construcción de nuevas viviendas alcanzaba un 18 por ciento del monto global citado, correspondiendo el siete por ciento restante a edificios públicos, escuelas, hospitales, instalaciones y reconstrucción de dichos equipamientos. La inversión destinada a viviendas llegó a tener un peso relativo bastante relevante hacia la década de 1940 y principios de los años 1950. Por ejemplo, entre 1940 y 1949, la proporción respecto de la suma total nacional osciló entre un máximo de 46,1 por ciento en 1944 y un mínimo del 27 por ciento en 1949.

---

3 *Ibídem*.

4 Opazo, *Estadísticas del Plan Habitacional Chileno*, 1963, p. 11.

5 *Ibídem*.

En este sentido, las metas que se establecieron en el Plan Decenal de Desarrollo respecto de la edificación de viviendas intentaban encuadrarse en un esquema realista que tuviese posibilidades concretas de ser cumplidas, situación que a la vez explica la disminución relativa de la inversión destinada a vivienda de dicho plan en relación con lo sucedido en los años citados en el último párrafo. Dentro de este escenario se formula el Programa Nacional de Viviendas, que tuvo dentro de sus principios básicos los siguientes puntos:

a. Considerando la necesidad primordial de aumentar el proceso de desarrollo económico, se destinarán a vivienda solamente las inversiones necesarias para atender el crecimiento de la población, la reposición y la reconstrucción de lo destruido por los sismos de 1960.
b. Con el objetivo de concentrar los recursos disponibles, para racionalizar las inversiones en vivienda, se propone una nueva política financiera en la que no solamente se fusionan algunas instituciones existentes, sino que se reemplaza en las Cajas de Previsión un régimen de capitalización por un sistema de inversiones en viviendas destinadas a los imponentes, dándose así a los capitales una clara finalidad social.
c. Dentro del propósito general de dejar el máximo de iniciativas en manos del sector privado, limitando las inversiones públicas a aquellos rubros que por mandato de la ley deben pertenecer a su esfera de actividades, se establece una política de reajuste en base al índice de variaciones del costo de la vida o salarios, y se crea un sistema de ahorro y préstamo, dándose fuerte estímulo a las asociaciones privadas destinadas a operar con esta modalidad[6].

Estas orientaciones dejan en claro que se buscaba, por parte de las autoridades que asumieron el poder político de Chile en 1958, establecer nuevas directrices para desarrollar la política de vivienda social en Chile. Con las medidas propuestas por el Programa Nacional de Viviendas se intentaba continuar con la línea de racionalización de la administración pública iniciada con el gobierno del presidente Ibáñez en 1952. Para tal efecto, se centralizaron aún más las funciones relativas a vivienda en la CORVI. Por ejemplo, se suprimió la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, con lo cual la gestión de los capitales de los fondos de la seguridad social que eran invertidos en viviendas fueron desde ese momento administrados por la CORVI.

Dentro de las prerrogativas establecidas por el citado Programa Nacional de Viviendas, además, no quedaba duda del importante papel a

[6] Corporación de la Vivienda. *Plan Habitacional de Chile,*1963, p. 7.

cumplir por el sector empresarial. En este sentido, fue la Cámara Chilena de la Construcción el gremio empresarial que tuvo mayor peso en la definición de las políticas de vivienda y edificación relacionada con la inversión de los agentes privados. Acompañado de las actuaciones oficiales en materia de vivienda, se formuló un importante programa de obras públicas, en el que la citada Cámara también tuvo una incidencia significativa.

El Programa Nacional de Viviendas estuvo compuesto desde el punto de vista operativo por una serie de actividades, que iban desde la formulación de proyectos específicos de conjuntos habitacionales hasta el establecimiento de las políticas de obras públicas vinculadas a los equipamientos e infraestructuras complementarias al desarrollo de los nuevos núcleos de viviendas sociales. El programa debía cruzar todos los elementos involucrados en la gestión de la política habitacional, entre los cuales, según el texto del Plan Habitacional de 1963, se destacaban los siguientes:

1. Formulación de programas de vivienda.
2. Incidencia del programa en la demanda de materiales y mano de obra.
3. Prioridades geográficas y políticas de emergencia.
4. Terrenos, planes reguladores, remodelación, leyes de expropiación y problemas similares.
5. Suministro de materiales de construcción.
6. Política de obras sanitarias, pavimentación y alumbrado.
7. Políticas de obras de interés comunitario, como educación y salud.
8. Financiamiento.

El Programa Nacional de Vivienda determinó la necesidad de construir 538.700 viviendas para el período 1961-1970, de las cuales un 75 por ciento se relacionaba con los grupos obreros, y un 25 por ciento, con los sectores sociales medios y medios altos. Según se detalla en el cuadro 21, dentro del citado instrumento de programación de las medidas relativas al sector vivienda, se estableció de ese total un 82,5 por ciento de las viviendas para las áreas urbanas del país y un 17,5 por ciento en los sectores rurales.

Lo anterior constituyó el marco en el cual se desarrolló parte fundamental de la política de vivienda durante la primera mitad de los años 1960. Dentro del esquema planteado por el Programa Nacional de Vivienda, la institución que fue el eje de su ejecución estuvo representada por la CORVI, agencia que se vio reestructurada con la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley nº 2 (DFL2) en 1959, conocido en la época como la Ley del Plan Habitacional. El citado Programa Nacional Vivienda tuvo al DFL2 como el punto de partida de sus principios básicos, decreto que a la vez se convirtió en el cuerpo legal básico mediante el cual se llevaron a cabo las

metas propuestas por las nuevas políticas de vivienda que se comenzaron a poner en marcha con el gobierno de Alessandri.

Cuadro 21. Proyecciones de viviendas a construir establecidas por el Programa Nacional de Viviendas, 1961-1970

Tipo de Vivienda	*Total 1961-1970*	*Porcentaje parcial*	*Porcentaje general*
Populares urbanas	321.090	72,20	59,60
Medias urbanas	86.070	19,40	15,98
Altas urbanas	37.340	8,40	6,93
Total urbano	*444.500*	*100,00*	*82,50*
Populares rurales	85.630	90,90	15,90
Medias rurales	1.980	2,10	0,37
Altas rurales	6.590	7,00	1,22
Total rural	*94.200*	*100,00*	*17,50*
Total país	*538.700*	*100,00*	*100,00*

Fuente: Corvi, 1963.

La corvi en el período presidencial de Alessandri, que se extendió desde 1958 a 1964, formuló planes de vivienda trienales, los cuales fueron normados por el citado DFL2. Dichos planes materializaron el conjunto de innovaciones que estuvieron en la base de la política habitacional de aquellos años, entre las cuales destacan las acciones de fomento a las empresas privadas dedicadas al rubro de la construcción. Ellas se basaban en establecer franquicias tributarias y favorecer la gestión de las empresas de edificación a través de la eliminación de algunas trabas burocráticas. Paralelamente, se institucionalizó el ahorro como un requisito fundamental para adquirir una vivienda social, medida que fue acompañada por una decidida campaña en torno a generar las condiciones económicas y financieras que protegieran esos capitales del endémico problema de la inflación.

A su vez, se establecieron diferentes tipologías de viviendas, en relación con la capacidad de pago de los beneficiarios. Se crearon también algunas nuevas instituciones para canalizar la demanda de determinados colectivos sociales, como el Instituto de la Vivienda Rural, que elaboró el Programa de Vivienda Campesinas y generó una nueva línea de trabajo en los asentamientos del Chile rural. La corvi, desde una perspectiva más general, intentó también establecer una zonificación habitacional del país, en la cual consideró las diferentes condiciones sociales, culturales y geográficas para establecer patrones de vivienda en función de dichas características. Asimismo, esta agencia creó instancias en las que llamaba a concursos

nacionales para incorporar nuevos diseños de viviendas económicas a los diferentes conjuntos residenciales que ella construía.

Otra alternativa de solución habitacional del período en referencia estuvo compuesta por las intervenciones que se produjeron en torno a los asentamientos espontáneos. En este sentido, se trataron de proponer parámetros que pudiesen apoyar la radicación o erradicación de esas poblaciones. Estos parámetros muchas veces estuvieron asociados a la propiedad, dominio y precio del suelo en el cual se localizaban. Las estrategias utilizadas tomaron en cuenta la importante experiencia desarrollada con el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, llevado a cabo durante los años cincuenta.

La situación habitacional y los patrones demográficos de Chile en 1960

Hacia 1960, la población de Chile llegaba a 7.351.500 habitantes. El censo de ese año catastró 1.336.000 viviendas, con lo que la densidad media de habitantes por residencias llegaba a los 5,5. Si comparamos esta cifra con los antecedentes mostrados por el censo anterior de 1952, se puede apuntar que la población aumentó en el período 1952-1960 en 1.418.500 habitantes y las viviendas lo hicieron en 244.600 unidades, lo que representaba un 25 y 23 por ciento, respectivamente.

El cuadro 22 detalla la evolución global de algunas de las tipologías de viviendas censadas en 1952 y 1960; asimismo, expone los residentes en dichas viviendas. En términos generales, se puede apuntar que los índices de habitantes por viviendas aumentaron en todas las categorías clasificadas por el censo, lo que puede representar el impacto que tuvo la relativamente baja construcción de viviendas sociales durante los años cincuenta y el aumento de las tasas de crecimiento de la población. En este sentido, la tasa de crecimiento vegetativo de la población aumentó de 1,9 a 2,5 por ciento del año 1950 a 1960. Por su parte, la población urbana pasó de 3.436.888 en 1952 a 4.724.386 personas en 1960, mientras que la población rural lo hizo de 2.496.107 a 2.650.326 habitantes en el mismo lapso de tiempo. Lo anterior puede expresarse también señalando que en 1952 el porcentaje de población urbana sobre el total de habitantes del país llegaba al 60,2 por ciento y en 1960 a 68,2 por ciento. La ciudad de Santiago continúa acumulando el mayor número de habitantes del territorio nacional. Su población llegaba en 1960 a cerca de los dos millones de habitantes; esto

representa, en términos relativos, el 41 por ciento del total urbano del país y el 28 por ciento de la población nacional[7].

Según estudios realizados por la CORVI hacia 1962 existían en el país 454.000 viviendas deficientes, lo que representaba el 34 por ciento del parque habitacional de los primeros años de la década de 1960[8]. Las diferentes cifras que se comenzaron a entregar sobre el déficit habitacional desde la década de 1950 tuvieron, como esbozamos en el capítulo v, diferencias significativas según la fuente y los métodos utilizados para llegar a determinar esos resultados. Como lo señalamos en ese capítulo, hacia 1952 la CORVI estimaba solo en el ámbito urbano una carencia de 156.205 viviendas; sin embargo, otros estudios dan cifras que van desde las 184.870 hasta las 450.000 viviendas deficitarias para el conjunto del país en ese mismo año.

Cuadro 22. Clasificación general de las viviendas y de sus ocupantes según los censos de 1952 y 1960

	Viviendas				*Habitantes*				*Hab/viv*	
Tipo de viviendas	*1952*	*%*	*1960*	*%*	*1952*	*%*	*1960*	*%*	*1952*	*1960*
Viviendas familiares	1.051.100	96,31	1.325.800	99,24	5.492.200	92,57	7.149.000	97,25	5,2	5,4
Casa particular o departamento en edificio	763.600	69,97	973.100	72,84	4.200.000	70,79	5.420.800	73,74	5,5	5,6
Casa en *cité*, departamento o pieza en una casa, escuela y otros	157.800	14,46	156.300	11,70	646.900	10,90	670.000	9,11	4,1	5,6
Pieza de conventillo, rancho, ruca o choza	129.700	11,88	196.400	14,70	645.300	10,88	1.044.100	14,20	5	5,3
Viviendas colectivas, resto de categorías y sin datos	40.300	3,69	10.200	0,76	440.800	7,43	216.600	2,95	-	-
Total	1091400	100	1.336.000	100,00	5.933.000	100	7.351.500	100	5,4	5,5

Fuente: Opazo, 1963.

La disparidad mostrada en los diferentes cálculos del déficit habitacional continúa hacia 1960, año en que se dieron cifras que fueron de las 370.582 a las 588.651 viviendas. Independiente de la validez de los métodos utilizados y de los sesgos que las fuentes citadas hayan tenido, las cifras facilitadas dan cuenta de la magnitud del problema de la vivienda en Chile hacia los años

[7] Martínez, *Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población de las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992*, 1997, p. 25-28.

[8] Haramoto, *Políticas de Vivienda Social: experiencia chilena de las tres últimas décadas*, 1983, p 87.

mencionados y explican en parte por qué el tema habitacional era uno de los asuntos más relevantes de las agendas de desarrollo que establecieron los gobiernos de Chile hacia las décadas de 1950 y 1960. A su vez, estas cifras, como veremos en los capítulos siguientes, siguieron siendo motivo de polémica y han dado cabida a numerosos debates hasta nuestros días.

Si consideramos solo la información contenida en el cuadro 23, podemos señalar que las viviendas insalubres catalogadas en función de la tipología «pieza de conventillo, rancho, ruca o choza» llegaron en 1952 a las 129.700 unidades para alcanzar en 1960 las 196.400 viviendas, lo que representa un aumento de 66.700 residencias de ese tipo, es decir, un aumento de más del cincuenta por ciento. En lo que se refiere específicamente al fenómeno de los asentamientos espontáneos o poblaciones callampa, podemos apuntar que en 1952 ese tipo de residencias alcanzaba las 34.533 unidades, monto que prácticamente se duplica en 1960, llegando a las 70.747 viviendas, cifra que involucraba a 375.915 habitantes en todo el país[9].

Los antecedentes expuestos justifican el decidido impulso que se dio durante los años sesenta a la radicación y erradicación de las poblaciones callampa, lo que involucró importantes movimientos de población al interior de las ciudades chilenas. A su vez, se fortalecieron los programas de viviendas vinculados a la autoconstrucción, que se convirtió en la segunda mitad de los años sesenta en una de las principales fórmulas para abordar el problema habitacional en Chile.

El papel de la Cámara Chilena de la Construcción en la reformulación de la política de vivienda en Chile hacia finales de los años cincuenta

Hacia finales de la década de 1950, el sector de la construcción en Chile se vio significativamente afectado por la crisis general que sufrió el país en ese período de tiempo. La primera Convención Nacional de la Construcción, organizada por la Cámara del mismo nombre en 1957, hizo un amplio tratamiento del difícil momento vivido por el sector en esos años. Al respecto el presidente de esta agrupación gremial, Domingo Santa María Santa Cruz, apuntaba lo siguiente:

> La restricción del crédito bancario, la disminución del circulante, en relación con el movimiento de los precios, la falta de disponibilidades del sector público para inversión en

[9] Alvarado, *et al.*, *Movilización social en torno al problema...*, *op. cit.*, p. 49.

> construcción, la restricción del poder consumidor del sector privado, la fuerte y reiteradamente postergada deuda fiscal con instituciones, proveedores y contratistas, la contracción general de las actividades económicas, conformaban un cuadro de dramáticas proyecciones sobre la industria de la construcción[10].

Lo anterior era respaldado por algunas cifras generales que apoyaban lo apuntado por Santa María y dejaban entrever la necesidad de reformar el sistema de edificación pública llevado a cabo durante el gobierno del presidente Carlos Ibáñez del Campo. En este sentido, se señalaban algunos hechos que eran extremadamente graves para la industria de la construcción y que repercutían directamente en el esquema productivo nacional, como lo era el 33 por ciento de desocupación obrera y el 38 por ciento que alcanzaba en 1957 la disminución de los permisos de edificación respecto del año anterior. El discurso respecto de esta situación por parte de la Cámara Chilena de la Construcción era bastante claro y planteaba directamente la necesidad de introducir cambios en la gestión oficial del gobierno relativa a la vivienda y obras públicas. Lo anterior se puede complementar con las siguientes afirmaciones del ya mencionado presidente de la citada Cámara:

> Ante la crudeza de los guarismos y en respuesta a la sostenida campaña impulsada por la Cámara Chilena de la Construcción, tanto las autoridades y el Ejecutivo, como las personas y organismos en cuyas manos está la orientación y regulación de los procesos económicos, reconocieron que era imperativo arbitrar medidas tendientes, en primer término, a evitar el inminente colapso y, en segunda instancia, a garantizar un normal funcionamiento de la industria en el futuro[11].

Para la Cámara Chilena de la Construcción el tema de la vivienda de interés social[12] era uno de los aspectos más significativos a considerar en la reformulación de las políticas públicas de edificación. Desde esta institución se apuntaba al respecto que:

---

10 Cámara Chilena de la Construcción, *Conclusiones de la 1ª convención nacional de la construcción*, 1957, p. 8.

11 *Ibídem*, p. 9.

12 El término de «vivienda de interés social» para algunos autores chilenos constituye el origen de la expresión de «vivienda social». En este sentido, el arquitecto Luis Bravo señala que este fue introducido por la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana, organismo dedicado a promover la cooperación entre Estados Unidos y América Latina. Véase Bravo, *Vivienda Social Industrializada: la experiencia chilena (1960-1995)*, 1996, p.3.

> Hemos querido dar un especial relieve al fomento de la edificación de viviendas de interés social, por cuanto el déficit de habitaciones constituye uno de los más serios problemas de este país, casi diría un baldón, y es preciso encarar, de una vez por todas, lo que constituye una obligación ineludible de la colectividad entera: dar vivienda salubre a todas las familias de nuestra patria, cualquiera que sea su potencialidad económica[13].

La Convención de la Construcción de 1957 efectuó una serie de recomendaciones, respecto de la política de edificación nacional, de las reformas del Ministerio de Obras Públicas, de la industria y racionalización de la construcción, entre las más importantes. Muchas de estas propuestas fueron incorporadas a la Ley del Plan Habitacional de 1959, que sentó las bases de la nueva forma de abordar el problema de vivienda en Chile en la primera mitad de la década de 1960. Dentro de las conclusiones relativas a la «crisis de la vivienda de interés social», en el citado evento se apuntaba que la carencia de habitaciones salubres «envolvía una creciente injusticia y creaba serias tensiones políticas y sociales de desenlace difícilmente previsible»[14]. Concretamente respecto de las viviendas de interés social se acordó en dicha convención lo siguiente:

> Recomendar que en la política de inversión de los fondos del sector público en edificaciones de vivienda de interés social se adopte inmediatamente la resolución de construir, única y exclusivamente, viviendas de tipo mínimo, con el fin de obtener el máximo número de unidades habitacionales. Bajo tal concepto, deberá entenderse aquella que, en una primera etapa, sea capaz, en el más estricto mínimo, de sustituir a las actuales poblaciones denominadas callampa y a otras especies de subviviendas. Los *standars* técnicos más perfectos y deseables deberán postergarse hasta que sean compatibles con nuevas condiciones económicas del país, sin perjuicio de que las viviendas mínimas señaladas sean susceptibles de ampliarse posteriormente[15].

Otro aspecto que fue debatido en la citada convención fue lo referido al papel de las cooperativas de vivienda, ante lo cual se sugirió que se integrase todo el movimiento de cooperativas, disperso a través de diversas

---

[13] Cámara Chilena de la Construcción, *Conclusiones de la 1ª convención nacional..., op. cit.*, p. 10.
[14] *Ibídem*, p. 21.
[15] *Ibídem*, p. 21 y 22.

instituciones, en un todo orgánico. En este sentido, «había que establecer una entidad que promoviese y regulase la constitución de las cooperativas y prestase los servicios de supervigilancia y control en aquellas materias que son comunes a todas las asociaciones de ese tipo»[16]. Hay que señalar que la solución cooperativa al problema de la vivienda en Chile comenzó a institucionalizarse con la Ley de Habitaciones Baratas de 1925. Dicha alternativa cobró relativa importancia en Chile hacia 1954, año en que se promulgó un decreto específico que reguló la formación y funcionamiento de las citadas organizaciones con fines habitacionales[17].

Ese cuerpo legal iba en directa relación con las cooperativas de vivienda que se formaron bajo el marco del Programa Autoconstrucción y Ayuda Mutua. Aquellas agrupaciones fueron promovidas desde la Cámara Chilena de la Construcción, que formó en 1957 el Departamento de Promoción de Cooperativas, organismo que hizo una intensa labor de educación y de asesoría técnica a los dirigentes y socios del cooperativismo habitacional chileno. Durante los primeros años de la década del sesenta el sistema cooperativo fue reimpulsado por el gobierno de aquellos años y lo incorporó como una de las alternativas de solución a la carencia de viviendas; en ese período se promulgaron leyes y decretos que fomentaron la constitución de esas asociaciones.

Los demás postulados de la Convención de la Construcción de 1957, como hemos señalado, apuntaban a poner en relieve la necesidad de realizar actuaciones que involucraran al conjunto de instituciones públicas y actividades económicas, que tuviesen injerencia en la industria de la construcción y en la edificación habitacional en general. Respecto de la industria del sector, se propuso recomendar la formulación e implantación de una política de gobierno que estabilizase el régimen constructivo, tanto de edificación como de construcción en general. Junto a ello se realizó un llamamiento a los empresarios del rubro para que presentasen toda su colaboración para preparar el Plan Industrial y de la Construcción, que era propiciado por la Corporación de Fomento y que se convirtió hacia 1960 en el ya citado Plan Decenal de Desarrollo Nacional, que abarcó la totalidad de dicha década.

Existía en las autoridades de la Cámara de la Construcción el convencimiento de centrar parte de sus esfuerzos en la edificación de las viviendas de interés social. Ello era concebido como parte del negocio inmobiliario, el que estaba llamado a reportar determinadas ganancias a los empresarios asociados a aquella agrupación gremial. Además, una política habitacional

16 *Ibídem*, p. 23.
17 Donoso, *El problema habitacional en Chile...*, *op. cit.*, p. 120.

de amplia cobertura y capaz de otorgar el mayor número de soluciones posibles era una acción que contribuía a garantizar la paz social.

La discusión en torno a las desigualdades sociales fue un tema que cruzó con especial magnitud la agenda de los gobiernos chilenos durante la década de los sesenta. El juego de poder en torno las áreas de influencia de las grandes potencias internacionales dominantes en esos años se hizo sentir en Chile, donde Estados Unidos propició, para contrarrestar los efectos que comenzaba a producir la Revolución cubana de 1959, una política de corte reformista que neutralizase las presiones y creciente exacerbación política de la lucha popular. En este escenario, dicho país promueve la creación de la Alianza para el Progreso y se estructuran proyectos de Reforma Agraria y de ampliación de los servicios asistenciales[18].

Es necesario señalar que las propuestas de la Alianza para el Progreso tuvieron repercusión en las políticas sociales que asumieron los gobiernos chilenos durante los años sesenta. Por ejemplo, el gobierno de Alessandri, a pesar de estar vinculado a los grupos de derecha y a los empresarios del mundo del agro, inició el proceso de la reforma agraria. Esto muestra la trascendencia que tuvieron ese tipo de actuaciones tendentes a apaciguar las posibles exaltaciones sociales. Además, la adopción de estas medidas permitió obtener un importante flujo de créditos por parte de Estados Unidos, muchos de los cuales financiaban los programas de vivienda de interés social.

En esta materia debemos acotar que las propuestas provenientes del citado país de América del Norte tuvieron repercusiones significativas en la formulación del Plan Habitacional de 1959, instrumento que fue el eje de la acción relativa a la vivienda pública por parte del gobierno del ya mencionado presidente Alessandri. Respecto de la formulación de dicha estrategia, existen antecedentes que señalan que la Cámara Chilena de la Construcción se hizo asesorar por una misión de expertos de esa nación, que fueron especialmente invitados para estudiar la posible aplicación de un nuevo sistema económico que permitiera financiar los planes de vivienda. Una parte de estas propuestas se vio reflejada en las diferentes líneas de acción crediticia que tuvo el Decreto con Fuerza de Ley nº 2 de 1959, y que abordaremos a continuación.

[18] Alvarado, Cheetham y Rojas, *Movilización social en torno al problema...*, *op. cit.*, p. 48.

La Ley del Plan Habitacional de 1959

La principal medida en materia de vivienda que se toma durante el gobierno del presidente Jorge Alessandri es la promulgación del Decreto con Fuerza de Ley nº 2, también conocida como la Ley del Plan Habitacional. Como hemos señalado, dicha normativa se constituyó en la nueva forma de encarar el problema de la vivienda en Chile, luego de los años de crisis vividos en la segunda mitad de la década de 1950.

En este sentido, la Cámara Chilena de la Construcción tuvo una participación fundamental en la elaboración de la Ley del Plan Habitacional, a través del empresario Ernesto Pinto Lagarrigue, que era de profesión ingeniero y tuvo en esos años una activa participación en el colegio profesional de dicha agrupación gremial. La Cámara de la Construcción hizo llegar en 1958 al presidente Alessandri una visión conceptual y pormenorizada de las materias a considerarse en la formulación de un Plan Habitacional. Las propuestas se centraban en fomentar el ahorro, incentivar el capital privado, orientar las inversiones, junto a las respectivas modificaciones reglamentarias necesarias para llevar a cabo las mencionadas reformas[19].

El Plan Habitacional fue definido por el mismo gerente general de la Corporación de la Vivienda, el ingeniero Jorge Opazo, como «un conjunto de normas jurídicas y económicas orientadas a aunar los esfuerzos del país para dar solución definitiva de la deficiencia de viviendas»[20]. Dicho instrumento intentó promover las siguientes acciones para cumplir su objetivo:

1. Patrocinar la adopción de estándares habitacionales realistas, es decir, más de acuerdo con la verdadera capacidad de pago de los adquirentes de las viviendas.
2. Mejor aprovechamiento de los dineros que las Cajas de Previsión dedicaban a proveer de viviendas a sus imponentes.
3. Recuperación efectiva de las inversiones en viviendas, mediante deudas y dividendos hipotecarios reajustables.
4. Estímulo al ahorro popular con fines habitacionales mediante el ahorro reajustable y otros incentivos.
5. Estímulo a la edificación del sector privado, mediante exenciones tributarias y libertad para fijar rentas de arrendamientos.
6. Hacer extensiva la tributación destinada a viviendas de las actividades industriales a las empresas comerciales y agrícolas[21].

---

19 Cámara Chilena de la Construcción, *Cuarenta años construyendo bienestar...*, *op. cit.*, p. 51.

20 Opazo, *Chile y el Plan Habitacional del Estado*, 1963, p. 6.

21 Lagos y Reed, *Elementos del Plan Habitacional de Chile*, 1962, p. 6.

El nuevo texto reglamentario del Plan Habitacional basaba una buena parte de sus medidas en incentivar la entrada de capitales privados a la construcción de viviendas económicas. De esta forma, la citada legislación hace una detallada definición de este tipo de viviendas, las que define en función de determinados parámetros de superficie y densidad habitacional. El artículo primero de la ley en cuestión define dichas edificaciones de la siguiente forma:

> Se considerarán viviendas económicas, para los efectos del presente decreto con fuerza de ley, aquellas que se construyan en conformidad a sus disposiciones y tengan una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que determine el Reglamento especial que dicte el presidente de la República[22].

Como señala el citado artículo de la Ley del Plan Habitacional, el Reglamento Especial de Viviendas Económicas fue el cuerpo legal que estableció las condiciones a cumplir por las viviendas para ser consideradas económicas, además de disponer los requisitos básicos de urbanización y los preceptos a ser considerados para aprobar los proyectos de este tipo de viviendas. El mencionado reglamento se promulgó casi al mismo tiempo que la Ley y definió cuestiones relevantes que se incorporaron a los diferentes programas de vivienda que desarrolló la Corporación de la Vivienda durante los años sesenta. Se determinaban en dicho reglamento los elementos básicos a tener en cuenta por las viviendas económicas, tanto individuales como colectivas. Podemos detallarlos de manera general de la siguiente forma:

> La «vivienda económica» individual o colectiva considerará, por lo menos, en su programa lo siguiente: sala de estar cocina, servicios higiénicos (W.C., lavatorio y ducha) y dos dormitorios. La superficie edificada mínima con este programa será de 35 metros cuadrados. Sin embargo, se autorizará como etapa transitoria la construcción de solo una parte de este programa; parte que necesariamente deberá incluir: sala de estar cocina, servicios higiénicos (W.C., lavatorio y ducha) y un dormitorio. La superficie mínima de esta primera etapa será de 25 metros cuadrados[23].

[22] Plan Habitacional. Decreto con Fuerza de Ley nº 2, 1959.
[23] Reglamento Especial de Viviendas Económicas. Decreto Supremo 1608, 1959.

El Reglamento de Viviendas Económicas estipulaba también los tamaños de las viviendas a construirse, especificando que en todos los proyectos de viviendas económicas había que tomar como base una cifra de 17,5 metros cuadrados como máximo de superficie edificada por habitante; se estableció como límite mayor un área de 140 metros cuadrados construidos. El cuadro 24 muestra la relación propuesta entre el número de habitantes y el área edificada de las viviendas. Así, para una residencia de cuatro personas, la superficie máxima proyectada era de 70 metros cuadrados; para una de 6 habitantes, 105 metros cuadrados; hasta una vivienda de 8 o más personas, que no podía sobrepasar los 140 metros cuadrados.

El reglamento en cuestión estableció además las características técnicas de las viviendas económicas, explicitando que se aceptaba «cualquier sistema de edificación o método de construcción que determine una estructura homogénea; la que deberá dar seguridad de resistencia sísmica y climática, junto a las respectivas condiciones mínimas de protección contra incendios»[24]. Respecto de los nuevos conjuntos de vivienda, el reglamento hizo mención a la necesidad de que el diseño de dichas residencias estuviera de acuerdo con lo establecido por los Planos Reguladores, salvo determinados casos especiales en que la Corporación de la Vivienda podía presentar modificaciones a los mencionados instrumentos de planeamiento urbano. Además, se incluyeron otras excepciones posibles dentro de lo anteriormente planteado, como aquellas cuestiones relativas al delineamiento de la red vial, ante lo cual el reglamento postulaba que:

> Todos los trazados de vías de comunicación contemplados en los Planos Reguladores deberán proyectarse con las dimensiones y características técnicas exigidas en ellos. Sin embargo, en las obras que realicen la CORVI y la Fundación de Viviendas y Asistencia Social, se aceptará como etapa previa la colocación de soleras y la realización de solo las aceras; en este último caso, deberá fijarse un plazo para determinar las obras de pavimentación, plazo que no podrá ser inferior a cinco años[25].

[24] *Ibídem*, p. 63.
[25] *Ibídem*, p. 64.

Cuadro 24. Superficies y densidades establecidas por el Reglamento Especial de Viviendas Económicas, 1959

Número de habitantes	*Superficie de las viviendas en m²*
4	70
5	87,5
6	105
7	122,5
8 y más	140

Fuente: Reglamento Especial de Viviendas Económicas, 1959.

Lo anterior evidencia una de las contradicciones que ha mostrado a lo largo de su historia el sistema de planeamiento territorial chileno, que quedó legislado según la Ley de Construcciones y Urbanización de 1953, a la que nos hemos referido en el capítulo v. Ello puede expresarse en que algunas normas establecidas por los Planes Reguladores solo se han cumplido en función de «quién construya» y para «quién lo hace». Al momento de evaluar los resultados de la aplicación de los citados planes, debe considerarse que las múltiples modificaciones que han tenido a lo largo de su vigencia los han convertido en instrumentos muy distintos en comparación a cómo se concibieron originalmente. Existe claridad respecto de la necesidad que el proceso de planificación urbana tiene de poder cambiar las metas y fines propuestos, situación que contribuye al proceso de control que se plantea en esa forma de ordenar el uso del suelo de las ciudades y de los espacios en los cuales se inserta. Sin embargo, desde la perspectiva de la presente obra creemos que, a pesar de existir la necesidad de disminuir determinados índices de constructibilidad y calidad para ampliar la población beneficiaria de los programas de vivienda social, muchas veces dichas medidas han dejado en claro desmedro a los lugares involucrados en dichos proyectos. Pretender que todos los habitantes accedan a viviendas de gran calidad es algo inalcanzable, no solo para Chile, sino quizás también para la mayoría de los países. Sin embargo, creemos que la situación de desmedro muchas veces se plantea en el ámbito de los servicios y de los equipamientos, los que deberían haber sido proyectados en función de un desarrollo urbano equitativo para todos los habitantes y no solo para los de mayor poder adquisitivo. En base a lo anterior, a la hora de explicar los problemas de segregación socioespacial que viven las ciudades chilenas se debe tener en cuenta la relación que ha existido a lo largo de la historia entre las políticas urbanas y los programas de vivienda social, como uno de los elementos importantes de considerar a la hora de interpretar dicho proceso.

La Ley del Plan Habitacional estableció una larga lista de franquicias que intentaron promover la acción de los privados y motivar de paso la edificación de la vivienda propia, por parte de los mismos afectados, tanto de los grupos más pobres de la población como de aquellos estratos con capacidad adquisitiva. En general, se proponen una serie de exenciones de algunos impuestos que gravaban los contratos, los presupuestos y las transferencias. Desde una perspectiva global, las «viviendas económicas» definidas por la citada Ley «estaban exentas de todo impuesto fiscal que gravare la propiedad raíz, con excepción de aquellos correspondientes a los pagos de servicios, tales como pavimentación, alcantarillado, alumbrado y otros»[26].

Este apartado de la Ley del Plan Habitacional de 1959 fue una continuación de lo que estableció la Ley Pereira en 1949, legislación que tratamos en el capítulo iv. En términos generales, estas legislaciones trataron de conseguir el máximo margen de garantías tributarias que permitiesen a las empresas constructoras ampliar sus ganancias, lo cual posibilitaba obtener una mayor inversión en materia de edificación. Esto tendría efectos positivos en el empleo y en la economía en general. Se ha postulado que dichos incentivos beneficiaron principalmente a los sectores medios y medios altos, por lo que el Plan Habitacional de 1959 habría sido una medida de fomento para que aquellos grupos sociales consiguieran definitivamente sus viviendas. Sin embargo, no queda duda de que la citada estrategia de desarrollo de la política de vivienda en Chile amplió significativamente el número de soluciones otorgadas y, como veremos en los resultados obtenidos por dicho plan, se consiguieron por primera vez altos porcentajes de cumplimiento entre las metas propuestas y los objetivos alcanzados por la Corporación de la Vivienda.

El propio gerente de la corvi, Jorge Opazo, daba a entender, en un documento elaborado en 1963 para ser presentado al Comité de Vivienda y Planificación de las Naciones Unidas, las enormes ventajas que presentó, tras tres años de aplicación, el sistema de incentivos al sector privado que definió la Ley del Plan Habitacional de 1959. En este sentido, Opazo apuntaba lo siguiente:

> Para captar los capitales del sector privado hacia la construcción de viviendas económicas, el gobierno dio una serie de franquicias tributarias, que van desde la exención de la contribución territorial a la devolución de ciertos impuestos (compraventa).

[26] Plan Habitacional. Decreto con Fuerza de Ley nº 2, *op. cit*.

> El sector empresario de la construcción ha recibido préstamos especiales para la realización de sus proyectos (préstamos a dos años plazo), que les permiten ejecutar sus obras y vender las viviendas libremente en el mercado. Además, todas las obras que contrata la Corporación de la Vivienda se ejecutan por medio de empresas privadas, las que participan en libre competencia, por medio de propuestas públicas para lograr los contratos. Esta modalidad ha permitido un perfeccionamiento manifiesto de la industria chilena de la construcción, pues las empresas para rebajar sus costos han debido mecanizar sus procedimientos y perfeccionar la mano de obra, lo que ha permitido un mejoramiento substancial en el rendimiento[27].

Debemos apuntar que la CORVI tuvo importantes modificaciones con la promulgación de la Ley del Plan Habitacional de 1959. Amplió sus funciones, concentrando una serie de actividades que se realizaban en otras entidades, tanto públicas como semipúblicas. La idea de agrupar en una sola institución todas las atribuciones relativas a la gestión de las políticas de vivienda fue parte de los objetivos que en esta materia planteó el gobierno de Carlos Ibáñez hacia principios de los años cincuenta, tema al que hicimos referencia en el capítulo anterior. Sin embargo, continuó existiendo dispersión en algunas tareas vinculadas a las actuaciones públicas de administración y gestión de los programas de vivienda social. En este aspecto, podemos destacar lo ocurrido con la Corporación de Inversiones de Previsión, institución que, como vimos en el capítulo v, tuvo distintas tareas en materia habitacional, que se entrelazaban o sobreponían con algunas labores desarrolladas por la CORVI.

Esta última situación fue considerada por la Ley de Plan Habitacional que suprimió a dicha corporación y traspasó todas sus atribuciones a la CORVI. Ello significó que «los Departamentos Técnicos y de Arquitectura de las Instituciones de Previsión[28] que tenían la función de ejecutar, con fondos propios o con fondos de sus imponentes, obras de construcción de habitaciones, individuales o colectivas, para sus imponentes o terceros, pasaron a formar parte integrante de la Corporación de la Vivienda, fu-

[27] Opazo, *Chile y el Plan Habitacional..., op. cit.*, p. 9.

[28] Las Instituciones de Previsión, que contaban con departamentos técnicos que cumplían funciones relativas a planificar, diseñar y construir viviendas y que fueron centralizados en la Corporación de la Vivienda, fueron: el Servicio de Seguro Social, la Caja de Previsión de Empleados Particulares, la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, la Caja de Retiro y Previsión Social de los Empleados Municipales de la República, la Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, la Caja de Previsión de los Carabineros de Chile, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y la Caja de Previsión de la Marina Mercante (Decreto con Fuerza de Ley nº 2, 1959, *op. cit.*).

sionándose con ella»[29]. Según las propias palabras del gerente de la CROVI en 1963, dichas reformas posibilitaron una serie de avances que se podían expresar de esta manera:

> Esta racionalización ha permitido planificar en una forma más científica, con aprovechamiento de todos los recursos disponibles. Se han podido realizar estudios exhaustivos de las necesidades, producto de la expansión demográfica y del desarrollo económico, determinándose patrones habitacionales para cada zona del país, de acuerdo a sus condiciones climáticas y a la capacidad económica de sus adquirentes; estudiar costos y aprovechar los materiales más económicos y propios de cada región; y, por último, programas de viviendas de todo tipo, que permitan satisfacer las diversas necesidades habitacionales de la población[30].

De lo señalado por el gerente de la CORVI hacia 1963 se desprenden ciertas situaciones que marcan el punto de partida de algunas actividades que tuvieron gran significación en las labores de esta agencia pública hacia la primera mitad de la década de 1960. La idea de zonificar el territorio chileno a partir de determinadas tipologías de vivienda es un aporte de los años en que se generó la Ley del Plan Habitacional. Esta situación se asoció con los concursos que convocó la CORVI para lograr diseños cada vez más racionalizados de viviendas económicas, las que se denominaron «casas experimentales». La acción anterior fue uno de los pasos más importantes que desarrolló la CORVI para «exponer diseños y técnicas no tradicionales de construcción»[31]. Muchas de las ideas y propuestas que se desprendieron de dichos concursos fueron aplicadas a grandes conjuntos habitacionales de vivienda de baja o media altura. Las autoridades del ramo trataron de perfeccionar esos sistemas, que sirvieron para iniciar importantes proyectos de construcción en serie[32].

La CORVI en su nueva organización tuvo atribuciones que ampliaban tanto su acción directa como indirecta. A la ya referida centralización de las antiguas funciones de la Corporación de Inversiones de Previsión se le otorgaron aproximadamente cuatro millones de pesos extras en su presupuesto para abordar el problema de las poblaciones callampa. A su vez, a la CORVI se le asignó la obligación de prestar apoyo técnico a las personas que construyesen individualmente su vivienda, ya sea en algunos de los

29 Plan Habitacional. Decreto con Fuerza de Ley nº 2, *op. cit*.
30 Opazo, *Chile y el Plan Habitacional..., op. cit*., p. 7.
31 Bravo, *Vivienda Social Industrializada...*, *op. cit*., p. 3.
32 Arenas, *La construcción masiva de viviendas de interés social en baja altura*, 1979, p. 4.

programas de autoconstrucción o por iniciativa propia. En este sentido, dicha institución debería «proporcionar permanentemente a las personas que lo soliciten tipos de plano modelos, con sus respectivas especificaciones y cubicaciones, correspondientes a viviendas económicas, cuya superficie edificada no sea superior a 70 metros cuadrados y a viviendas campesinas cuya superficie edificada no sobrepase los 140 metros cuadrados»[33].

Paralelamente la CORVI, con la Ley del Plan Habitacional de 1959, vio también aumentar sus atribuciones para apoyar su labor de forma indirecta. Por ejemplo, la institución estuvo facultada para conceder créditos a corto plazo, hasta dos años, con el fin exclusivo de construir viviendas económicas. Por su parte, los fondos provenientes de las Cajas de Previsión deberían destinarse en su totalidad a construir viviendas y dichas instituciones también quedaban autorizadas para conceder préstamos a sus imponentes que deseasen adquirir viviendas económicas. Además, la CORVI aumentó sus entradas monetarias gracias al aporte del cinco por ciento de las utilidades de las empresas industriales, comerciales y mineras[34]. Este aumento de posibles fuentes de financiamiento más los estímulos que se dieron a las empresas constructoras permitieron alcanzar al gobierno de Jorge Alessandri resultados en el número de viviendas construidas significativamente mayores de los obtenidos en las décadas anteriores.

La CORVI fue la principal agencia de gobierno encargada de la gestión de las políticas de viviendas hasta la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965, fecha en la cual la CORVI pasó a ser una repartición más de esa cartera de Estado. Debemos apuntar, también, que la Ley del Plan Habitacional postuló importantes medidas complementarias a las que ya nos hemos referido y en las cuales la CORVI también tuvo una participación directa, como lo fueron aquellas acciones relacionadas al ahorro y la radicación y erradicación de los asentamientos espontáneos.

El fomento del ahorro y la estratificación de la demanda de viviendas sociales

Una de las primeras acciones que se realizó para llevar a cabo el Plan Habitacional de 1959 fue la de intentar institucionalizar el ahorro como una forma de obtener mayor compromiso monetario por parte de los adquirentes de las viviendas económicas. Se presentaba la necesidad de canalizar y dar seguridad a los fondos que los propios necesitados de vivienda iban depositando en sus cuentas de ahorro, ya que el fantasma de la inflación

[33] Godoy, *Rol de la CORVI en el..., op. cit.*, p. 58.
[34] *Ibídem*, p. 60 a la 63.

hizo que muchas personas tuvieran temor de entregar parte de sus ingresos para que fueran administrados por las agencias financieras. Ante esta situación, el gobierno de Alessandri creó lo que se llamó el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamos (SINAP), que estuvo conformado por la Caja Central de Ahorros y las diferentes Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

La Cámara Chilena de la Construcción tuvo un importante papel en la definición del citado Sistema de Ahorro y Préstamo. Algunos integrantes de la directiva de esta agrupación gremial realizaron diversos viajes a Europa y Estados Unidos para conocer las distintas modalidades creadas en esa parte del mundo para abordar las políticas de vivienda y de edificación en general. Dichos viajes se tradujeron, según las propias palabras de la Cámara, en importantes aportes a la formulación de lo que fue la Ley del Plan Habitacional de Chile de 1959. La experiencia recogida en aquellas visitas hizo «pensar en la necesidad de analizar la forma de adaptar los sistemas conocidos en el extranjero a nuestras realidades; revestían particular interés las Asociaciones de Ahorro y Préstamo existentes en Estados Unidos, las que, mediante el incentivo del ahorro de los ciudadanos, constituían una forma sana y eficaz de financiamiento de la vivienda»[35].

Desde la propia administración del SINAP, se hizo mención a la importancia mostrada por el modelo de Estados Unidos para llegar a formular el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo en Chile. A este respecto se señalaba lo siguiente:

> Nuestro sistema ha seguido muy de cerca al norteamericano. Es así como la Caja Central está inspirada en el Federal Home Loan Bank (Banco Federal de Crédito Habitacional), aunque tiene más facultades y atribuciones que este, ya que le corresponde el seguro de los préstamos y de los depósitos, la adquisición y descuento hipotecario, entre otras funciones, las que se realizan en Norteamérica por otras instituciones descentralizadas, aunque relacionadas o dependientes del Federal Home Loan Bank[36].

Por su parte, la Caja Central de Ahorros se concibió como organismo autónomo, entre cuyos objetivos principales estaba supervigilar las Asociaciones de Ahorro y Préstamo[37]. Estas últimas, una vez constituidas, recibirían el ahorro de las personas para entregarlo a sus asociados como

---

35 Cámara Chilena de la Construcción, *Cuarenta años construyendo bienestar...*, *op. cit.*, p. 60.

36 Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, *Manual de Conocimientos Básicos del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo*, 1971, p. 12.

37 Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Decreto con Fuerza de Ley 205, 1960.

créditos hipotecarios. Así, las asociaciones eran organizaciones financieras, voluntarias, sin fines de lucro y con la finalidad de recibir los depósitos de ahorro de sus socios y redistribuir en ellos los fondos reunidos, para que los beneficiarios utilizaran los préstamos en la construcción o adquisición de viviendas.

En Chile las Asociaciones de Ahorro y Préstamo cumplieron una función social, que radicaba en las condiciones favorables del crédito hipotecario que ellas prestaban a sus socios. En dicha acción también se pretendió realizar una labor educativa, debido a que incentivaba el espíritu de previsión y ahorro sistemático. También existía una función económica implícita en esas instituciones, que se manifestaba en la «creación de capitales basados en el ahorro popular, con la finalidad de que estos contribuyeran a la estabilidad de la industria de la construcción, financiando la edificación de viviendas con los recursos de los propios interesados, con lo cual hipotéticamente no se distraerían fondos de las instituciones financieras en desmedro de la industria, el comercio y la agricultura»[38].

Desde la Cámara Chilena de la Construcción se apuntaba que las «Asociaciones de Ahorro y Préstamo significaban, para quienes carecían de vivienda, un medio efectivo para poseerlas en plazos razonables; para quienes tenían dinero disponible, la posibilidad de una inversión segura y estable, y para la actividad constructora, la existencia de un mercado que permitía transformar la edificación de viviendas en un verdadero proceso industrial»[39].

Dentro del esquema planteado, una de las innovaciones más relevantes del sistema habitacional que se comenzaba a instaurar hacia comienzos de la década de 1960 estuvo asociada a la relación que se comenzó a establecer entre el tipo de vivienda a construir y la capacidad de pago de los mismos beneficiarios. Se apuntaba desde los mismos entes involucrados en la gestión del problema habitacional que en muchos casos se estaba construyendo con parámetros de calidad demasiado elevados, lo que conducía a reducir el número de soluciones a entregar cada año a los postulantes de las viviendas sociales. De esta manera, uno de los enunciados de la política habitacional del período en cuestión señalaba que:

> Habiéndose comprobado que la deficiencia habitacional se originó, no tanto por la insuficiencia de recursos, como por la desequilibrada asignación de estos, se proponen patrones habitacionales definidos, en concordancia con la capacidad económica de todos los sectores económicos de la población,

[38] Salgado, *et al*., *Treinta años de política habitacional,* 1993, p. 25.

[39] Cámara Chilena de la Construcción. *Cuarenta años construyendo bienestar..., op. cit.*, p. 63.

de manera que cada familia tienda a aspirar al standard habitacional que corresponda a sus posibilidades reales[40].

Ante tal situación se diseñaron soluciones que estuvieron en directa relación con la capacidad de pago de los beneficiarios de las viviendas. Se elaboraron diagnósticos de la distribución de los ingresos y de la potencial capacidad de pago de las familias chilenas en materia de vivienda. El cuadro 25 ilustra la distribución de las familias chilenas en función de la renta mensual percibida en 1960, tomando como moneda de referencia el dólar de Estados Unidos.

Cuadro 25. Número de familias según distribución del ingreso en Chile y su capacidad de pago para vivienda en 1960

Tramo de ingreso mensual en dólares	*Familias*	*%*	*Ingreso medio*	*Ingreso destinado a vivienda*				*Valor vivienda (1)*	*m² financiados*
				10%	*15%*	*25%*	*18%*		
Menos de 55	419.082	30,0	35	3,5	5,25	8,75	6,3	1.050	20,5
55-110	279.338	20,0	100	10	15	25	18	3.000	58,6
110-120	419.082	30,0	189	18,9	28,35	47,25	34,02	5.670	110,8
220-275	139.694	10,0	262	26,2	39,3	65,5	47,16	7.860	153,7
Más de 275	139.694	10,0	610	61	91,5	152,5	109,8	18.300	357,8
Total	1.396.890	100,0	174	17,4	26,1	43,5	31,32		

(1) Este valor se calcula en base al aporte del 18 por ciento del ingreso mensual de las familias consideradas.

Fuente: Mercado, 1977.

La información contenida en el cuadro citado se obtuvo mediante un muestreo que se aplicó entre los imponentes del Servicio de Seguro Social, que era en aquellos años el sistema estatal de previsión obligatoria para los obreros y asalariados chilenos. Asimismo, se realizó una encuesta a los afiliados a la Caja de Empleados Particulares. Ambas bases de datos permitieron establecer el límite monetario mínimo y máximo que las familias podían destinar al pago de una vivienda, los que, según los parámetros internacionales de la época, no debían ser inferiores al 15 por ciento ni superiores al 25 por ciento de la renta mensual. En función de esos resultados se estableció la siguiente clasificación:

a. El 4,5 por ciento de los obreros sin vivienda carece de la capacidad de pago suficiente para cancelar el dividendo más bajo y, por

[40] Corporación de la Vivienda, *Plan Habitacional de Chile..., op. cit.*, p. 7.

consiguiente, no puede optar a una vivienda de tipo mínimo, salvo subvención especial.
b. El 17 por ciento de los obreros sin vivienda podría, en razón de sus ingresos familiares, postular a viviendas mínimas.
c. El 61 por ciento de los obreros y el 12 por ciento de los empleados podrían postular a viviendas medias.
d. El 11 por ciento de los obreros y el 26,5 por ciento de los empleados podrían postular a viviendas con mejores terminaciones.
e. El 6,5 por ciento de los obreros y el 54 por ciento de los empleados gozaba de rentas suficientemente altas como para no interesarse por las viviendas que CORVI construye y preferir, presumiblemente, aquellas que podría ofrecerle el sector privado.
f. La estadística consideró un 7,5 por ciento de empleados de rentas muy bajas que no fueron consideradas en los estudios, por estimarse que estas rentas correspondían a ocupaciones que representaban una jornada completa y no constituían la única fuente de ingreso de quienes las recibían[41].

Las viviendas establecidas en la clasificación anterior fueron también definidas en esos años por la CORVI, bajo la filosofía de no solo racionalizar la institución en términos administrativos, sino también los tipos de viviendas a construir, con el fin de cubrir un mayor número de beneficiarios. De esta manera, se establecieron tres categorías básicas:

a. Vivienda mínima: destinada a satisfacer la demanda habitacional de los sectores más bajos. Consistía en un sitio urbanizado, provisto de una unidad sanitaria (baño y cocina) y, en ciertos casos, se proyectaba además un ambiente habitable destinado a construir la primera etapa de una futura vivienda.
b. Vivienda media: consiste en un sitio urbanizado y una vivienda cuyo programa puede estar comprendido entre alternativas que iban de una sala de estar, un dormitorio y servicios, hasta cuatro dormitorios y sala de estar-comedor.
c. Vivienda superior: destinada al sector de más altos ingresos y constituida por un sitio urbanizado, provisto de una vivienda terminada, de tres o cuatro dormitorios, y con terminaciones de mejor calidad que las especificaciones contenidas en las viviendas medias.

Las viviendas mínimas estuvieron asociadas en su mayoría a las soluciones que se otorgaron a los habitantes de las poblaciones callampa, situación que abordaremos en el siguiente punto del presente capítulo. Las viviendas medias quedaron representadas en aquellos conjuntos habitacionales que

[41] Corporación de la Vivienda, *Segundo Plan Trienal, 1962-1964*, 1962, p. 38-41.

diseñó la CORVI para los grupos sociales medios y medios bajos, muchos de los cuales siguieron la línea de trabajo que se venía desarrollando en función de la construcción de agrupaciones vecinales vinculadas a los principios de la arquitectura racionalista. Finalmente, las viviendas superiores estuvieron destinadas a aquellas familias que con sus propios ingresos eran capaces de edificar sus viviendas y que con los beneficios de la Ley de Plan Habitacional se vieron en condiciones de concretar sus proyectos.

La nueva forma de concebir y actuar sobre el problema de la vivienda en Chile estuvo representada en la primera mitad de los años sesenta por el conjunto de acciones que hemos descrito en los párrafos anteriores. Esto llevó a construir viviendas que se relacionaron directamente con la capacidad de pago de los propios demandantes. Esta forma de diseñar la política de vivienda en Chile se ha mantenido con algunas modificaciones prácticamente hasta el día de hoy.

Las acciones en torno a los asentamientos espontáneos en el contexto del Plan Habitacional de 1959

Las primeras medidas que intentaron abordar esta problemática estuvieron dadas por la acción que desarrolló la Fundación de Viviendas de Emergencia en los años cuarenta. Posteriormente, durante el Gobierno de Ibáñez se desarrollaron los ya citados programas de Autoconstrucción y Ayuda Mutua que estuvieron destinados a solucionar la carencia de viviendas de los habitantes de las callampas. Fue la Ley del Plan Habitacional de 1959 la que dio un nuevo impulso a este tipo de actuaciones e intentó comprometer económicamente a los habitantes de dichos asentamientos, con el sistema de ahorro y acceso a la vivienda que hemos descrito en el punto anterior. Dentro de los fundamentos de la mencionada ley se hizo la siguiente referencia a la necesidad de actuar sobre aquellas poblaciones:

> Aun cuando las metas habitacionales fijadas no contemplan los recursos necesarios para mejorar la deficiencia habitacional acumulada, se estima recomendable utilizar el esfuerzo privado de los sectores más modestos de la población, mediante programas de erradicación de poblaciones insalubres, en cuyas etapas de ejecución los interesados intervendrían completando sus viviendas. De esta manera, una inversión relativamente baja en inversión mínima y viviendas parcialmente construidas va solucionando el grave problema

> de la vivienda callampa y produce enormes beneficios educativos y sociales, disminuyendo al mismo tiempo la deficiencia de arrastre[42].

Una de las estrategias de mayor significado que se tomó en el período aludido correspondió a los Programas de Erradicación, que eran, según la CORVI, «el traslado masivo de poblaciones generadas espontáneamente, llamadas callampa, que se encontraban en las inmediaciones de las grandes ciudades y especialmente en la capital, Santiago»[43]. Dicho traslado se efectuaba a terrenos urbanizados y loteados, en los cuales los beneficiarios instalaban provisoriamente sus viviendas primitivas en el fondo de los predios, para luego realizar, por autoconstrucción o por contrato con empresas especializadas, la vivienda definitiva en la sección delantera del sitio. La CORVI, a través de su Departamento Jurídico y de Asistencia Social, intentaba, además de dar asesoría técnica a los involucrados en estas operaciones, fortalecer las organizaciones de base, dando a los habitantes nuevas directrices de desarrollo social que les permitiesen alcanzar mejores niveles de vida.

Las viviendas construidas por la labor directa de la CORVI estuvieron subvencionadas, debido a que, supuestamente, en estas intervenciones no existía afán de lucro y el valor de venta final de la solución estaba recargado solo en un 6 por ciento, por concepto de administración. Las solicitudes de postulación a estos programas «se calificaban con la asignación de puntos, de acuerdo con el siguiente criterio: por el matrimonio legalmente constituido, 20 puntos; por cada carga familiar, 10 puntos; por cada cien *cuotas de ahorro* depositadas por el solicitante, 10 puntos; para las viviendas básicas, las exigencias eran más bajas y se exigía un puntaje límite de 90 puntos para las viviendas medias y 60 puntos para las viviendas mínimas»[44].

Otra alternativa utilizada fue radicar dichos asentamientos, lo que significaba mantener la población en el mismo lugar donde se localizaba el núcleo original de la ocupación. En general, las soluciones mínimas otorgadas tanto en las erradicaciones como en las radicaciones consistieron en otorgar los servicios básicos de urbanización, como agua potable, luz eléctrica y alcantarillado, a todas las viviendas, y de paso construir una unidad sanitaria[45], que contaba con baño y cocina; además, se saneaba la propiedad, entregando a los beneficiarios el título de dominio del terreno. También se

---

42 Corporación de la Vivienda, *Plan Habitacional de Chile..., op. cit.*, p. 7.

43 Haramoto, *Políticas de Vivienda Social...*, *op. cit.*, p. 90.

44 *Ibídem*, p. 90 y 91.

45 Parte de la modalidad de solución otorgada por los programas de erradicación de comienzos de los años sesenta va a ser incorporada posteriormente por las «radicaciones de campamentos», ejecutadas durante el gobierno militar (1973-1989).

entregaban viviendas básicas, de una o dos habitaciones, susceptibles de ser ampliadas por autoconstrucción. Respecto de las características generales de los asentamientos generados bajo esta modalidad de subdivisión del suelo, es posible afirmar que «los sitios se agrupaban en poblaciones de una superficie no menor a una hectárea, con una densidad de 250 habitantes por hectárea»[46].

Las intervenciones que se realizaron en la primera mitad de la década de 1960 respecto de las poblaciones callampa fueron bastante cuestionadas en algunos círculos académicos y profesionales. Las críticas realizadas dejaban en claro los efectos de las «erradicaciones» en la morfología de las ciudades y sus consecuencias en la segmentación social del espacio urbano. Por ejemplo, en 1961, el Colegio de Arquitectos de Chile hizo los siguientes comentarios a los programas de erradicación:

1. La erradicación de poblaciones ha repercutido necesariamente en la fisonomía y estructura de nuestras ciudades, tanto por la formación de nuevos barrios o distritos hasta ahora sin urbanización, como por la desocupación de sectores densamente poblados y de un alto grado de insalubridad.
2. La magnitud de las poblaciones que ha sido necesaria erradicar ha determinado, en los casos principales, la urbanización de nuevas áreas que por contener más de treinta mil habitantes de una pobre y deprimente homogeneidad exceden las unidades de un barrio o de una unidad vecinal, constituyendo más propiamente ciudades para erradicados.
3. Los terrenos elegidos para erradicación son generalmente de buena calidad agrícola y marginales a las áreas de urbanizadas existentes. El propósito aparente de obtener grandes áreas a bajo precio se desvirtúa por el mayor costo de las obras de urbanización y las dificultades de su enlace; y la intención de separar estos barrios de otros considerados de mayor categoría contradice la necesidad de integración social a que debe tender la ciudad contemporánea[47].

Desde una perspectiva global, lo apuntado por el Colegio de Arquitectos resume de manera clara las principales desventajas que presentaban las erradicaciones que se estaban llevando a cabo en las ciudades chilenas, en los comienzos de los años sesenta. A las limitantes expuestas, se sumaba el hecho de que los proyectos de erradicación acentuaban la modalidad de crecimiento horizontal de las ciudades chilenas y en especial la capital del

[46] Colegio de Arquitectos de Chile, Vivienda mínima y de erradicación. *El Colegio de Arquitectos ante la necesidad de Viviendas Mínimas*, 1961, p. 13.

[47] *Ibídem*, p. 16.

país, Santiago. Esto provocaba una serie de externalidades que tuvieron consecuencias directas en la calidad de vida de la población beneficiaria: por una parte, solucionaban su problema habitacional, pero, por otra parte, muchas veces se alejaban significativamente de sus fuentes de trabajo, lo que repercutió considerablemente en los tiempos de desplazamiento de aquellas personas.

Los aspectos mencionados estuvieron en el centro de las críticas que se hicieron a las «erradicaciones» en los años venideros. Una evaluación de la política habitacional del período abordado en esta parte de la investigación, realizada en 1972, señalaba respecto de las consecuencias de los programas de erradicación y del sistema de acceso a la vivienda instaurado a principios de la década del sesenta que:

a. Con las erradicaciones se reconstruye la segregación urbana, localizando las callampas erradicadas en barrios nuevos y alejados.
b. Se incorpora institucionalmente a un sistema financiero de ahorro y préstamo las familias de más baja capacidad económica, para hacerlas propietarias urbanas.
c. Se crean, dentro de la ciudad, barrios anormales en su conformación social, por la agrupación forzosa del sistema de puntaje de familias casi idénticas[48].

Otro de los problemas asociados a este tipo de solución habitacional que contribuía a marcar la diferencia entre las áreas residenciales de las ciudades se relacionaba con la provisión de equipamientos y servicios básicos, los que en un principio tampoco eran provistos en el contexto de la solución de vivienda otorgada por los citados programas. Ante esta situación, el gremio de arquitectos hizo un llamado a coordinar estas acciones con lo establecido en los instrumentos de planificación territorial. En este sentido, en un documento ya citado, la agrupación gremial mencionada hizo una serie de recomendaciones a considerarse en los programas de erradicación; entre ellas, eran especialmente relevantes las siguientes:

a. La única manera rápida de afrontar la erradicación total de las poblaciones irregulares es localizar las familias en suelo saneado, con urbanización mínima –agua, electricidad, soleras y ripiado de calles– y otorgar títulos gratuitos, condicionados a la constitución de Cooperativas de Construcción, y autorizando, entre tanto, la instalación de una caseta sanitaria básica y de las propias mejoras en el fondo de los terrenos.

[48] Santa María, *Las tres vías en la historia del...*, *op. cit.*, p. 17.

b. Estas cooperativas deben construirse sobre la base de la autoconstrucción sistematizada, que utilice materiales y unidades prefabricadas adquiribles con crédito, de acuerdo a un programa obligatorio de crecimiento de las viviendas y de término de la urbanización.
c. Todas las municipalidades deben tener la obligación de planificar, dentro de la zona urbana de sus Planos Reguladores, sectores de erradicación capaces, a lo menos, para dar cabida a los habitantes de aquellas poblaciones irregulares que existen en su territorio[49].

Resalta de lo expuesto por el Colegio de Arquitectos la importancia que se le otorga a la constitución de cooperativas de construcción. Dichas asociaciones formaron parte de las propuestas más importantes realizadas por la Unión Panamericana en la década de 1950, institución a la cual hicimos referencia en el capítulo IV. Debemos apuntar que en Chile hasta 1950 existían cerca de catorce cooperativas de vivienda. En 1954, bajo la influencia de los postulados provenientes de la citada Unión Panamericana, se promulgó una Ley de Cooperativas de Vivienda[50], que fue uno de los pasos más importantes dados en Chile para promover este tipo de asociaciones con fines habitacionales. Con esa ley las cooperativas de vivienda aumentaron considerablemente: así, en 1954 este tipo de agrupaciones aumentó a ochenta y tres[51]. Posteriormente, la propia Ley de Plan Habitacional de 1959 las incluyó dentro de sus objetivos y volvió a impulsarlas como uno de los medios válidos para agrupar a los adquirentes de las viviendas sociales y canalizar a través de ellas algunas ayudas oficiales.

En este marco, la legislación que normaba esas asociaciones fue modificada a comienzos de los sesenta, situación que tuvo resultados que se vieron rápidamente reflejados en la constitución de Cooperativas de Vivienda, que en 1963 ya alcanzaban las 367. Una modalidad importante dentro de esas agrupaciones la constituyeron en esos años las Cooperativas de Autoconstrucción, para lo cual la CORVI elaboró en 1961 un reglamento especial para normar su constitución y funcionamiento[52].

El sistema impuesto por la Ley del Plan Habitacional redujo en muchos de sus postulados el problema de la vivienda a una cuestión económica, dejando de lado numerosas variables de orden social y territorial que afectaban directamente el planeamiento de las ciudades. Este asunto ha

[49] *Ibídem*, p. 17.
[50] Dicha ley se vio favorecida por todos los beneficios de la Ley de Cooperativas, cuyo texto definitivo fue fijado por el Decreto Supremo nº 596 del Ministerio del Trabajo el 14 de noviembre de 1932.
[51] Donoso, *El problema habitacional en Chile..., op. cit.*, p. 124.
[52] Bravo, *Aporte económico del Estado a la solución del problema habitacional*, 1960, p. 47-63.

seguido siendo una de las tareas pendientes de las políticas de vivienda hasta nuestros días y ha sido un objetivo a cumplir por parte de la mayoría de los gobiernos chilenos hasta la actualidad. De hecho, en las últimas elecciones presidenciales de Chile a finales de siglo xx, se postulaba por parte de los candidatos la necesidad de coordinar y construir ciudades sustentables que integrasen de manera efectiva los sectores sociales más desposeídos al conjunto de la sociedad, cuestión que retomaremos en el último capítulo del presente libro.

Las erradicaciones masivas en Santiago

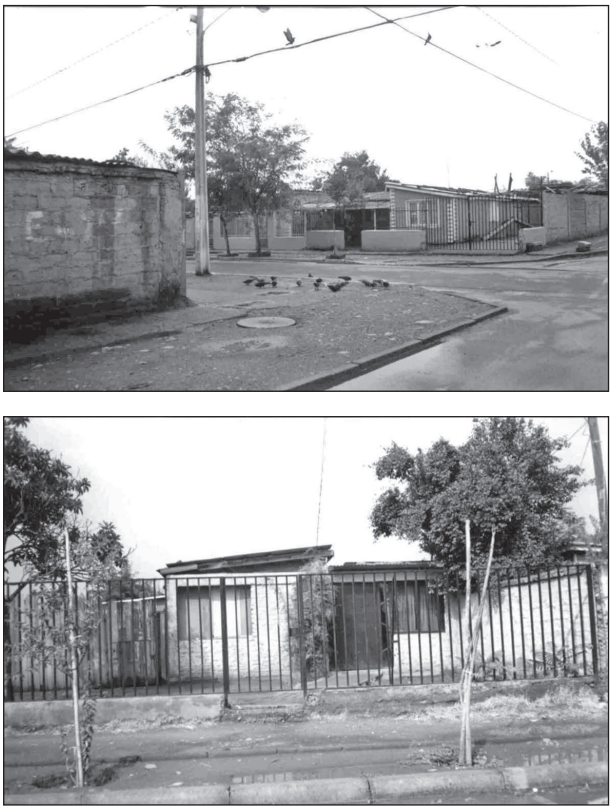
Como apuntamos, las erradicaciones llevadas a cabo hacia fines de la década de 1950 y primera mitad de los sesenta involucraron grandes contingentes de población en las ciudades chilenas. Esta situación cobró especial fuerza en Santiago, donde grandes paños de la ciudad se formarán en base a este tipo de intervenciones.

Conjuntos de vivienda que son un verdadero emblema en los sectores populares capitalinos tienen precisamente su origen en este período, donde se conformaron asentamientos como la población San Gregorio, Lo Valledor Norte y Sur y José María Caro.

La población San Gregorio, construida a partir de 1959 en el área sur de la ciudad de Santiago, involucró cerca de 25.000 personas que habitaban en callampas, construyéndose un total de 4.384 viviendas en una superficie cercana a las 20 hectáreas (figura 39). Los terrenos que acogieron a los erradicados contaban con urbanización y con una caseta sanitaria en cada lote, la cual pasó a ser el cuarto de baño de las nuevas residencias, al levantarse estas en torno a la caseta. Las viviendas se construyeron por autoconstrucción y tuvieron una superficie promedio de 38 metros cuadrados, «con dos dormitorios, sala de estar-comedor y cocina y un zaguán para lavado, adaptándose así a las formas de vida de los pobladores; la zona de dormitorio era susceptible de ser ampliada, pudiéndose agregar los recintos que fuesen necesarios a cada familia»[53].

[53] Haramoto, *Políticas de Vivienda Social...*, *op. cit.*, p. 91.

Figura 39. Vistas de la población San Gregorio hacia el 2000



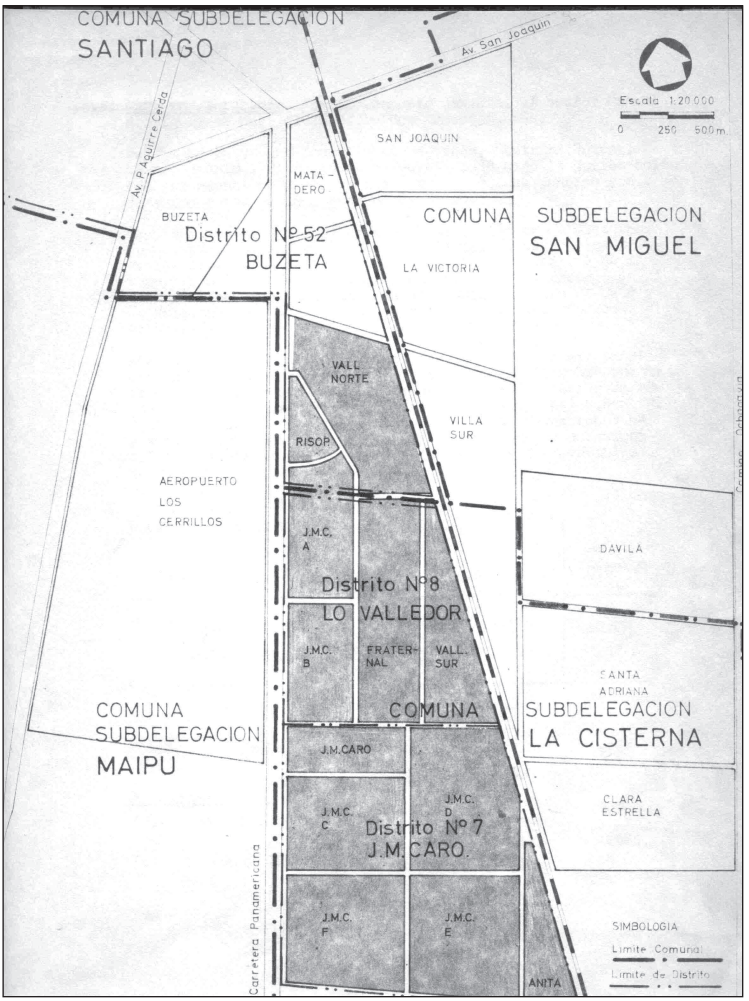
Fuente: Fotografías Andrés Núñez, 2000.

Por su parte, los conjuntos Lo Valledor Norte y Sur y José María Caro se emplazaron en los antiguos terrenos del fundo Lo Valledor, que limitaban con el aeropuerto de Los Cerrillos. Este grupo de asentamientos más las poblaciones Alberto Risopatrón, Fraternal Ferriviaria y Población Anita conformaron lo que se denominó en aquellos años el sector Manuel Rodríguez. Se calculaba que en 1967 la población que habitaba en estos conjuntos era cercana a las 90.000 personas. Según el Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, CIDU, de la Pontificia Universidad Católica, «por su ubicación y características de urbanización, estas grandes poblaciones habrían sido construidas para transformarlas en ciudades dormitorio, relativamente autosuficientes, con casas modestas, proyectadas inicialmente, reducidas en superficie, pero susceptibles de ser ampliadas»[54].

[54] Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, *Reconocimiento y bases para un Programa de Desarrollo Urbano, Sector Manuel Rodríguez, Santiago*, 1967, p. 15.

Los pobladores organizados de esos conjuntos, hacia la mitad de la década de 1960, propusieron la creación del municipio Guerrillero Manuel Rodríguez, haciendo alusión al carácter combativo y revolucionario que los líderes de esas organizaciones pretendieron imponer a esos territorios. Precisamente en 1966 un conjunto de juntas de vecinos de las poblaciones Lo Valledor Norte y Sur, Anita, Alberto Risopatrón, Fraternal Ferroviaria y José María Caro encargaron al mismo CIDU un estudio de factibilidad que sustentase dicha solicitud[55].

Figura 40. Poblaciones de la CORVI en el sector Manuel Rodríguez



Fuente: CIDU, *op. cit.*

[55] Garcés, *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago*, p. 101-105.

La figura 40 muestra la localización de las poblaciones citadas, que se ubicaron vecinas a importantes conjuntos que la CORVI construyó en la década de 1950, como la Villa Sur, Santa Adriana, Clara Estrella y Miguel Dávila, entre otras. La agregación de todos estos conjuntos sin lugar a duda dibujaba un complejo panorama socio territorial en la ciudad y se constituía en uno de los fragmentos más significativos de acumulación de población de escasos recursos, dando lugar a una segregación social de gran escala, potenciada por las políticas de vivienda.

Las erradicaciones masivas tuvieron como destino viviendas de autoconstrucción y unidades terminadas. En el caso de las primeras, continuaron con los emprendimientos iniciados por el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, al cual nos referimos en el capítulo v. Los conjuntos de vivienda del Plan Habitacional fueron de gran tamaño, situación que se vio reflejada en la ciudad a través de espacios residenciales compuestos esencialmente por viviendas nuevas, pero muchas veces desprovistas de los equipamientos e infraestructuras necesarias para satisfacer a miles de personas que se radicaban en esas localizaciones. Precisamente, en Santiago, tanto las viviendas de autoconstrucción más los conjuntos terminados se fueron concentrando en áreas específicas de la ciudad e involucraron importantes superficies de suelo.

Resultados del Plan Habitacional, 1959-1964

Los primeros años de funcionamiento del Plan Habitacional del período transcurrido entre 1959-1964 fueron bastante auspiciosos y, en general, se asociaron a una marcha positiva que tuvo la economía chilena en los comienzos del gobierno de Jorge Alessandri. El discurso del gobierno estuvo centrado en destacar el salto cuantitativo logrado en materia habitacional, el número de soluciones construidas en el período aludido fue significativamente mayor a lo acontecido en las décadas anteriores.

Según lo que se planteaba en el Programa Nacional de Vivienda elaborado por la Corporación de Fomento hacia 1960, se necesitaban construir en Chile 578.700 viviendas durante la década de 1960, lo que daba un promedio de 57.870 unidades por año. Las realizaciones del Plan Habitacional de 1959, durante el período 1958-1965, fueron más bajas que las señaladas por el Programa Nacional de Viviendas, llegándose a construir 32.562 viviendas por año.

Cuadro 26. Viviendas proyectadas y metas cumplidas por el Plan Habitacional de Chile 1959-1965

	Total	*Viviendas por año*	*Sector público*	*Porcentaje*	*Sector privado*	*Porcentaje*
Viviendas proyectadas	240000	40000	-		-	
Viviendas construidas	183372	30562	104522	57	78850	43
Superficie edificada	12657000	-	5738000	45	6919000	55
Promedio de superficie de viviendas	-	-	55 m²	-	87 m²	-

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1970.

Según se observa en el cuadro 26, durante el período aludido se edificaron en Chile 183.372 viviendas, de las cuales un 57 por ciento se realizó bajo la acción del sector público y un 43 por ciento a través de la iniciativa privada. Interesa destacar que la superficie promedio de las viviendas construidas por el Estado llegó a 55 metros cuadrados, en contraposición con los 87 metros cuadrados que alcanzó la media de las residencias construidas por la citada iniciativa privada.

Lo anterior da cuenta del tipo de vivienda que construyó la CORVI en ese período y de la relevancia que tuvieron los programas de vivienda mínima dentro de la acción de esa agencia. A su vez, a partir de la superficie promedio que involucraron las viviendas del sector privado, se puede deducir que ellas cumplieron su objetivo de satisfacer a los grupos medios y medios altos.

Desde el punto de vista cuantitativo, debemos señalar que, dentro de los aspectos que influyeron negativamente en el cumplimiento de las metas trazadas por el Plan Habitacional de 1959, estuvo el terremoto de 1960, que afectó con especial magnitud la zona sur de Chile. Esto hizo que se desviaran recursos hacia la reconstrucción de las zonas devastadas por el seísmo, en las que la construcción de nuevas viviendas fue uno de los objetivos que se platearon en los programas de ayuda a los lugares afectados. Otro elemento que repercutió en desmedro de los objetivos del Plan Habitacional sería la nueva crisis económica que afectó a Chile a partir de 1962, año en que la inflación llegaba al 28 por ciento, para subir a un 45 por ciento en 1963, hasta alcanzar en 1964 el 40 por ciento[56].

[56] Collier, *Historia de Chile..., op. cit.*, p. 247.

Algunos ejemplos de la labor del Plan Habitacional en Santiago

Desde la perspectiva de las realizaciones obtenidas por la CORVI en sus conjuntos habitacionales, aparte de las ya citadas erradicaciones, podemos mencionar que dicha entidad estatal continuó construyendo soluciones de vivienda en altura, junto a residencias individuales de carácter unifamiliar. En este sentido, podemos afirmar que se siguió con lo que se venía realizando prácticamente desde la década de 1940.

Dentro de los conjuntos habitacionales en altura que destacan del período, podemos citar la Unidad Vecinal Portales[57], construida a partir de 1959 en la periferia poniente de la ciudad de Santiago. Dicho conjunto se caracterizó «por una arquitectura que exteriorizaba sus espacios comunes, con circulaciones peatonales en altura y escaleras en las testeras, generalmente de hormigón armado a la vista; en él se diseña incluso un sistema de circulación vehicular en el interior de los bloques más largos, en el tercer piso, al cual se accede por rampas circulares ubicadas en los externos de los edificios»[58]. En el diseño de este conjunto estuvo presente en toda su magnitud la influencia que tuvo en Chile el arquitecto urbanista Le Corbusier, que llegó a tener en el país discípulos directos que trabajaron junto a él en Francia durante diferentes períodos entre las décadas de 1930 y 1960[59].

[57] El concepto de «unidad vecinal» es propuesto originalmente por el urbanista norteamericano Clarence Perry y se difunde en distintos países de Europa y América. Perry propone una serie de elementos que servirán de base conceptual para el diseño de conjuntos de viviendas colectivas y de barrios planificados en las periferias. Propone una serie de parámetros que buscan la funcionalidad de los distintos componentes de la morfología de la ciudad, un equilibrio entre los usos residenciales, industriales con las infraestructuras y equipamientos necesarios para la vida de las comunidades humanas (ver Perry, 1929). Dichas unidades, según una publicación aparecida en Barcelona hacia finales de los años 1950, debían estar compuestas por una población «de cinco a ocho mil habitantes, con un centro cívico compuesto de iglesia, colegio de primera enseñanza, biblioteca, mercado, clínica, cine, bares, oficinas, jardines infantiles, entre otros, procurándose que el tamaño de esta unidad orgánica tenga un radio aproximado de 700 metros. Siendo así, los habitantes que vivan en sus extremos emplearán de diez a quince minutos para trasladarse pie a dentro de la comunidad» (Boix, *Urbanismo,* 1959, p. 41).

[58] San Martín, *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*, 1992, p. 42.

[59] Eliash, *Cuando las arquitecturas eran blancas. Notas sobre la influencia la influencia de Le Corbusier en Chile*, 1987, p. 15-22.

Figura 41. Esquema del diseño de la Unidad Vecinal Portales, publicado por la Corvi en 1963

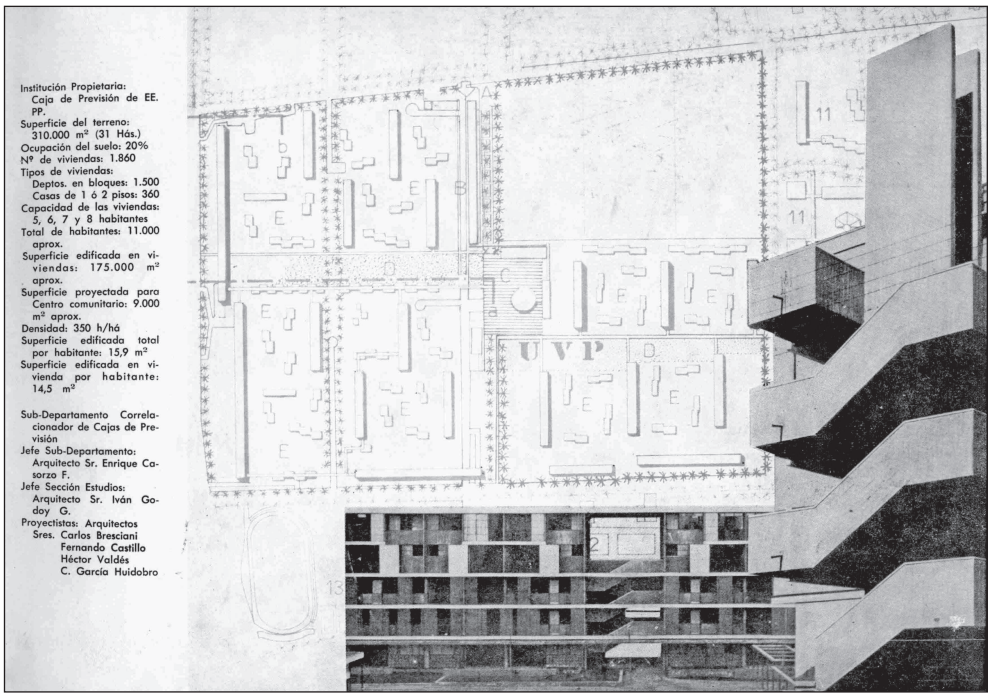


Figura 42. Vistas de la Unidad Vecinal Portales hacia 1997



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

La Unidad Vecinal Portales[60] involucró la construcción de 1860 viviendas, que se componen de 1.500 departamentos en bloques y 360 casas de uno y dos pisos, que se edificaron en un total de 31 hectáreas. La figura 41 muestra un esquema general de esta unidad vecinal publicado por la Corporación de la Vivienda en 1963 y la figura 42 ilustra algunas vistas de dicho conjunto habitacional hacia 1997.

[60] El proyecto de este conjunto habitacional estuvo diseñado por los arquitectos Carlos Bresciani, Fernando Castillo, Héctor Valdés y Carlos Huidogro, los que estuvieron vinculados a una gran cantidad de proyectos de la CORVI durante de la década de 1960.

Figura 43. Esquema general del diseño de la Unidad Vecinal Providencia publicado por la Corvi en 1963

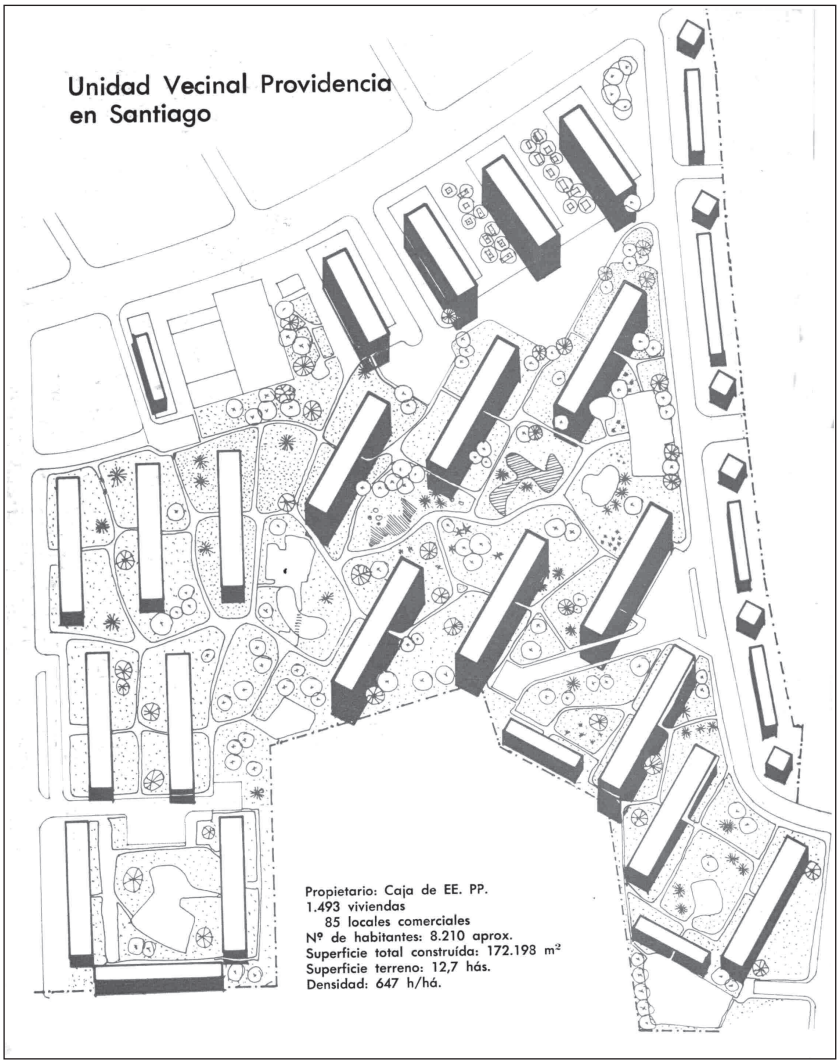


Figura 44. Vistas de la Unidad Vecinal Providencia en 1963





Otra intervención basada en los mismos principios fue la Unidad Vecinal Providencia[61], construida en el área centro oriente de la ciudad de Santiago, que involucró la construcción de 1.843 viviendas, agrupadas en bloques de departamentos. Las figuras 43 y 44 dan cuenta de una imagen del diseño general y exponen dos vistas de este conjunto residencial hacia 1997. Según la CORVI, el proyecto de la Unidad Vecinal Providencia se basó en poder revitalizar el sector de la ciudad de Santiago donde se edificó esa agrupación residencial. Al respecto, en 1963 se señalaba desde esa agencia lo siguiente:

> La Unidad Vecinal Providencia obedece a un criterio de remodelación urbana o renovación, pero con una característica diferente a lo usual; se trata en este caso de modificar en barrio floreciente un sector que por diversos motivos constituye un foco antiguo y decrépito. Se abordó el problema con miras a establecer una unidad habitacional con un cierto grado de autosuficiencia, en lo que a comercio menor y esparcimiento infantil se refiere. No se contemplaron elementos como cine, mercado, iglesia y similares, dado que en el sector ya existen en cantidad suficiente para satisfacer la demanda producida por cerca de 10.000 habitantes[62].

Debemos apuntar que muchos de los proyectos edificados bajo esta modalidad se concibieron como intervenciones urbanas, vinculadas a poder desencadenar procesos de densificación y renovación de las áreas de la ciudad en las que se edificaban. En general, se ha señalado que una parte importante de lo que se construyó en materia de vivienda social en esos años se hizo a expensas de consumir grandes superficies de suelo, usando el criterio de su menor valor en la periferia como guía para localizar las viviendas sociales. Esto debe ser precisado, señalando que efectivamente fue así, pero que en los proyectos destinados a los sectores de mayores ingresos hubo también la preocupación por establecer líneas de diseño que optimizaran el uso del espacio a partir del criterio de la densificación.

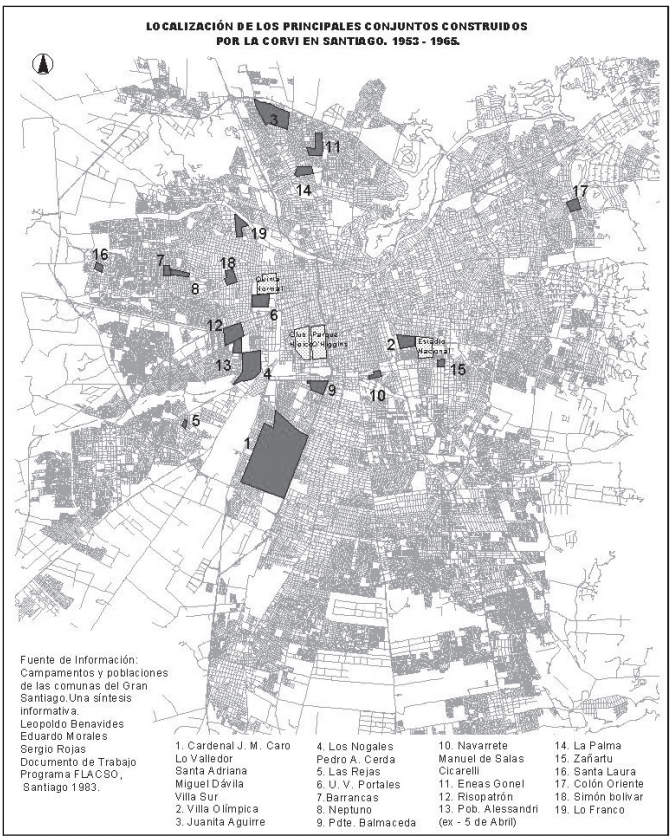
[61] Los arquitectos que diseñaron este proyecto fueron Isaac Ezquenazi y Carlos Barella.
[62] Corporación de la Vivienda, *Plan Habitacional de Chile, op. cit.*, p. 37.

Figura 45. Vistas de la Unidad Vecinal Providencia hacia 1997



En la expansión de la ciudad de Santiago, la vivienda social en base a grandes conjuntos fue en los años sesenta un elemento clave en su generación. Como ocurrió en las décadas anteriores, las agrupaciones residenciales destinadas a los grupos de menores ingresos continuaron ubicándose en terrenos periféricos (figura 46).

Figura 46. Localización de los principales conjuntos de viviendas construidos por la Corvi en Santiago, 1953-1965



Desde una perspectiva general, en el período de tiempo analizado por el presente capítulo, debemos apuntar que las soluciones de vivienda vinculadas a los grupos de más bajos ingresos constituyeron parte importante de las residencias que se edificaron bajo la acción directa del Estado. Los diseños de vivienda utilizados privilegiaron el parámetro económico y la capacidad de pago de los beneficiarios. El aumento significativo que se alcanzó en el número de casas construidas respecto de los períodos anteriores se logró en buena parte por la racionalización de los recursos, lo que dio como resultado diferentes tipologías de vivienda que correspondieron a distintos grupos sociales.

A partir de la puesta en marcha de la Ley del Plan Habitacional de 1959, se generaron una serie de iniciativas en materia de políticas de vivienda social que servirán de base para muchas acciones que se ejecutarán en las décadas posteriores. La institucionalización definitiva del ahorro

previo, la construcción de viviendas en función de la capacidad de pago, los programas de erradicación y radicación, entre otros, han sido elementos que han cruzado las actuaciones públicas en materia de vivienda social hasta nuestros días.

Capítulo vii

El ministerio de la vivienda de 1965 y la operación sitio de la segunda mitad de la década de 1960

La segunda mitad de la década de 1960 se caracteriza en materia de políticas de vivienda en Chile por la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y por la puesta en marcha de las Operaciones Sitio, que representaron la masificación de los programas de autoconstrucción dirigidos a la población de más bajos ingresos. El citado ministerio continuó con el proceso de racionalización de la administración pública en torno al problema de la vivienda iniciado hacia comienzos de los años cincuenta. Dentro de sus fundamentos estuvo presente la necesidad de contar con una agencia que pudiera aglutinar una serie de funciones que se encontraban repartidas en diferentes instituciones del Estado. Las distintas actuaciones públicas que se materializaron por esos años en el ámbito habitacional se dieron en un contexto de importantes movilizaciones sociales, que en muchos casos tuvieron en la vivienda su bandera de lucha e influyeron en algunas de las acciones oficiales en torno a dicho problema.

El contexto político y social de la segunda mitad de la década de 1960 y las nuevas visiones de la acción social del Estado

El último quinquenio del decenio de 1960 estuvo marcado desde la perspectiva política por la llegada a la presidencia de Chile de Eduardo Frei Montalva, que buscó, dentro de sus objetivos de gobierno, mejorar el acceso a algunas prestaciones públicas, como la salud, la educación y la vivienda.

Los postulados del programa de Frei tuvieron una orientación social cristiana, con cierto espíritu reformista, que buscaban introducir algunos cambios en la desigual distribución del ingreso, junto con promover la participación de las organizaciones sociales en las esferas del poder político. Dentro del diagnóstico social efectuado por los asesores del citado gobierno, se apuntaba que el crecimiento económico del país se había prácticamente estancado y que la inflación continuaba siendo uno de los problemas de orden macroeconómico que causaba grandes pérdidas al erario nacional. Este hecho afectaba, no solo al quehacer del Estado, sino también a los sectores más desprotegidos de la sociedad, que se veían fuertemente impactados por el alza desmedida en los precios de los bienes y servicios de consumo básico[1].

Para superar esta situación se propuso reformar cuatro áreas fundamentales para el desarrollo de la sociedad chilena de aquellos años. Dichas áreas estuvieron representadas por la «promoción popular», la educación y el bienestar, el sector rural y el cobre. Respecto de la primera cuestión, debemos mencionar que una de las primeras medidas que se tomaron en esta dirección durante el citado mandato estuvo representada por la constitución del Consejo Nacional de Promoción Popular, que tuvo dentro de sus aspiraciones el lograr la integración de la población económica y socialmente más desfavorecida, a partir del fortalecimiento de las organizaciones poblacionales de base[2].

Una parte considerable de los fundamentos ideológicos en que se basó la apertura de los canales de participación ciudadana en la época mencionada estuvo asociada a las propuestas provenientes del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina, DESAL, dirigido por el jesuita belga Roger Vekemans[3]. En los postulados de aquella institución estaba presente todo el influjo de ideas procedentes de la Doctrina Social de Iglesia y que fueron puestas en el programa de reformas que se iniciaron al interior del catolicismo, con el Concilio Vaticano II, impulsado por el papa Juan XXIII hacia comienzos de los años sesenta.

En tal sentido, el clero intentó transformar las formas de organización de su comunidad de fieles. Este hecho llevó a la agrupación de diferentes colectivos sociales en función de aspiraciones y necesidades comunes. Por aquellos años nacerían en Chile una serie de asociaciones de personas vinculadas al catolicismo, que se reunieron para reivindicar diferentes causas, una de las cuales fue la carencia de servicios en sus lugares de residencia y

1 Foxley, *El gobierno de Frei: una etapa de modernización y reforma de la sociedad chilena*, 1971, p. 10.

2 Whittick, *Enciclopedia de Planificación Urbana*, 1975, p. 385 y 386.

3 Vanderschueren, *Movilización política y lucha por la vivienda en Chile*, 1973, p. 398.

la falta de viviendas. Entre los objetivos de dichas organizaciones de base estuvo el de formalizar acuerdos con las autoridades encargadas de los diferentes servicios sociales que se prestaban desde la asistencia pública.

Uno de los medios editoriales que recogió una parte considerable de las opiniones e ideas que se generaban en los círculos intelectuales cercanos a DESAL y vinculados a la acción social de la Iglesia católica fue la *Revista Mensaje*, el escaparate que utilizó la fundación el Hogar de Cristo para difundir su fructífera labor hacia los indigentes y pobres en general. Esta última institución fue fundada por el padre Alberto Hurtado, una de las figuras más representativas de la beneficencia efectuada desde la citada Iglesia a partir de los años cuarenta y cuya herencia perdura con creces hasta el día de hoy[4]. Es importante señalar que en dicha revista se han publicado hasta nuestros días interesantes aportes en el tema de las políticas sociales.

Se debe destacar que el Hogar de Cristo ha desarrollado una ingente labor en materia de vivienda desde 1959, año en que se creó en esa institución la Sección Viviendas y que, según los principios de Alberto Hurtado, tuvo como objetivo «dar techo a quienes no lo tienen»[5]. Las viviendas provistas por aquella institución han tenido un uso bastante difundido en las clases populares chilenas y han permitido a numerosas familias optar a una tipología de residencia prefabricada, que ha servido para complementar los programas de autoconstrucción.

La «opción por los pobres» se convirtió en uno de los lemas que se intentaron promover por parte de algunas vertientes del Vaticano hacia la década de 1960. Dentro de la esquematización anterior, una de las cuestiones conceptuales que sustentaron la acción que desarrolló el Estado en aquellos años en torno a los estratos sociales más necesitados estuvo

---

[4] El primer número de la *Revista Mensaje* fue publicado el 1 de octubre de 1951. En esa oportunidad el editorial fue redactado por el mismo Alberto Hurtado, quien en una sección de aquel escrito daba algunas señales en torno a los objetivos de dicha revista. A este respecto se apuntaba que: «un grupo numeroso de católicos chilenos, conscientes de la gravedad de nuestra hora, ha ido madurando el deseo de lanzar una revista, que sea el reflejo de sus inquietudes, de sus búsquedas, de sus esfuerzos comunes por penetrar más plenamente la verdad evangélica y por aplicarla con objetividad a la realización de un mundo mejor, más justo, más fraternal. La Compañía de Jesús en Chile, sabiéndose apoyada por sacerdotes de ambos cleros y por numerosos seglares que la han instado a hacerse cargo de coordinar esos esfuerzos, no ha querido negar su aporte a obra tan urgente. Emprende por eso la publicación del mensaje y ofrece cordialmente sus páginas a todos los que desean estudiar y discutir con realismo, altura de miras y visión ajena a criterios partidistas, los grandes problemas que interesan a nuestro tiempo y contribuir así a insertar el mensaje de Cristo en las inteligencias, los corazones y la vida de sus hermanos (Hurtado, Editorial *Revista Mensaje* nº 1, 1951, p. 1).

[5] Puga, *Hogar de Cristo viviendas: Un aporte a la solución progresiva del problema habitacional en Chile*, 1978, p. 6.

asociada a la llamada «teoría de la marginalidad», en cuya formulación el citado centro de estudios DESAL tuvo una activa participación.

Miseria, pobreza y la cobertura de las necesidades básicas estuvieron en el centro del análisis que se hizo de las condiciones de vida de la población más necesitada por parte de los intelectuales y profesionales relacionados con dicho centro. Aquellos aspectos eran característicos de la «marginalidad» social, que según las tesis que apoyaron las actuaciones oficiales en estas materias podía definirse como «la condición fundamental de grandes sectores de la población urbana y rural que carecen de una efectiva participación en la vida de la comunidad nacional a que pertenecen y en los beneficios que otorga una sociedad bien organizada»[6]. En base a este concepto, nacerán algunos objetivos que serán asumidos en el citado mandato presidencial y que estarán en relación al fomento de las «organizaciones de base» y a la promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos.

La condición de marginalidad estaba dada según los postulados de DESAL por la ausencia de participación por parte de quienes vivían en esa condición, tanto en la recepción de los beneficios sociales como en la puesta en marcha de acciones que fueran en su propio beneficio. Según un estudio realizado por el mismo Vekemans en 1966, lo anteriormente expuesto se resumía en:

> La falta de participación es lo que más propiamente tipifica la marginalidad, diferenciándola del resto de los sectores sociales. Los grupos marginales no contribuyen con decisiones y responsabilidad a la solución de los problemas sociales, aun ni siquiera de aquellos que les afectan directamente[7].

Considerando lo anterior, Roger Vekemans apuntaba que la noción de marginalidad estaba en estrecha relación con la idea de integración y de participación. En base a ello, dicho autor postulaba que: «la primera forma de *marginalidad*, la más corriente y visible, se refiere al sentido pasivo de la participación; podemos decir de un hombre o de un grupo de hombres constitutivos de la base societaria que están marginados, cuando no reciben, no participan de la finalidad, de las normas, de los valores, de los medios ni de la división del trabajo en la base social»[8]. Para Vekemans, la marginalidad era un concepto relativo y «no puede darse sino dentro de las vinculaciones

---

6 Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)*, 1979, p. 34.

7 Vekemans y Venegas, *Marginalidad y promoción popular, 1966*, p. 218 (citado en Espinoza, *Para una historia de los pobres..., op. cit.,* p. 331).

8 Vekemans, *Tesis Fundamentales*, 1966, p. 75 y 76.

del hombre con el todo social al que pertenece; por lo tanto, si bien es verdad que la marginalidad señala una situación típica, ella también tiene sus grados dentro de su condición específica, nunca es absoluta».

En las tesis «desalianas», la marginalidad es vista como una realidad que afectaba a los distintos ámbitos en los cuales se desarrollaba la vida de las personas involucradas en tal condición. Las innovaciones que dichas propuestas presentaron en el análisis global de la sociedad chilena y latinoamericana derivaron en el intento de construir teóricamente una nueva categoría social para diferenciar aquellas personas que no formaban parte de la «clase baja» y que vivían al margen del conjunto general de la comunidad de habitantes de un país determinado. En este sentido, se trataba de realizar propuestas que sirvieran de alternativa a los planteamientos de raíz marxista vinculados al concepto de «clases sociales»[9].

La Teoría de la marginalidad encontró eco en el contexto de América Latina y proporcionó un marco de análisis y actuación a los poderes públicos de esa región que buscaban efectuar reformas basadas en aquellos postulados. En este contexto, se apuntaba que el sesenta por ciento de la población de esa porción del planeta podía ser considerada como «marginal», por lo que era urgente llevar a cabo acciones que permitieran abordar el problema. Para el caso de Chile, las primeras medidas tomadas para revertir la situación de «marginalidad» en la que vivía una parte significativa de la población chilena estuvieron asociadas a la creación del Consejo de Promoción Popular y a la promulgación de la Ley de Juntas de Vecinos en el año 1968.

Ambas medidas persiguieron ampliar la base de la participación ciudadana, tanto en la formulación de proyectos de desarrollo que fueran en directa relación con las carencias de los diferentes grupos sociales, como en la incorporación de aquellas personas que eran consideradas, según el criterio de aquella época, «marginales», a las diferentes instancias de agrupación social que se fomentaron con aquellas legislaciones. Según la normativa de las juntas de vecinos, estaban llamadas a constituir «una expresión de solidaridad y organización del pueblo en el ámbito territorial para la defensa permanente de los asociados y como colaboradoras de la autoridad del Estado y de las municipalidades»[10].

Dicha normativa estableció asociaciones comunitarias de carácter funcional y territorial. Dentro de la primera categoría se reconocieron como tales los «Centros de Madres, Centros de Padres y Apoderados, Centros Culturales y Artísticos, Organizaciones Juveniles, Organizaciones

[9] Espinoza, *Para una historia de los pobres..., op. cit.,* p. 331 y 332.

[10] Ley nº 18.880 del 7 de agosto de 1968, que legisla sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias.

deportivas y Cooperativas, entre otras, que representasen y promoviesen los valores específicos de la comunidad local»[11]. Las organizaciones territoriales quedaron simbolizadas por las juntas de vecinos propiamente tales, las que fueron representativas de las personas que habitaban un mismo espacio, al cual la ley llamó de «unidad vecinal», que correspondió al área jurisdiccional en el que aquellas agrupaciones desarrollaron sus actividades.

La mencionada legislación reconoció el derecho de estas últimas organizaciones a formar conglomerados mayores que las representasen ante las autoridades, en las diferentes escalas de la administración pública. Lo anterior llevó a la constitución de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, que se articularon a escala de los municipios, de federaciones en el ámbito provincial y de confederaciones en el contexto nacional.

La promoción popular de las organizaciones de vecinos tuvo implicaciones relevantes en el campo de la vivienda. En numerosas ocasiones, esas asociaciones se reunieron para reivindicar la carencia de alojamiento de los miembros de su comunidad. Existieron por parte de aquellos grupos diferentes estrategias de acción, las cuales se asociaron a la tendencia política de los integrantes de la organización. Los sectores asociados a la Democracia Cristiana pretendieron fortalecer los espacios oficiales de negociación que brindaba el marco legal y político que existía en Chile hacia los años sesenta. Por su parte, aquellas organizaciones que estaban unidas a los partidos políticos de izquierda intentaron promover las «tomas de terreno», que tuvieron una trascendencia significativa en el modo de ocupación de la periferia de las ciudades chilenas y que representaron toda la vitalidad que cobraba la movilización social en torno a la necesidad de vivienda.

En un contexto general en el plano habitacional, en el citado período de 1964 a 1970, se propuso la meta de construir 360.000 viviendas, lo que supuso la edificación de 60.000 unidades anuales. Un 59 por ciento de ese total, es decir, 213.000 residencias, estaba destinado a satisfacer la demanda del sector de la población de más bajos ingresos; estas viviendas se proyectaron con una superficie promedio de 50 m². Las proyecciones anteriores se basaron en el postulado de intentar crear «las condiciones para absorber tanto las necesidades habitacionales generadas por el crecimiento vegetativo de la población, junto a la reposición por deterioro, como asimismo reducir el déficit habitacional»[12].

Debemos apuntar que los planes trazados nuevamente no llegaron a cumplirse. Sin embargo, se alcanzaron cifras bastante altas de edificación anual, cercanas a las 40.000 unidades anuales. La vivienda fue considerada, según los principios de la política de vivienda de aquellos años, como

[11] *Ibídem.*

[12] Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones...*, *op. cit.*, p. 32.

un bien de primera necesidad al que tenían derecho todas las familias de Chile, independientemente de su nivel socioeconómico[13]. Las presiones que existieron en el ámbito de la provisión de soluciones habitacionales para los grupos de población de más escasos recursos llevaron a poco acceder a la presidencia de Frei a reformular la política del sector, situación que condujo a modificar el tipo de vivienda social mínima para aumentar así la oferta de residencias económicas.

El debate previo a la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Una de las principales medidas que se tomó en la década de 1960 respecto de la gestión del problema habitacional en Chile fue la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965. La idea de formar una cartera de Estado que estuviese exclusivamente dedicada a generar y poner en marcha las actuaciones públicas en el ámbito de la vivienda venía debatiéndose prácticamente desde finales de los años cincuenta. Un estudio ya citado y que correspondió a las propuestas que hizo la candidatura del mismo Eduardo Frei Montalva en las elecciones presidenciales de 1958 en materia de vivienda ya imaginaba la formación de una unidad administrativa con rango de ministerio que se encargara íntegramente de la gestión habitacional del Estado. A este respecto, dicha fuente señalaba lo siguiente:

> Si el problema de la vivienda es grande y urgente y si tiene una alta prioridad incluso como herramienta de desarrollo, es preciso dirigir su solución en forma coordinada, integral, centralizada y desde el plano más elevado que no es dable en el régimen administrativo chileno, es decir, desde el nivel ministerial. Creemos conveniente la creación de un Ministerio de la Vivienda como único medio de que este problema pueda ser considerado en el más alto rango y con la misma jerarquía nacional que los restantes problemas del desarrollo y en estrecha coordinación con ellos.
>
> No se trata de crear una organización gigantesca, pesada, ineficiente. Se trata de formar un cuerpo ágil, liviano, capaz de captar el nivel y la dirección de la actividad nacional en vivienda y en edificación momento a momento, con autoridad para corregir errores y de exigir la acción coordinada de todas las instituciones y servicios[14].

[13] Haramoto, *La necesidad de información en el proceso habitacional chileno*, 1980, p. 29.
[14] Sáez, *Casas para Chile..., op. cit.*, p. 69 y 70.

Hacia el mismo tiempo en que se apuntaba lo anteriormente expuesto, el Colegio de Arquitectos de Chile coincidió en la urgente necesidad de agrupar en un ente público del más alto nivel administrativo todas aquellas funciones que se encontraban disgregadas en diferentes reparticiones y de paso lograr una ampliación presupuestaria que permitiera una mayor inversión de los recursos involucrados en el sector. En este sentido, el citado gremio profesional hizo ver la necesidad de crear un Ministerio de la Vivienda, que se constituyera en aquella institución pública que centralizase todos los esfuerzos por superar el problema de la vivienda; según esa agrupación gremial, la constitución de una agencia de ese tipo estaba llamada a constituirse en una verdadera bandera de lucha de aquella asociación.

Como lo hemos señalado en la presente obra, la discusión en torno al problema de la vivienda comenzó en Chile hacia finales del siglo XIX y continuó con distintos ribetes en las primeras décadas de esa centuria. En esos años uno de los temas principales de la controversia fue el grado de intervención a asumir por el Estado en el ámbito de la vivienda obrera. Por su parte, en las décadas de 1940 y 1950 existió en el debate una fuerte presencia de aquellas cuestiones relacionadas con el financiamiento, gestión y optimización de los recursos involucrados en esas políticas. Paralelamente en este último período, a partir de la formación de diferentes agencias públicas de fomento de las actividades productivas, y que dentro de sus funciones también tuvieron atingencia en el campo de la vivienda, se produjo una dispersión de los esfuerzos del Estado en ese sector, por lo que se sintieron voces que reclamaban por una mayor centralización de las actividades fiscales vinculadas a la superación de las carencias habitacionales del país. En el anterior esquema, hacia comienzos del decenio de 1960, parte de la discusión giró alrededor de la creación de un Ministerio de la Vivienda, que diera el rango que el problema de la vivienda merecía, dada su magnitud e importancia para el desarrollo de la sociedad chilena.

El número uno de la revista AUCA de 1965, que se convirtió en un importante medio de difusión de ideas críticas y renovadoras en materia de vivienda y urbanismo en Chile hasta la década de los ochenta[15], mostraba en detalle determinadas opiniones de algunas personalidades del mundo de

[15] Una síntesis de la historia del Colegio de Arquitectos de Chile publicada en 1992, con motivo de los cincuenta años de dicho gremio, se refería de la siguiente manera a la revista *Auca*: «En el ámbito disciplinar externo se crea, el año 1965, la revista *Auca,* que, después de la falencia de publicaciones en la década anterior, viene a llenar un importante vacío en el quehacer editorial y profesional de la profesión. El grupo de arquitectos que la crea y dirige son profesores renunciados de la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Chile, debido a que estimaban que la reforma de 1946 se había estancado. Fracasado el intento por cambiar el rumbo de la Escuela, buscan mantenerse unidos y aprovechar la capacidad teórica del grupo. La revista cubrirá veinte años del quehacer arquitectónico chileno, con cincuenta números publicados y con un nivel de calidad poco usual por ese

las políticas de vivienda en ese momento, en relación a la puesta en marcha de un ministerio especialmente dedicado a la cuestión habitacional. Las opiniones vertidas en esa oportunidad coincidían en la necesidad de reforzar las atribuciones públicas en el campo de la vivienda, pero no todas lo hicieron respecto de la necesidad de tener una cartera de Estado consagrada a las políticas habitacionales. Ernesto Pinto Lagarrigue, ministro de obras públicas del gobierno de José Alessandri, era contrario a la formación del citado Ministerio de Vivienda. En este sentido, Pinto Lagarrigue señalaba en la mencionada publicación que:

> Las disposiciones a que debe someterse la administración fiscal en nuestro país son extremadamente rigurosas, y con el mejor propósito, para ciertos fines resultan gravemente entorpecedoras y a veces paralizantes.
>
> Ya sea por el déficit acumulado, o por el gran crecimiento demográfico, o por los frecuentes trastornos sísmicos y climáticos que sufre nuestro país, la vivienda es uno de aquellos problemas, cuya solución requiere de instrumentos dinámicos como CORVI, de modo que someter sus decisiones habituales a un Ministerio de la Vivienda puede provocar tropiezos que entorpezcan el cumplimiento de los planes.
>
> En cambio, resulta del todo conveniente reunir bajo una sola autoridad los diferentes servicios relacionados con la vivienda, hoy repartidos entre varios ministerios; sin embargo, no estoy convencido de que para ello sea indispensable la creación de un nuevo ministerio[16].

Otra de las opiniones recogidas por aquel número de *auca* y que coincidió en algunos aspectos con la anterior fue la del arquitecto Jorge Aspillaga, quien trabajó en la CORVI prácticamente desde su fundación. Este funcionario también se mostraba reticente con la formación del ministerio en cuestión, y puso en duda la real capacidad que ese organismo podía tener desde el punto de vista de la operatividad de las funciones que se le asignasen. Dicho cuestionamiento era realizado por Aspillaga en base a su experiencia como profesional de la citada Corporación de la Vivienda, a partir de la cual él apuntaba que una de las limitantes de esa agencia era la escasa autonomía que había tenido en los diferentes gobiernos de turno.

---

entonces en nuestro continente» (Márquez y Cáceres, *5 décadas de una gran historia*..., *op. cit.*, p. 30).

16 *Auca*, Foro sobre vivienda económica. Entrevista a Ernesto Pinto Lagarrigue, 1965, nº 1, p.45.

En esta perspectiva, Aspillaga respecto de la conformación del Ministerio de Vivienda señalaba lo siguiente:

> Creo en la necesidad de un organismo superior que atienda todo lo relacionado con los planes habitacionales, pero no estoy convencido de la operatividad que pueda alcanzar un Ministerio de la Vivienda. Su directa dependencia del gobierno tendrá que hacerlo sufrir de los influjos de carácter político, que inevitablemente juegan un papel de importancia en las relaciones entre gobernantes y gobernados. El problema habitacional chileno está lleno de ejemplos de soluciones que no fueron tales, y de grandes inversiones que cumplieron un objetivo político más que de tipo funcional. Finalmente debo aclarar que estas ideas conforman la resultante de una experiencia antigua como funcionario de la CORVI y como profesional dedicado por entero al planeamiento y realización de obras afectas al Plan Habitacional[17].

En la citada publicación de *auca*, también hubo al mismo tiempo comentarios que apoyaban la constitución del Ministerio de Vivienda. El arquitecto Federico Fuller, que desempeñó funciones en la oficina de autoconstrucción de la CORVI y que, en el momento de verter sus opiniones en la aludida revista, era asesor del Ministerio de Obras Públicas del gobierno demócrata cristiano, hizo en esa oportunidad interesantes comentarios respecto a la necesidad de tener un ente fiscal situado en lo alto de la escala administrativa que guiara la política de vivienda en Chile. Fuller apuntó que una de las acciones tomadas en ese momento por numerosos países que estaban mostrando importantes avances en el campo habitacional fue poner en marcha un organismo central, del más alto nivel, que asumía toda la responsabilidad en la materia. A lo anterior, este funcionario agregaba que una de las recomendaciones que se hacían en el Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano de las Naciones Unidas en 1963 propiciaba decididamente la formación de una cartera de Estado dedicada especialmente a la cuestión habitacional[18].

Para Federico Fuller una de las causas que entorpecieron el normal desarrollo de las políticas de vivienda en Chile tuvo relación con la ausencia de una planificación y coordinación en las diferentes acciones que efectuaban los numerosos organismos relacionados con la solución del problema habitacional. En esta perspectiva, se señalaba que lo anterior

[17] *Auca*, Foro sobre vivienda económica. Entrevista a Jorge Aspillaga, p.47.
[18] *Auca*, Foro sobre vivienda económica. Entrevista a Federico Fuller, p. 49.

produjo importantes repercusiones en la imposibilidad de llevar a cabo una política coherente de vivienda y desarrollo urbano, situación que contribuía a hacer cada vez más ineficiente la utilización de los recursos públicos destinados al sector. Una de las alternativas planteadas para consolidar una política de Estado, coordinada y planificada, en el ámbito de la vivienda popular, pasaba por la consolidación de un Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, que centralizara las actuaciones públicas y contara con un presupuesto estable.

Fuller argumentaba que la mayoría de las instancias de coordinación establecidas en la estructura administrativa del Estado chileno, en materia habitacional, estaban en ese momento prácticamente olvidadas; por ejemplo, la Junta Ejecutiva del Plan de la Vivienda, a la que nos referimos en el capítulo v, no tuvo más sesiones prácticamente desde 1957, año en que su presidente presentó la renuncia. Similar situación ocurría con otras áreas de planeamiento relacionadas al tema, como la Comisión Asesora para la ejecución del Plan Decenal de Desarrollo del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano, impulsado por la Corporación de Fomento formada en 1962, la que tampoco logró cristalizar sus objetivos. En el esquema anterior, la causa de los problemas que exhibieron dichas organizaciones en su funcionamiento estaba en la baja categoría administrativa dada a esas comisiones, por lo que la creación de un ministerio hizo que el tema quedara instituido en la estructura del Estado[19].

Debemos mencionar que muchos de los estudios realizados, tanto por académicos como por funcionarios de gobierno, coincidieron con las opiniones de Fuller respecto de la necesidad de tener un organismo público con rango ministerial que llevara la acción pública en el ámbito de la vivienda. Así lo detalla uno de los trabajos realizados hacia 1964 en el Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación, de la Universidad de Chile:

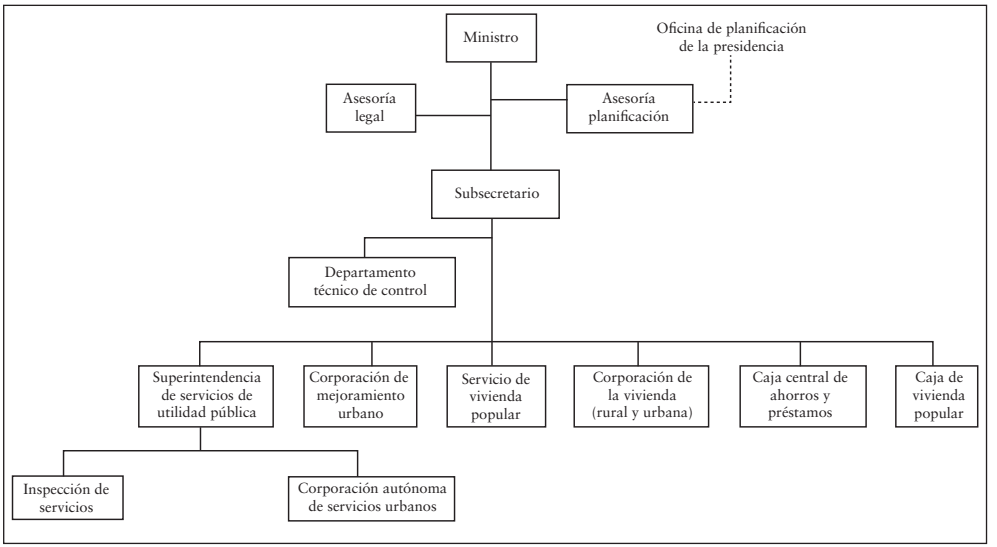
> En realidad, aparece claro que las implicaciones de todo orden contenidas en un plan nacional de vivienda superan por mucho el marco propio de lo que legítimamente corresponde a la cartera de Obras Públicas, a tal punto que han surgido iniciativas para crear un Ministerio de Vivienda. Nos parece que esta idea debe a su vez estudiarse en relación con dos factores condicionantes de un plan de viviendas: la construcción y la planeación física. Así, podría llegarse a un ministerio que, integrando estos tres factores, permitiera desplegar una política coherente sobre la vivienda, evitando los tradicionales

[19] *Ibídem*, p. 50.

desajustes de orden económico y espacial provocados por un plan masivo de construcción habitacional[20].

Desde el sector privado hubo posturas favorables a la creación de un ministerio de la vivienda. En este sentido, la Cámara Chilena de la Construcción llegó a elaborar un documento que fue entregado al recién elegido presidente Frei, titulado *Plan Habitacional 1964-1970*[21]. En ese trabajo, la Cámara propuso dentro de las medidas necesarias para llevar a cabo el plan la creación de una cartera de Estado, que agrupara todos los organismos relacionados con el sector para poder lograr así actuaciones coordinadas que permitiesen establecer políticas de largo plazo.

Figura 47. Organigrama propuesto por la Cámara Chilena de la Construcción para la formación de un Ministerio de la Vivienda, 1964



Fuente: Cámara Chilena de la Construcción, *Plan Habitacional …*, *op. cit.*

La organización planteada en esa ocasión por la Cámara de la Construcción para el Ministerio de Vivienda fue bastante similar a la que se aprobó finalmente en 1965 (ver figura 47). Un estudio elaborado a principios de la década de los noventa con motivo del cuadragésimo aniversario

[20] Kusnetzoff, *Dimensiones de una política habitacional para el sexenio, 1964-1970*, 1964, p. 43 y 44.

[21] Cámara Chilena de la Construcción, *Plan Habitacional 1964-1970*, 1964, p. 52.

de la citada agrupación de empresarios da cuenta de esta situación, señalando que:

> La organización del Ministerio fue prácticamente idéntica a la propuesta por la Cámara al presidente Frei. Sin embargo, la CORMU (Corporación de Mejoramiento Urbano) tuvo algunas diferencias en sus tareas[22].

Debemos destacar, que muchos de los personeros de la citada Cámara tuvieron siempre un pie puesto en sus empresas y otro en los entes públicos vinculados a la vivienda e infraestructura pública, con lo que las labores que se realizaban a uno y otro lado generalmente se mostraban imbricadas de alguna forma. Por ejemplo, el gobierno demócrata cristiano nombró como ministro de Obras Públicas a Modesto Collados, quien en los años precedentes desarrolló una fructífera labor en la Cámara de la Construcción. Precisamente a dicho personero del gobierno de la Democracia Cristiana le correspondió materializar el proyecto que dio inicio en 1965 a la nueva Secretaría de Estado de Vivienda y Urbanismo.

Poco tiempo después de haber asumido como ministro, Collados hizo algunas críticas respecto de la labor que se venía desarrollando desde la CORVI en la solución del problema de la vivienda. Uno de los temas planteados por aquella autoridad hizo referencia directa a las dificultades administrativas que se presentaban en la gestión del sector, ante lo cual apuntaba que:

> Ha encontrado el Supremo Gobierno una estructura anacrónica y sumamente lenta, con un organismo como la Corporación de la Vivienda, que legalmente y en forma aparente tiene omnímodas facultades, pero que solo utiliza una pequeña fracción de ellas.
>
> No ha habido una dirección visible que coordine el resto de las necesidades que trae consigo la construcción de unidades habitacionales. ¿Cuántas poblaciones o grupos de viviendas construidas por el Estado o por la empresa privada han estado largo tiempo terminadas y sin habitar, por no contar con los servicios indispensables, como son la pavimentación, agua potable, alcantarillado, alumbrado público y domiciliario[23].

[22] Cámara Chilena de la Construcción, *Cuarenta años construyendo bienestar..., op. cit.,* p. 68.

[23] Las afirmaciones del entonces ministro de Obras Públicas, Modesto Collados, han sido extraídas de Godoy, *Rol de la* CORVI *el problema habitacional..., op. cit.,* p. 70.

Las dificultades aludidas por Collados hacían alusión al consabido inconveniente que presentaban muchas de las actividades que realizaba la CORVI en los conjuntos habitacionales que dependían de su gestión, principalmente en lo relativo a los servicios y los equipamientos complementarios a la edificación de las viviendas propiamente tales. En esta perspectiva, con el nuevo Ministerio de Vivienda se buscaba centralizar las diferentes oficinas públicas que realizaban obras vinculadas a la construcción de los conjuntos habitacionales de la CORVI; con ello, se pretendía asegurar en forma relativamente rápida la dotación de dichos elementos. En este sentido, debemos mencionar que, dentro de los lineamientos que se plantearon en la política de vivienda durante el mandato de Eduardo Frei, la provisión de los equipamientos tomó un gran impulso y fue considerado uno de los elementos importantes en la integración social y territorial de los conjuntos de viviendas sociales a las ciudades en los cuales ellos se levantaban.

Paralelamente, uno de los aspectos que siguió teniendo importancia significativa en el discurso de las autoridades públicas en materia de vivienda en los años señalados fue el relativo al papel a cumplir por el sector privado en la edificación de las viviendas sociales. El mismo Modesto Collados, a la hora de hacer alusión en uno de sus discursos a la creación del Ministerio de Vivienda, dejaba a entrever el valor de ello para el fortalecimiento de las relaciones entre los empresarios y el Estado. Lo anterior era expuesto por la citada autoridad de la siguiente manera:

> La propia dependencia de los actuales organismos que de una u otra manera cooperan a la función habitacional es actualmente múltiple y anárquica. Lo que se ha llamado Sector Público en vivienda depende fundamentalmente del Ministerio de Obras Públicas; lo que se ha definido como Sector Privado actúa bajo la tuición del Ministerio de Hacienda. Pero la relación es estrecha y su separación es arbitraria. Es indiscutible que aquí el denominador común es el factor vivienda y el nuevo Ministerio responde al reconocimiento de este hecho, aunando, bajo una sola autoridad, la tuición, la planificación, la reglamentación y el fomento de la actividad de ambos sectores[24].

Lo expuesto en los párrafos anteriores da cuenta en general del interés que despertó, ya sea en los círculos académicos como profesionales, la creación del Ministerio de la Vivienda en Chile, así como de la fuerza que puso el gobierno demócrata cristiano en la constitución de dicha secretaría

[24] *Ibídem*, p. 73.

de Estado. En este sentido, la dispersión de las funciones relativas a la gestión pública de la cuestión habitacional, pasando por los problemas de coordinación que implicaba dicha situación, hasta la optimización de los recursos fiscales, fueron argumentos en los cuales coincidieron la mayoría de los sectores políticos y gremiales vinculados al tema.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (minvu) y las nuevas funciones del Estado en materia habitacional

Los argumentos expuestos en definitiva motivaron la puesta en marcha de un Ministerio de Vivienda y fueron asumidos como parte de sus elementos formadores, tal como lo demuestran los primeros documentos que se elaboraron por esa agencia pública para difundir sus objetivos. Citando una de esas fuentes, podemos apuntar que los principios oficiales que se consideraron para conformar el ministerio en cuestión fueron los siguientes:

- Reunir bajo un organismo rector único las numerosas instituciones y acciones dispersas que, faltas de una coordinación adecuada, no podían rendir al máximo de sus posibilidades.
- Planificar física y financieramente la Política Habitacional dentro del marco de desarrollo económico-social del país y cumplir con el principio de que la vivienda es un «bien de primera necesidad», al que tiene derecho toda familia humana. Determinar, así mismo, el orden de las prioridades zonales, la ubicación urbana o rural de la vivienda y precisar el nivel cualitativo de las construcciones.
- Redistribuir los recursos nacionales, con el fin de alcanzar los niveles de producción de los bienes físicos necesarios para el cumplimiento de las metas, interesando especialmente a la actividad privada, en la labor de edificación de viviendas de tipo popular[25].

Dentro de este esquema general, a finales de 1965 se formalizó la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, minvu, institución que tuvo a su cargo la política habitacional de Chile y la coordinación de las instituciones involucradas con la acción del Estado en materia de vivienda. El nuevo Ministerio debía establecer el control y la orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias.

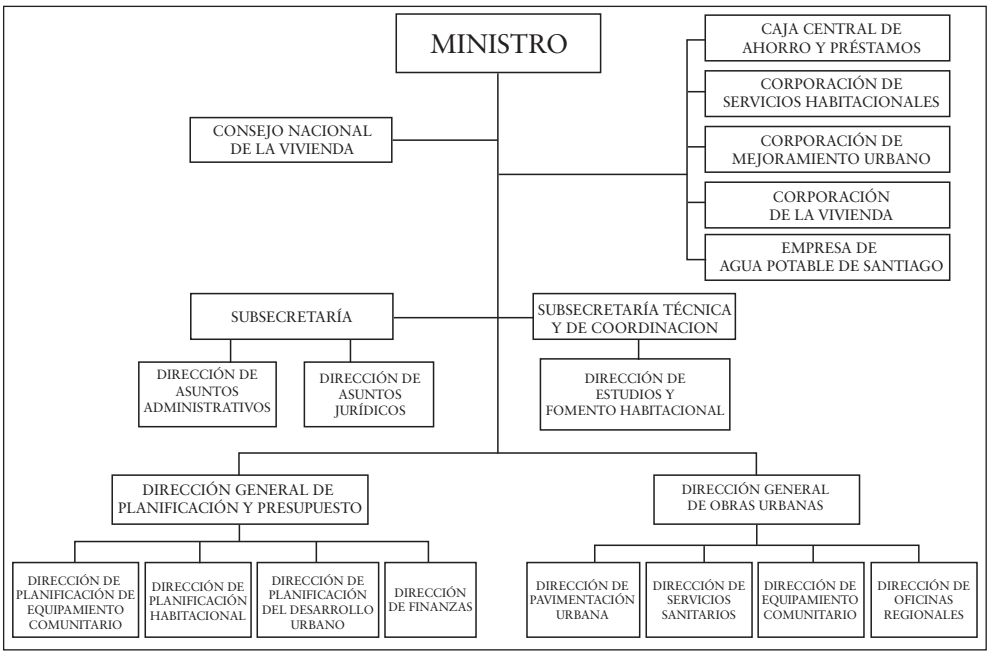
[25] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, instrumento de la Política Habitacional*, 1967, p. 17.

Dentro de la larga lista de funciones que establece la Ley que dio forma a dicha Secretaría de Estado, podemos destacar las siguientes:

1. Elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano.
2. Proyectar, ejecutar y supervigilar todas las obras necesarias para el cumplimiento de dichos planes.
3. Dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbana y cooperativas de viviendas.
4. Supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia.
5. Colaborar con las municipalidades en la elaboración de programas de construcción de viviendas, desarrollo urbano y equipamiento comunitario.
6. Fomentar y supervigilar la construcción de viviendas.
7. Realizar y fomentar la investigación científica, el perfeccionamiento profesional y laboral en materia de viviendas, desarrollo urbano y productividad de la construcción.
8. Divulgar los planes de construcción de viviendas, a través de exposiciones y otros medios e investigar la opinión de los usuarios de viviendas.
9. Fomentar la organización y desarrollo de cooperativas de viviendas, los sistemas de autoconstrucción y todo lo relacionado con ellos.
10. Fomentar y estimular el ahorro y el crédito destinados a fines habitacionales.
11. En general, conocer y estudiar todos los asuntos, materias y problemas relacionados con la vivienda, obras de equipamiento comunitario y desarrollo urbano[26].

[26] Ley nº 16391, Crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1965.

Figura 48. Organigrama definitivo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1965



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *El Ministerio de Vivienda…, op. cit.*

Respecto de la estructura orgánica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, representada en la figura 48, se establece un Consejo Nacional de la Vivienda, que tuvo, dentro de sus actividades fundamentales, «servir de cuerpo asesor del ministro en todas sus funciones relacionadas con la vivienda; proponer al ministro todas las medidas que se estimen necesarias para la coordinación de las materias relativas a la vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario; y recomendar proyectos de ordenanzas, reglamentos, leyes especiales y demás disposiciones que se refieran a la vivienda, a la urbanización y construcciones y a las cooperativas, y en general, a todas las instituciones, industrias y personas jurídicas que tengan relación con las autoridades habitacionales»[27]. Simultáneamente, en el mismo nivel del Consejo se sitúan cinco servicios, que estaban llamados a articular la política habitacional: la Caja Central de Ahorros y Préstamos, la Corporación de Servicios Habitacionales, la Corporación de Servicios Habitacionales, la Corporación de Mejoramiento Urbano, la Corporación de la Vivienda y la Empresa de Agua Potable de Santiago. A

[27] *Ibídem*, p. 352.

ellas posteriormente se les unió una sexta sección, que fue la Corporación de Obras Urbanas, establecida en 1968, la que pudo ejecutar directamente faenas en el ámbito de la provisión de servicios sanitarios y pavimentación urbana. Esta entidad reemplazó a la Dirección General de Obras Urbanas, ampliando así las atribuciones del Ministerio en los asuntos mencionados.

Como se puede observar, la nueva estructura administrativa del Estado chileno en materia de vivienda redistribuyó las funciones que se encontraban dispersas en diferentes estamentos públicos en nuevos servicios, para depender directamente del Ministerio de la Vivienda. En esta dimensión, resalta en primera instancia que la CORVI pasa a ser una de estas oficinas y estuvo encargada específicamente de «la proyección, de la ejecución, del loteo, de la urbanización, de la construcción, del equipamiento, de la reestructuración, de la remodelación y de la reconstrucción de barrios, poblaciones, edificios y viviendas en sectores, en zonas urbanas o rurales, y del fomento de estas actividades en los planes elaborados por el Ministerio»[28]. En síntesis, la CORVI estaba llamada a ser responsable con la mayor eficiencia posible de los conjuntos de viviendas que se financiasen con recursos directos del Estado e impulsar las funciones señaladas a través de préstamos y otros estímulos.

Debemos recordar que la CORVI era, hasta la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965, el ente rector de la política habitacional chilena. Según el ya mencionado ministro de Obras Públicas, Modesto Collados, una de las limitantes que tomó fuerza en las actividades llevadas a cabo por la CORVI en el primer lustro del decenio de 1960 fue el escaso perfil que tuvo el Departamento Jurídico y de Asistencia Social, dirección encargada de promocionar el desarrollo social de los lugares asociados a las intervenciones de dicha agencia.

Esta parte del quehacer público en el ámbito de la provisión pública de vivienda se vio seriamente afectada, debido a la creciente importancia que comenzaban a tener por esos años los movimientos sociales asociadas al problema habitacional, que demandaban rápidas soluciones a su necesidad de alojamiento. Ante esta situación, Collados señalaba que las reformas que tenía implícitas en su formación el Ministerio de la Vivienda iban a permitir impulsar definitivamente aquellas áreas que la CORVI no fue capaz de cubrir. La situación era expuesta por esa autoridad de la siguiente manera:

> En consecuencia, todo el aspecto social que mal atiende en la actualidad y que ha traído la burocratización de los servicios y formado en la opinión pública la impresión de que se trata de una organización que no tiene ninguna preocupación por los reales problemas de los pobladores será racionalizado a

[28] *Ibídem.*

> través de la creación de otro organismo que cuente con todos los elementos necesarios para tal fin, y cuya acción, al igual que la de la CORVI, será descentralizada regionalmente[29].

Para responder a la exigencia señalada, uno de los nuevos servicios del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo fue la Corporación de Servicios Habitacionales, CORHABIT, dirección que tuvo a su cargo las tareas relativas a todas las actividades vinculadas al bienestar de la población relacionada con el problema habitacional. La CORHABIT se preocupó principalmente de los grupos sociales más necesitados. En el área social desarrolló programas de educación y orientación de los distintos grupos familiares involucrados en las actuaciones públicas en el ámbito de la vivienda.

Parte de los objetivos perseguidos por la CORHABIT dan luz de la importancia que asumió el tema de la materialización de los «equipamientos comunitarios» en las agrupaciones residenciales edificadas por el Estado y destinadas a la población de más escasos recursos. En tal sentido, el ya mencionado Ministerio de la Vivienda y Urbanismo dispuso de un departamento especialmente encargado del asunto, que llevó el mismo nombre, el cual debía proyectar y construir las obras relacionadas a esos equipamientos, tales como escuelas, jardines infantiles y plazas, entre otras, que fuesen en directo beneficio de la comunidad.

Dichas acciones constituyeron uno de los ejes articuladores de los objetivos que se estableció en las esferas del sector habitacional, y fueron considerados como elementos básicos en la edificación de los conjuntos de viviendas de construcción estatal. Según el propio lenguaje impuesto en esos años, el «equipamiento comunitario» fue un elemento de «promoción popular» y se definió de acuerdo con el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de la siguiente manera:

> Cada hogar deberá estar ubicado en un conjunto que cuente con los servicios urbanos (agua, electricidad, alcantarillado, pavimento) y el equipamiento comunitario indispensable para complementar la vida familiar y promover el desarrollo de la comunidad. Estas condiciones constituyen un derecho de toda familia y el Estado se encargará de proporcionárselas a los grupos humanos de bajos recursos. Circunstancialmente también podrán entregarse parcialmente estos elementos, pero

[29] Godoy, *Rol de la CORVI en el problema habitacional, 1953-1972, op. cit.* en nota 31, p. 78.

> dentro de un programa definido, encaminado a la ejecución del proyecto total[30].

En la perspectiva anterior, el «equipamiento comunitario» resultaba, citando la misma fuente, de la existencia simultánea de tres factores: la agrupación poblacional, las actividades de los habitantes y la vecindad de los mismos. El concepto de «equipamiento» incluyó el proceso de entrega de los servicios que facilitaban la actividad humana, como el conjunto de los medios físicos necesarios para producir dichos servicios; por su parte, el término «comunidad» se definió como el conjunto de familias, que en razón de su vecindad presentaban propósitos comunes y actividades recíprocas.

Otro de los ámbitos de actuación que quedaron establecidos en la estructura interna de la citada cartera de Estado estuvo representado por la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU[31], que se constituyó en sus primeros años de vida en un activo servicio que elaboró atractivos programas de revitalización y densificación de áreas centrales deterioradas y de algunos lugares de interés público con escasa ocupación del suelo. La CORMU, según la normativa que creó la Secretaría de Vivienda y Urbanismo, estuvo encargada de expropiar, transferir, vender y rematar inmuebles dentro y fuera de los límites urbanos. Además, esta dirección tuvo bajo su responsabilidad formar una reserva de suelo para abastecer los planes de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario. A su vez, también podía colaborar y asociarse con los municipios y algunas empresas privadas para realizar proyectos de desarrollo y mejoramiento urbano, para lo cual tuvo la capacidad de otorgar créditos y controlar la programación de las obras. Finalmente, la corporación estuvo facultada para fijar, dentro de las zonas urbanas, áreas de mejoramiento urbano, las cuales debía promover y diseñar.

Como señalamos, en 1968 se dio también la categoría de Corporación a la Dirección General de Obras Urbanas, quedando así establecida la Corporación de Obras Urbanas (COU). Fue la encargada de la proyección, del estudio, de la ejecución, de la construcción y de la explotación o

---

30 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *El Ministerio de Vivienda y Urbanismo..., op cit.*, p. 50.

31 La creación de esta repartición al interior del Ministerio de Vivienda y Urbanismo tuvo algunas contradicciones con lo que había propuesto la Cámara Chilena de la Construcción. A este respecto, el esquema que fue propuesto por dicha agrupación implicaba «una inversión a mediano plazo, pero las autoridades estimaron que la CORMU debería dar dividendos a corto plazo». Al momento de construirse las primeras remodelaciones en el centro de Santiago, la Cámara cuestionó estas actuaciones, debido a que se estaban desvirtuando las funciones de la CORMU, ya que según ellos se invadían las atribuciones constructoras que debían radicar en la CORMU (Cheetham, *El sector privado de la construcción...*, *op. cit.*, p. 393).

conservación de las obras urbanas fiscales dentro de los planes y programas elaborados por el Ministerio de Vivienda, pudiendo realizar cualquiera de estas funciones cuando ellas fuesen encomendadas, a petición de personas naturales o jurídicas. Básicamente, las obras a ejecutar por la COU eran aquellas relativas a las redes de agua potable, alcantarillado y desagües; con ellas, el Ministerio ampliaba aún más sus atribuciones en las actividades comprendidas en el proceso de edificación de las viviendas sociales. La COU tuvo un importante papel en el proceso de construcción de los equipamientos y redes de servicios de urbanización de las Operaciones Sitio, y además actuó en aquellos asentamientos precarios, en los cuales sus habitantes contaban con los derechos de propiedad, pero no con la provisión de dichos servicios.

Como su nombre lo señala, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, también contempló dentro de sus tareas todos los aspectos involucrados en el planeamiento urbano. Para tal efecto se creó en esa Secretaría de Estado la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano, llamada a promover la ejecución de Planes y Programas Comunales de Desarrollo, entre los cuales se contaban los Planes Reguladores. Estos últimos instrumentos, según el nuevo esquema que se trazaba en esos años, eran parte integral de la política nacional de desarrollo urbano, cuyo diseño era tarea del MINVU.

Es relevante apuntar que el nuevo orden que se estableció por esos años en el campo de las políticas de vivienda propuso claramente a nivel teórico las relaciones entre los programas habitacionales y el desarrollo global de las ciudades. Se argumentaba, por parte de las autoridades encargadas de la gestión del desarrollo urbano hacia 1965, que las dificultades que afrontaban los sistemas de transporte, el equipamiento comercial e institucional, e incluso las estructuras sociales y económicas de la población, eran producidas en parte por las inadecuadas instalaciones de las zonas residenciales.

Todo el sistema generado en el campo del planeamiento urbano y territorial en Chile desde finales de los años 1920 quedaba ahora centralizado en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, agencia que a poco andar impulsó nuevas instancias que contribuyeron a ampliar las bases conceptuales y operativas de los instrumentos de gestión del suelo urbano y de los límites de las ciudades, las cuales tuvieron reminiscencias directas en la actual forma de ordenar las áreas urbanas del país.

El Ministerio reforzó las instancias de ordenamiento urbanístico existentes hasta el momento en que se crea, e intentó fortalecer sus funciones en esa área en la escala nacional y local. En la primera de ellas se propuso la elaboración de un plan nacional de desarrollo urbano, que tuvo como objetivo consolidar un sistema equilibrado de ciudades capaz de sustentar

un crecimiento armónico de los centros urbanos, acorde con los planes generales de desarrollo. A partir de ello se buscaba que las realizaciones del Sector Habitacional, entendidas como la adquisición, urbanización de los terrenos, la construcción de viviendas y el equipamiento, contribuyesen a la conformación de una estructura urbana justa y eficiente. Además, en la escala local se trató de dar un nuevo impulso a la elaboración de los Planes Reguladores Comunales, que intentaron, además de zonificar y asignar determinados usos al suelo urbano, establecer una programación de obras que permitiesen llevar a cabo las propuestas de dichos planes. Debemos apuntar, que solo entre 1965 y 1967 se elaboraron 47 instrumentos de este tipo, en contrapartida de los 82 que se realizaron desde comienzos de los años 1930 hasta el impulso de estas tareas[32].

En perspectiva anterior, un papel relevante en la definición de las estrategias de desarrollo urbano por parte del gobierno de la Democracia Cristiana lo comenzaron a tener los «estudios preinversionales», que se constituyeron en una de las innovaciones introducidas para materializar las obras necesarias para llevar a cabo las metas que se trazaban en los distintos instrumentos de planeamiento territorial, en sus diferentes escalas. Según el cuarto mensaje presidencial del mandato de Eduardo Frei Montalva, a dichos estudios se les asignaban los siguientes objetivos:

i. Elaborar y otorgar información general de carácter local.
ii. Realizar un diagnóstico económico-social y físico de una región, microrregión o comuna.
iii. Conciliar el desarrollo urbano de la localidad con las metas nacionales y las aspiraciones de la comunidad.
iv. Proponer programas de corto y mediano plazo con diversas alterativas.
v. Lograr la participación de la comunidad en la planificación[33].

En su primera etapa, los estudios preinversionales tuvieron un gran impulso y los trabajos comenzados alcanzaron rápidamente a cubrir casi un ochenta por ciento de la población nacional. La elaboración de dichos estudios se extendió a diferentes actividades y amplió significativamente el tipo de profesionales que se relacionaron a través de ellos con el sistema de planeamiento urbano regional, puesto en marcha en el ya mencionado período. Lo anterior era expuesto años más tarde en la revista del Colegio de Arquitectos de Chile por Moisés Bedrack, profesional comprometido con aquellas labores en los comienzos del Ministerio de la Vivienda:

[32] Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones*, *op. cit*., p. 37.
[33] *Ibídem*, p. 33.

> Arquitectos, economistas, ingenieros, geógrafos, sociólogos, asistentes sociales, agrónomos, etcétera, formaron equipos que debieron atender un lenguaje común para el análisis sistemático de la interacción entre centros poblados grandes, medianos y pequeños, cuyas áreas urbanas y rurales se influencian entre sí, tanto por la actividad productiva, como en la entrega hasta el último eslabón en los servicios[34].

En un principio, los estudios preinversionales generaron algunos conflictos con la labor que comenzaba a desempeñar la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN[35], formada en 1966, y que tuvo como parte de sus actividades distribuir y asignar las inversiones públicas en las diferentes regiones del país. El problema se suscitaba debido a que muchas veces los territorios privilegiados por ODEPLAN no coincidieron con los proyectos que se desprendían de los estudios preinversionales, por lo que nuevamente se crearon controversias entre agencias estatales con tareas relativamente similares[36].

Los ya mencionados estudios preinversionales fueron cuestionados por algunos arquitectos, quienes dudaron de la materialización de las propuestas derivadas de sus proposiciones[37]. Dichas investigaciones de carácter aplicado constituyeron el punto de partida de una nueva forma de ver el planeamiento de la ciudades y regiones de Chile, y pusieron de manifiesto las necesidades de equipamientos e infraestructuras necesarias para poder concretar las metas propuestas por los planes reguladores en sus diferentes escalas, tanto comunales, intercomunales o metropolitanos. Estas tareas han tenido trascendencia hasta la actualidad y sentaron las

---

34 Bedrack, *El urbanismo en Chile, 1928-1973*, 1986, p. 31.

35 Otra de las cuestiones que también estuvo en la agenda del gobierno de Chile en esos años estuvo relacionada con dar un nuevo impulso a la actividad industrial productiva. En este esquema, dentro de las medidas necesarias para reimpulsar el desarrollo económico de la nación, se propuso la creación de una agencia especialmente encargada de delinear las políticas públicas en el ámbito nacional. En este contexto, en 1966 se constituyó la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), que tuvo dentro de sus objetivos distribuir y asignar las inversiones públicas de los diferentes sectores de la acción estatal en el territorio nacional. Desde esta agencia se realizó una zonificación del país a partir de su vocación productiva y se determinaron, en base a la teoría de los polos de desarrollo, centros poblados en los cuales debían localizarse determinadas actividades económicas, las que estaban esencialmente asociadas a industrias de bienes de consumo duradero, como automóviles o suntuarios para el hogar. Hacia 1967, ODEPLAN formuló una estructura regional de Chile basada en dichos conceptos, con la cual cada una de las regiones apareció comandada por un polo de desarrollo, secundada por uno o más focos, los que en teoría articulaban todo el espacio regional circundante a aquellos centros (Bedrack, *La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)*, 1974, p. 71).

36 Sobre la dimensión territorial de las políticas regionales del período, véase Arenas, *L'aménagament du territoire depuis 1974: théories et practique*.

37 Márquez y Cáceres, *5 décadas de una gran historia...*, *op. cit.*, p. 30.

bases para los programas de inversión que se han generado hasta hoy en torno a las diferentes instancias de ordenación urbanística.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo fue uno de los primeros en su tipo en el continente americano y su formación llamó la atención de algunos países europeos, que enviaron algunas misiones para observar la experiencia chilena, que innovaba con el hecho de unir en una sola cartera de Estado la función habitacional y la de planeamiento urbano regional.

Lo descrito en los párrafos anteriores fue la estructura administrativa con la cual el Ministerio de la Vivienda en Chile pretendió llevar a cabo la política habitacional propuesta por ese entonces. Los objetivos cuantitativos de dicho período se relacionaban con la concreción de 360.000 viviendas entre 1964 y 1970, que coincidieron con las proyecciones establecidas por el Programa Nacional de Viviendas que propuso la Corporación de Fomento para la década de los sesenta. De ese total, cerca del sesenta por ciento estuvo destinado a los grupos de más bajos ingresos. Esas viviendas se concibieron como residencias dignas, ajustadas a la real capacidad de pago de los beneficiarios.

La Operación sitio y los programas de autoconstrucción en el período de 1965 a 1970

Como hemos señalado anteriormente, a poco andar del mandato de la Democracia Cristiana (1964-1970) se realizaron significativas modificaciones en la política de vivienda, originalmente planteada al momento de asumir el poder en 1964. En lo fundamental, se optó por otorgar más «soluciones habitacionales» que viviendas terminadas. Las crecientes presiones que generaron en ese tiempo las movilizaciones sociales motivadas por el déficit habitacional llevaron a repostular los modos a través de los cuales se estaban llevando a cabo los objetivos inicialmente trazados. Dentro de esta dimensión, se planteó por parte de las autoridades reforzar aquellos aspectos que les permitiesen zanjar la coyuntura que producían dichos movimientos, los cuales, también en la mayoría de los casos, tenían fuertes motivaciones políticas, y se manifestaban en numerosas oportunidades en «tomas» ilegales de terrenos, donde los colectivos involucrados en dichas demandas levantaban sus precarias viviendas.

En este esquema se ha llegado a plantear que las soluciones de viviendas ofrecidas a la población más pobre fueron decreciendo en su calidad, en la medida que el gobierno fue adentrándose en el tiempo y comenzaba a percatarse de que la meta de 360.000 viviendas terminadas se alejaba cada vez más. Las causas se relacionaron en primer lugar con las crecientes

demandas que planteaban los grupos poblacionales organizados en torno a ese tipo de problemas. La secuencia del deterioro en tipo de solución de vivienda social durante el tiempo mencionado se puede resumir de la siguiente manera:

i. Casa CORVI de 60 metros cuadrados.
ii. Operación sitio con construcción sólida de 27 a 30 metros cuadrados.
iii. Operación sitio sin construcción y solo agua, luz y alcantarillado.
iv. Operación tiza, solo el sitio[38].

Una de las modalidades emblemáticas de aquellas «soluciones habitacionales» fue la Operación sitio. Originalmente fue concebida como alternativa residencial para atender en forma urgente a los damnificados de los temporales ocurridos en el invierno de 1965, que afectaron con especial vigor la ciudad de Santiago. La Corporación de la Vivienda abordó el proyecto considerando la posibilidad de plantear un tipo de solución intermedia que fuera capaz, además de proveer habitación a la población involucrada en esos eventos climáticos extremos, de servir de base para abordar otros programas destinados a grupos de bajos ingresos.

Para diseñar el proyecto en cuestión, se designó en primer lugar una Comisión Especial designada por el presidente de la República, en la que destacaba, entre otros, el arquitecto Antonio Labadía, quien fue uno de sus principales impulsores. Los objetivos formulados en esta primera instancia pretendieron lograr la urbanización de 22 poblaciones distribuidas en 16 comunas de Santiago. El plan propuesto para tal efecto consideraba «la ejecución y desarrollo de las obras en forma escalonada, con traslapos en las faenas y ejecución de la urbanización y edificación con contratistas especializados en cada ramo, lo que permitiría reducir los plazos normales establecidos para dichos tipos de trabajos»[39].

Las autoridades de aquellos años se mostraron bastante interesadas en los resultados que podía presentar una relativa agilización en el otorgamiento de soluciones de vivienda. Por ejemplo, Modesto Collados, a quien ya nos hemos referido en este capítulo, detalló una serie de ventajas y desafíos que presentaba una acción del carácter de la Operación sitio:

> La Operación sitio no puede ser estática ni definitiva. Debe, por el contrario, enriquecerse con la experiencia y renovarse con la imaginación. En ella se han reunido la colaboración

[38] Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones*, *op. cit.*, p. 37.
[39] *Auca*, Operación Sitio. Ensayo nacional de prefabricación, 1966, p. 36.

> del poblador y la fecundidad de la técnica moderna, signos ambos que la caracterizan.
>
> La Operación sitio debe ser viva y cambiante como es la realidad en la que se aplica; debe integrar los factores positivos que el obrero, el profesional, el empresario y el industrial han aportado, en forma vigorosa, a las soluciones habitacionales; pero debe, sobre todo, ser una expresión nacional y moderna de un concepto de la vivienda que sea a la vez humanista y dinámico[40].

La alternativa de provisión habitacional señalada se convirtió en una de las principales opciones que tuvieron las familias más pobres de acceder a una solución realista e inmediata y permitió a las autoridades de aquella época ampliar el número de viviendas que eran dirigidas a los más necesitados. Se planteó como una modalidad de autoconstrucción, en la cual el Estado proveía parte de las obras de urbanización, y en algunos casos unidades sanitarias con recintos habitables de carácter mínimo, para que en forma paulatina los propios beneficiarios consolidasen sus residencias definitivas.

De alguna manera, la Operación sitio vino a continuar la larga experiencia mostrada por Chile en el campo de los planes oficiales de autoconstrucción, los que, como hemos visto, formaron parte de sus acciones en materia de vivienda social prácticamente desde los años treinta. Como se desprende de lo señalado en los capítulos anteriores, estas iniciativas cobraron especial valor desde el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, a partir de finales del primer lustro del decenio de 1950. Hacia comienzos de los sesenta, estas alternativas siguieron estando presentes y formaron parte integral de las diferentes erradicaciones de asentamientos espontáneos que se llevaron a cabo en el contexto del Plan Habitacional de 1959.

La Operación sitio, nacida de una situación coyuntural, fue, sin embargo, una de las principales estrategias que se llevaron a cabo en el sector en los años sesenta. Se convirtió en un programa estatal de créditos para la adquisición de lotes urbanos unifamiliares, dotados de servicios básicos y de equipamiento comunitario. Fueron proyectos de carácter definitivo, cuyo financiamiento se enmarcó en el Plan de Ahorro Popular (PAP), creado en 1967, que fue el mecanismo de asignación de los beneficios que se dieron a las familias de más escasos recursos durante el último tercio de la década de los sesenta.

Uno de los arquitectos gestores del citado programa, el ya mencionado Antonio Labadía, señalaba que el PAP posibilitó poner orden en los subsidios

[40] *Ibídem.*

y préstamos destinados a los grupos de más escasos recursos, situación que presentaba distintas ventajas para el sistema que se quería implantar. Esta situación era descrita por el mismo Labadía de la siguiente manera:

> Hasta la creación del PAP existía un sinnúmero de préstamos individuales y colectivos destinados a la urbanización de predios y a la edificación de viviendas, con regímenes muy distintos de ahorro previo. El PAP racionalizó toda la gama de préstamos estableciendo, sobre la base de un esquema unitario de ahorro y crédito no contractual, una serie básica de cinco opciones de aplicación de los préstamos [41].

Las cinco opciones que estableció el PAP se relacionaron con igual número de alternativas habitacionales de carácter mínimo, tres de las cuales estuvieron en directa relación con la Operación sitio. En este sentido, las categorías establecidas por el PAP fueron las siguientes:

- Plan 1: sitios semiurbanizados.
- Plan 2: sitios con urbanización completa.
- Plan 3: viviendas básicas de autoconstrucción. Como mínimo, un sitio urbanizado más una unidad básica de vivienda de 20 metros cuadrados edificados, compuesta de una sala dormitorio, baño, cocina con instalaciones completas y artefactos sanitarios.
- Plan 4: viviendas construidas de 45 metros cuadrados de un piso, compuestas de dos dormitorios, sala de estar, baño y cocina con instalaciones y artefactos sanitarios.
- Plan 5: departamentos en edificios de cuatro pisos, de 36 metros cuadrados de superficie útil[42].

El PAP fue el principal mecanismo que utilizó el plan habitacional de finales de los años sesenta y trató de optimizar la utilización de los recursos que se destinaban a la provisión de viviendas progresivas, basadas en el compromiso compartido entre el Estado y el esfuerzo de los pobladores. El PAP se encargó entonces de administrar la postulación, selección y asignación de las diferentes opciones que él mismo establecía. Así también, esta instancia administrativa estableció las condiciones de ahorro inicial necesario para postular a sus beneficios e intentó buscar fórmulas para obtener algún retorno de los préstamos otorgados.

La Operación sitio se convirtió en la principal estrategia de autoconstrucción que ha desarrollado el Estado chileno a lo largo del siglo XX en

[41] Labadía, *Operación Sitio. Una solución habitacional de desarrollo progresivo*, 1970, p. 429.
[42] Haramoto, *Políticas de Vivienda Social: experiencia chilena*..., *op. cit.*, p. 429.

el ámbito de autoconstrucción. Entre el período 1965 y 1970, el Estado entregó alrededor de 71.000 soluciones de la Operación sitio en todo el país, de las cuales 51.881, el 71,6 por ciento, se localizaron en la ciudad de Santiago, abarcando una superficie de 1.800 hectáreas. Como se observa en la figura 49, se trataban por lo general de proyectos ubicados en lugares periféricos de esa ciudad, que en el momento de ser loteados supusieron una baja inversión relativa para el Fisco, debido a que algunos de esos terrenos pertenecían al patrimonio del Estado o eran adquiridos a bajo precio.

Figura 49. Localización de los proyectos de Operación sitio en la ciudad de Santiago, 1965-1970



El cuadro 27 muestra el número total de soluciones construidas en las distintas comunas de Santiago. De los dieciséis municipios en los cuales se otorgaron, en cuatro de ellos (Cerro Navia, La Pintana, Peñalolén y San Ramón) se concentraron más del 50 % del número total de soluciones.

El diseño de los proyectos corrió a cargo de arquitectos de la CORVI y los sitios fueron asignados por CORHABIT[43]. En este sentido, los diseños de las poblaciones de Operación sitio trataron de tomar en cuenta aquellos elementos que promovían la integración de la vivienda con su espacio urbano. El programa consideró en teoría un equipamiento comunitario compuesto de escuelas, centros comunitarios y locales comerciales. Además, se consideraron los trazados definitivos de las avenidas, calles y pasajes, así como las áreas libres y las reservas para los servicios que establecían los planos reguladores de los municipios en los cuales se materializaban. Desde un punto de vista urbanístico, los loteos estuvieron caracterizados por una trama ortogonal de pocas calles y un número considerable de

[43] San Martín, *La arquitectura de la periferia de Santiago..., op. cit.,* p. 62.

pasajes peatonales, con manzanas alargadas de 100 metros de diámetro máximo y por algunos espacios destinados a canchas de fútbol y futuros equipamientos comunitarios.

Cuadro 27. Soluciones de Operación sitio en los municipios de la ciudad de Santiago, 1965 1970

Municipio	*Soluciones*	%
Cerro Navia	8.802	17,30
Peñalolén	6.420	12,62
La Pintana	5.439	10,69
San Ramón	5.299	10,41
Huechuraba	4.364	8,58
Lo Prado	4.184	8,22
La Florida	3.801	7,47
Renca	3.470	6,82
El Bosque	3.249	6,39
Pudahuel	2.067	4,06
Conchalí	1.055	2,07
La Cisterna	1.014	1,99
Maipú	746	1,47
Macul	467	0,92
Recoleta	418	0,82
Independencia	86	0,17
Total	50.881	100,00

Fuente: Hidalgo, 1992.

Las soluciones otorgadas en la escala más básica fueron en la primera etapa de la entrega de terrenos de 160 m², con letrina, calles ripiadas y soleras, además de redes de agua potable con pilones y los respectivos empalmes eléctricos. En casos específicos, se consideraba la construcción de «mediaguas» de madera que tuvieron una superficie promedio de 20 m². Este es un tipo de habitación o cuarto que se monta en base a paneles de madera, que no tiene divisiones internas y que cuenta con un postigo de ventana y una puerta. El segundo paso fue la instalación domiciliaria de arranques de agua y electricidad, junto con sus respectivos medidores; además, se consideraba la conexión a la red de alcantarillado unida al pavimento de aceras y calzadas.

A partir de lo anterior, los beneficiarios eran los responsables de ir desarrollando sus propias residencias, siguiendo los principios de la

autoconstrucción. El desarrollo de los diferentes proyectos fue bastante diverso, pero la escasa continuidad que presentó el programa de Operación sitio en los años venideros a su materialización jugó en contra de los resultados que estas intervenciones tuvieron en su globalidad. Por ejemplo, numerosas poblaciones quedaron inconclusas en la provisión de algunos servicios de urbanización y en la entrega de los títulos de propiedad. La carencia anterior estuvo prácticamente presente hasta inicios de la década de 1980, momento en que las autoridades de aquellos años tomaron dichos asentamientos como parte de sus políticas de saneamiento urbano.

Figura 50. Vistas de algunas viviendas y espacios públicos en la población La Faena hacia 1997, Peñalolén, Santiago



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

La figura 50 ilustra dos fotografías de la población La Faena, en la actual comuna de Peñalolén, ubicada en la periferia oriental de la ciudad de Santiago. Una de las vistas permite percatarse del grado de consolidación de algunas viviendas, transcurridos más de 25 años de la entrega de la solución original. Muchas residencias dan cuenta de importantes progresos, pero otras se mantienen con importantes grados de precariedad. El desarrollo de cada unidad ha sido bastante dispar y ha dependido de la capacidad económica de los residentes y del compromiso que han asumido las autoridades respectivas. La otra imagen da cuenta de parte de los espacios públicos del mismo conjunto en la actualidad: su estado de abandono es notable y ejemplifica en forma representativa la situación de muchas de las áreas que se proyectaron como lugares de «equipamiento comunitario» en las diferentes operaciones sitio.

La Operación sitio marcó uno de los pasos más relevantes que se dieron en Chile en el ámbito de las soluciones habitacionales masivas. Su ejecución no estuvo exenta de polémica y presentó la oposición de diversos estamentos sociales como gremiales. La Cámara Chilena de la Construcción y la Central Única de Trabajadores[44], dos asociaciones situadas en los polos opuestos de la política, mostraron sus discrepancias: una, porque este tipo de soluciones era de baja inversión para el sector privado, y otra, debido a la explotación que la autoconstrucción generaba en el pueblo.

Los demás cuestionamientos se centraban en los aspectos urbanos de los proyectos en cuestión, desde los servicios involucrados hasta el efecto que ese tipo de intervenciones provocaba en el conjunto de las ciudades chilenas. El debate planteado puso de manifiesto las desventajas que presentaba el hecho de otorgar soluciones mínimas y se señalaba que la Operación sitio era una callampa oficializada, debido a las escasas obras que se realizaban en las primeras etapas de la solución. Además, se postuló que estas alternativas de vivienda mínima contribuían a acentuar la segregación que se vivía en las ciudades chilenas. Sus defensores señalaban, en cambio, que, para muchos habitantes provenientes de la marginalidad de los asentamientos espontáneos, el poder acceder a una porción de suelo urbanizado ya era un avance significativo en sus condiciones de vida[45].

Paralelamente, se argumentó que dichas actuaciones contribuyeron de manera importante al crecimiento del área de las ciudades, aumentando, por ejemplo, los costos de urbanización. A su vez, se puso énfasis en que ese tipo de ocupación del suelo se realizaba a expensas de terrenos agrícolas, con lo que se reducía el cinturón verde de algunas áreas urbanas. Junto a lo anterior se agregó que la localización periférica de esos proyectos no consideraba la

[44] Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones*, *op. cit.*, p. 38.
[45] Labadía, *Operación Sitio...*, *op. cit.*, p. 432.

ubicación de las fuentes laborales de los pobladores, que, en la mayoría de las oportunidades, tuvieron que asumir altos costos de transporte.

Además, se sumaban a lo expuesto las limitantes que presentaba el sistema de construcción progresiva, que dependía de las exiguas rentas de los beneficiarios y de la ayuda del Estado, que muchas veces era bastante cambiante, dado los constantes replanteamientos de la política de vivienda en lo relativo a los grupos de bajos ingresos. Los que justificaban la aplicación de planes de este tipo argumentaban que eran una alternativa real y tangible para los habitantes que solo tenían como alternativa las tomas y otras formas de subviviendas.

Como hemos apuntado, la Operación sitio siguió toda la línea de trabajo que se estaba realizando en Chile en materia de fomento oficial a la autoconstrucción desde la década de 1930. Además, procuró impulsar la participación de los habitantes involucrados, aprovechando toda la fuerza que en aquella época dio a las «organizaciones comunitarias». Por este medio, la población beneficiaria podía postular sus demandas y negociar con las autoridades la construcción de los equipamientos. Dicha situación no siempre se lograba, pero al menos se sentaron las bases para articular vías democráticas que permitiesen dialogar a los pobladores con las autoridades, con el fin de encontrar una solución a las urgentes necesidades habitacionales de aquellas personas. A partir de lo anteriormente expuesto, la Operación sitio se constituyó en una respuesta masiva al déficit de vivienda de los estratos más pobres de la sociedad chilena, que ayudó a institucionalizar un tipo de solución de carácter mínimo, que permitía a los habitantes ir construyendo paulatinamente su vivienda.

En el contexto internacional, la experiencia de Chile con la Operación sitio fue destacada por el mismo John Turner, a quien nos referimos en el capítulo v. Este arquitecto inglés, partidario de este tipo de soluciones por su mayor cobertura de beneficiarios y por la posibilidad de que los mismo afectados resolviesen su necesidad de alojamiento, señalaba en su obra *Asentamientos Urbanos no regulados* que, dada la magnitud del problema de la vivienda en los países en vías de desarrollo, una de las alternativas que ayudaba a comenzar a resolver efectivamente el déficit de habitación de los grupos sociales populares era los programas del tipo de la Operación sitio. A este respecto, concluía su trabajo señalando que:

> Actualmente se está realizando el cambio de actitud esencial que predetermina las transformaciones institucionales indispensables; por consiguiente, lo que se está necesitando es que se hagan propuestas de acción. La diferencia de capital existente entre trabajar con y trabajar para debe ser extendida

> por quien debe movilizar los recursos de la gente común y corriente. El criterio paternalista del Estado proveedor tiene que cederle paso al concepto de Estado servidor (es decir, abastecedor de herramientas y no niñera). Solo recientemente parecería que las actitudes anticuadas se hallaban demasiado arraigadas para poder alterarlas. Los precursores del desarrollo comunal, como Carola Ravell, CORDIPLAN en Venezuela; Cooperación Popular en el Perú; y los nuevos programas del Administración Frei en Chile (influidos por los proyectos de desarrollo ejecutados en África y en la India) han demostrado que tanto las actitudes como las instituciones son capaces de lograr un cambio rápido y revolucionario. Estimulados por los esfuerzos de las organizaciones voluntarias de servicios de Europa y Estados Unidos de América (que ya han trabajado en algunos países en vías de desarrollo) los valores y actitudes han comenzado a cambiar rápidamente. Por lo tanto, se necesitan propuestas concretas que permitan aprovechar estas nuevas posibilidades[46].

De lo señalado por Turner, concordamos con el hecho relativo a la contextualización internacional de la Operación sitio, la cual era una alternativa habitacional que se estaba también desarrollando en otros países del mundo, elementos que ayudan a comprender en parte el impulso que se le otorgó. Sin embargo, nos parece necesario hacer algunas indicaciones al conjunto de sus afirmaciones. Como señalamos en el capítulo 1, las «organizaciones voluntarias» aludidas por Turner han tenido durante la historia de las políticas de vivienda en Chile un importante desarrollo. Se debe destacar, que su acción también se dejó sentir en las familias de las tomas, campamentos y Operaciones sitio en los años sesenta y setenta, perdurando hasta nuestros días en los asentamientos precarios que aún existen.

Las alternativas de autoconstrucción, tal como ha quedado demostrado en los capítulos anteriores, presentan antecedentes que se remontan hacia la década de 1930 y no comenzaron con la Operación sitio. En este sentido, el cambio de mentalidad o de actitud hacia soluciones de vivienda intermedias que tuvieran mayor número de beneficiarios se estaba gestando entonces, hace unas cuantas décadas antes que el inicio de la Operación sitio. Estas indicaciones nos permiten contextualizar las afirmaciones de Turner y poner en relieve las propias capacidades y limitantes del sistema chileno en el campo de las políticas habitacionales hacia la población de menores recursos.

---

[46] Turner, *Asentamientos urbanos no regulados*, 1975, p. 475.

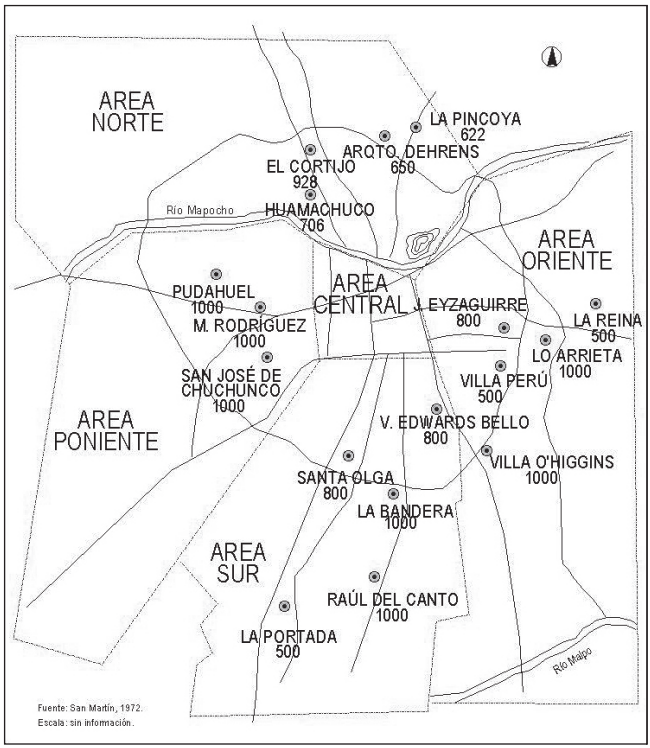
Hacia los últimos años de la década del sesenta, se intentaron poner en marcha algunas formas de construcción en serie que pudieran servir de apoyo a las familias involucradas con la Operación sitio. Una de esas alternativas fue el Plan 20.000/70, que llevó este nombre debido a que pretendía construir 20.000 viviendas industrializadas en el país en 1970, a partir de la creación de centros de producción, también llamadas fábricas populares de viviendas (figura 51 y 52).

Figura 51. La Operación 20.000/70 y las fábricas de Viviendas Populares



Fuente: San Martín, *Las fábricas de viviendas populares: una experiencia de participación.*

Figura 52. Plan 20000/70. Centros de producción en Santiago



Fuente: San Martín, *Las fábricas de viviendas populares…, op. cit.*

El diseño del programa fue impulsado por la Corporación de Servicios Habitacionales, CORHABIT, agencia que promovió dichos centros de producción como una de las posibles alternativas para consolidar los sistemas estatales de autoconstrucción. Para ello proporcionó todos los medios necesarios con vistas a poner en marcha el plan, desde las instalaciones básicas hasta la maquinaria necesaria para proporcionar los materiales necesarios para la edificación de las viviendas. En torno a esta labor, uno de los arquitectos involucrados en dicho proyecto, Eduardo San Martín, hacía los siguientes comentarios en 1972:

> La Corporación de Servicios Habitacionales se hizo responsable de construir directamente centros de producción mediante la habilitación de galpones y oficinas, a la vez que proporcionaba la maquinaria y herramientas. Las viviendas eran fabricadas por los pobladores de las operaciones sitio con la asesoría técnica de la CORHABIT y con los materiales

> adquiridos directamente por la institución. A su vez, esta abrió una línea de crédito popular para la adquisición de estas viviendas, de acuerdo al nivel de ingreso de los pobladores y su capacidad de pago[47].

Este plan se llevó a cabo entre el período 1970-1971 y logró la organización en todo el país de 26 fábricas populares de producción colectiva de partes prefabricadas para la construcción de viviendas en las operaciones sitio y otros lugares asociados a iniciativas de vivienda progresiva. Las metas trazadas no llegaron a cumplirse: de las 20.000 viviendas proyectadas, se alcanzaron a terminar cerca de 6.000. Sin embargo, el plan propuesto por esa iniciativa obtendría otros resultados, como por ejemplo la posibilidad de emplear remuneradamente a los propios involucrados en el problema habitacional en la elaboración de sus viviendas, según lo señalaba el mismo San Martín:

> Las fábricas populares permitían a los trabajadores generar una fuente de empleo luego de construir sus propias viviendas utilizando el capital inicial y de operación para desarrollar posteriormente otros proyectos habitacionales. A través de las fábricas populares, los trabajadores conservaron su organización y estructura, afrontando decididamente su incorporación al desarrollo económico nacional[48].

Una de las causas que motivaría el bajo porcentaje del cumplimiento de las metas propuestas por el plan 20.000/70 será el cambio de política de vivienda, realizado por el gobierno de la Unidad Popular de principios de los setenta, que optará por alternativas de viviendas terminadas y dejaría de lado la opción de la autoconstrucción, debido a que se contraponía a sus principios ideológicos, vinculados a rechazar cualquier forma de explotación de los trabajadores.

Dentro de los casos ejecutados por el mencionado plan, podemos mencionar la Villa Perú, ubicada en el Municipio de la Florida, hacia el sur oriente de la ciudad de Santiago. En este lugar se construyeron 568 casas, edificadas en una superficie total de 14 hectáreas, con una densidad bruta de 158 habitantes por hectárea. El asentamiento tuvo su origen en una «toma» de terreno, para posteriormente formar parte del programa

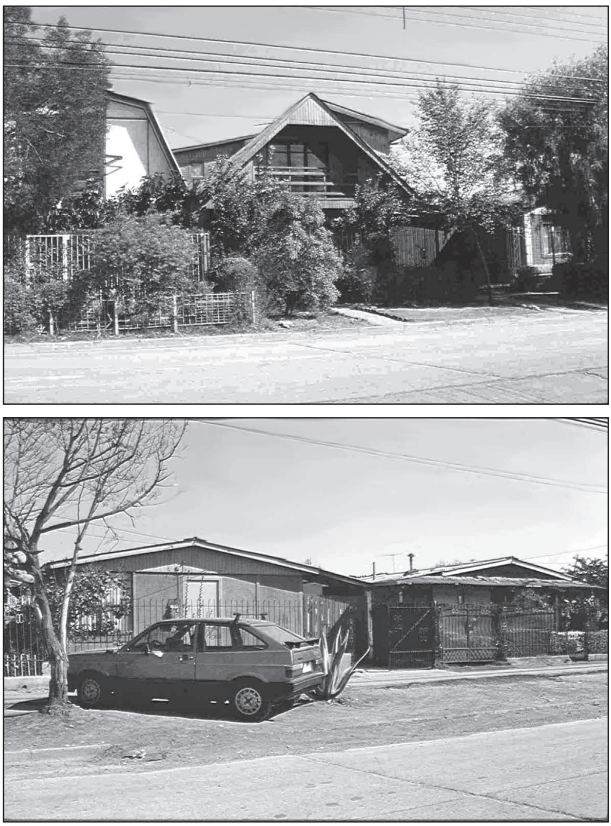
47 San Martín, *Las fábricas de viviendas populares: una experiencia de participación*, 1972, p. 163.

48 *Ibídem*, p. 161.

de la Operación sito, con lo que finalmente entró dentro de los objetivos del proyecto citado hacia 1970[49].

Las viviendas de dicho conjunto tuvieron una superficie promedio de 36 metros cuadrados. Los habitantes las fueron ampliando en la medida de sus posibilidades económicas, tal como lo muestra una de las fotografías que se ilustran en el texto (figura 53). Por su parte, la figura 54 muestra el plano del loteo, junto a las fachadas proyectadas.

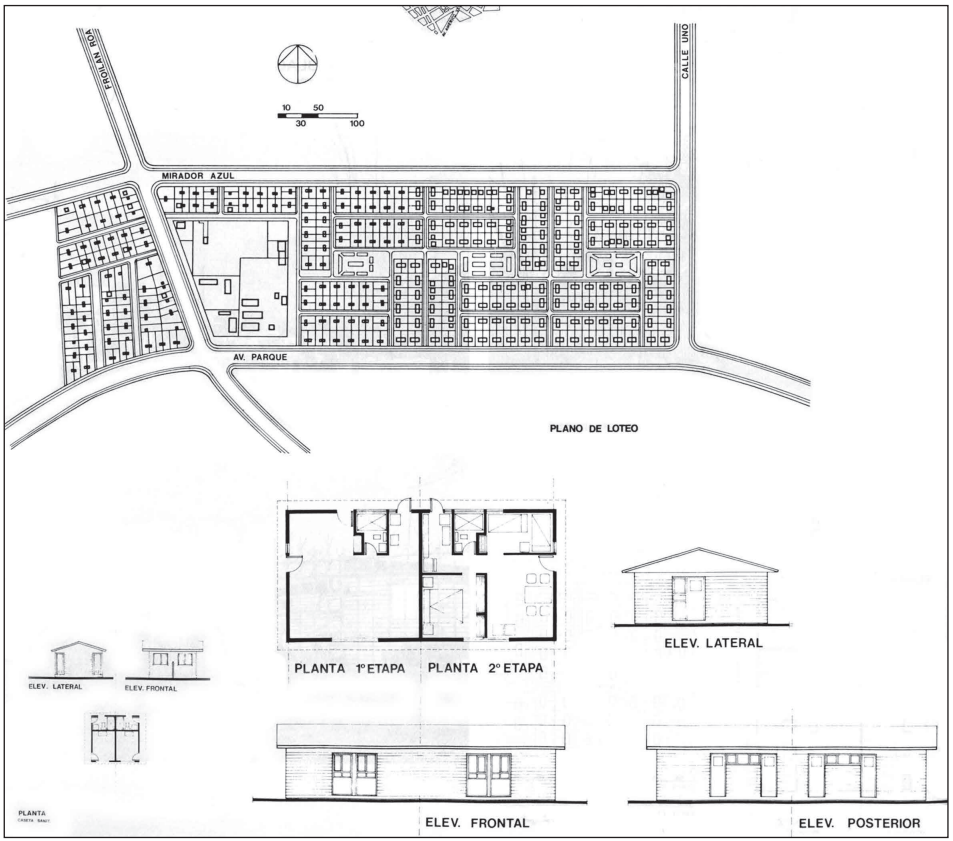
Figura 53. Vistas de la Villa Perú hacia 1997



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

[49] Haramoto *et al., Vivienda Social. Tipología de Desarrollo Progresivo*, 1987, p. 19.

Figura 54. Plano de la Villa Perú



Fuente: Separata de la *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA*, 1999, p. 91.

En el contexto anterior, se debe apuntar que existieron algunas instituciones ajenas al Estado que desarrollaron una ingente labor en el campo de la vivienda popular de producción serializada. Resalta en esta perspectiva el Hogar de Cristo que, como señalamos en el primer punto del presente capítulo, fue fundado por el jesuita Alberto Hurtado. Dicha institución ha sido una de las principales organizaciones no gubernamentales que ha trabajado constantemente desde la década de 1950 en la superación de la pobreza en Chile hasta nuestros días.

Ella proveería a bajo precio, a través de su Sección Viviendas desde 1959, habitaciones o pequeñas viviendas prefabricadas, a través de créditos con bajos intereses. Sus realizaciones han servido a muchas familias de

bajos ingresos, que no podían acceder a los préstamos del sistema oficial, para obtener un techo digno.

Una de las tipologías clásicas que se diseñó en el Hogar de Cristo fue la «mediagua», que se definió como «una habitación de tablas de pino en bruto, sin piso, ni cielo, ni divisiones interiores, con una puerta y un postigo de ventana y con un techo»[50]. Su superficie podía ser de 10, 20 o 40 metros cuadrados, se fabricaba en base a paneles transportables y montables de forma bastante sencilla. La figura 55 muestra una imagen de lo que es esta tipología habitacional del Hogar de Cristo.

Figura 55. Mediagua construida por el Hogar de Cristo hacia la década de 1960



Fuente: Labadía, *op. cit.*

El Hogar de Cristo ha seguido llevando a cabo su labor hasta nuestros días. Solo en la década del sesenta se hizo presente en la construcción de cerca de un millón de metros cuadrados de habitaciones y daría «techo» a cerca de 300.000 personas, que no lograron obtener ninguna de las opciones terminadas que otorgaba el Estado[51]. Solo en la ciudad de Santiago hacia finales del decenio de 1970 se habían entregado, desde los inicios de la Sección Vivienda, 115.000 «mediaguas». La filosofía básica que ha sustentado la labor de la citada institución «se ha originado en el principio de que más vale una mala casa hoy que la esperanza hipotética de una solución definitiva en cinco, diez o más años, con el peligro inminente de que en el intertanto se destruya toda la vida familiar»[52].

[50] Hogar de Cristo, *Un millón de metros cuadrados*, 1969, p. 370.
[51] *Ibídem.*
[52] Puga, *Hogar de Cristo viviendas..., op. cit.*, p. 8.

Resultados generales de las políticas de viviendas en la segunda mitad de la década de 1960

Como hemos apuntado, las metas cuantitativas propuestas por el Plan Habitacional de la administración de la Democracia Cristiana, que gobernó en Chile durante el período de 1964 a 1970, se asociaron a la edificación de 360.000 viviendas. Según se observa en el cuadro 28, se construyeron 230.000 y se iniciaron cerca de 240.000 viviendas, de las cuales un 55,3 por ciento estuvo bajo la responsabilidad del sector público. A estas cifras totales debemos agregar las 71.000 operaciones sitio que se entregaron, con lo que el número global de «soluciones habitacionales», más viviendas terminadas, llegó en el lapso de tiempo en cuestión a 311.000 unidades.

Los resultados obtenidos por la actuación del Estado en el tiempo mencionado, no solo deben considerarse desde el punto de vista del número de viviendas construidas, sino que además hay que tener en cuenta los aspectos sociales, políticos, administrativos, económicos y espaciales, que dichas políticas tuvieron en el transcurso de su vigencia y de los efectos que ellas generaron para las acciones venideras que se desarrollarían en la materia.

En este sentido, es posible realizar algunos comentarios a las metas cumplidas en el segundo quinquenio del decenio de 1960, a partir de algunos supuestos que tuvieron las políticas de vivienda del período en cuestión y que no se cumplieron, situación que afectaría los resultados alcanzados. En primer lugar, se suponía que el sector iba a disponer de una corriente continua de recursos financieros, por lo que el Plan Habitacional no iba a estar sometido a las fluctuaciones tradicionales del gasto fiscal en inversión, como consecuencia de las presiones inflacionarias o de empleo. Esto no acontecería, por lo que hubo que reajustar las proyecciones de edificación realizadas en un comienzo y readecuarlas a un nuevo escenario.

Por un lado, se daba por supuesto un mecanismo burocrático operativo y en plenas funciones. Sin embargo, por otro lado, no se contemplaron los escollos administrativos que tendrían que superarse con la puesta en marcha del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Esta situación provocaría distorsiones en la materialización de algunas iniciativas que no contaron con un marco institucional consolidado. Finalmente, se presupuestaba una movilización social ordenada, que negociaría en función de los espacios que crearía el gobierno para ello, como la Ley de Juntas de Vecinos. Esto no acontecería, y muchas veces las organizaciones sociales desbordarían la capacidad de control del Estado, aspecto que finalmente terminaría cambiando las formas y tipologías de las soluciones de vivienda[53].

[53] Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones*, *op. cit.*, p. 34.

Este conjunto de consideraciones permite exponer algunas de las explicaciones que se desprenden de las cifras citadas. Los aspectos económicos que tienen relación con las políticas sociales que ha desarrollado el Estado muestran que en los períodos de crisis el gasto social tiende a descender, lo que repercute en los resultados de los programas originalmente planteados. Dicha situación, como hemos visto en la presente investigación, ha afectado con especial vigor a los diferentes gobiernos de Chile en el siglo xx, teniendo consecuencias en el cumplimiento de las metas trazadas por las políticas públicas en general.

Cuadro 28. Metas alcanzadas por el Plan Habitacional, 1964-1970

	Total	*Promedio anual*	*Sector público*	*Sector privado*
Viviendas definitivas entregadas	230.000	38333		
Viviendas definitivas iniciadas	239.156	39859	55,3	44,7
Superficie edificada	1.4721.540	-	-	-
Superficie promedio de las viviendas	-	-	50,8	74,9

Fuente: Minvu, 1971.

El período inflacionario que vivió Chile en los últimos años del segundo lustro de los sesenta llevó a bajar el ritmo de construcción de viviendas sociales. Esta situación se suma a la mayor presión de los movimientos sociales, que hizo que el gobierno de la época se replanteara los objetivos de su gestión en el campo de la vivienda dirigida a los más necesitados. Esto último se asoció también a las estrategias de algunos partidos políticos de la izquierda chilena, que buscaban presionar a la citada administración a tomar medidas que se acercaran a satisfacer a sus seguidores, con lo cual, existiría otro factor de modificación de los lineamientos trazados.

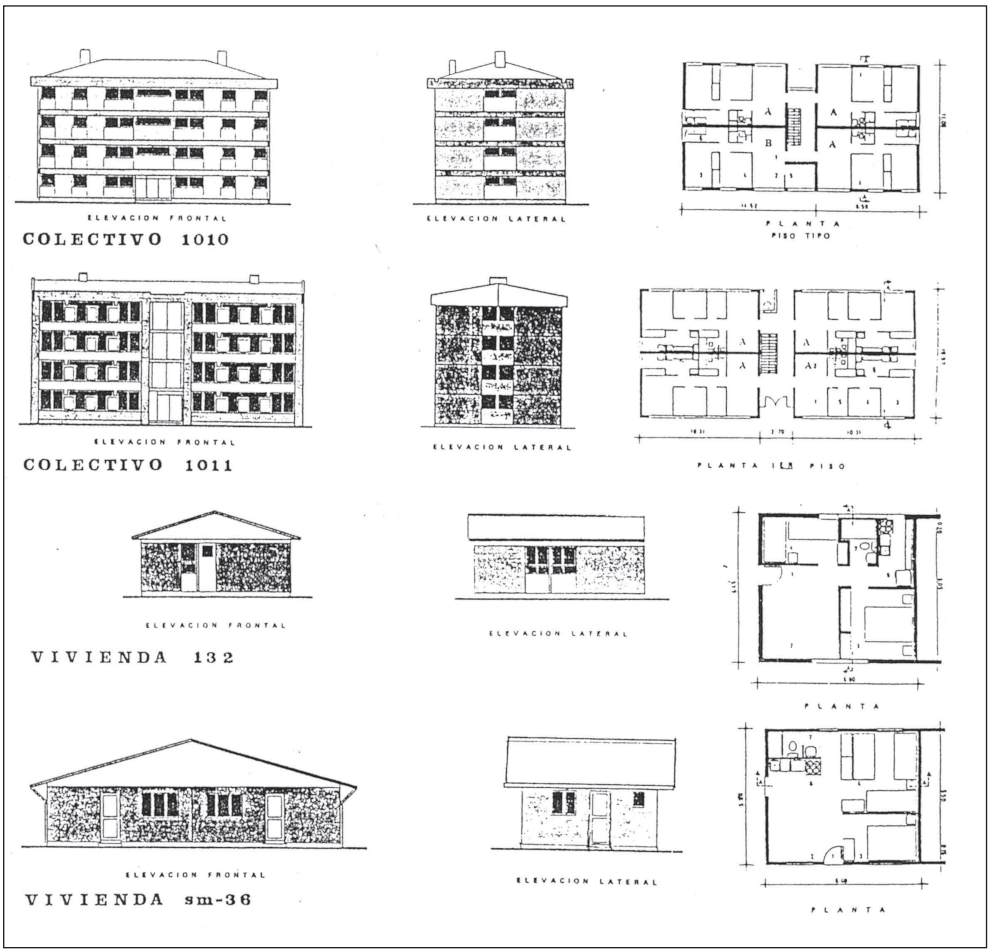
Aparte de las limitaciones referidas en los párrafos anteriores, debemos mencionar que, durante el período considerado por este capítulo, se realizaron significativos aportes en el campo de la gestión de las políticas de vivienda. Dichas contribuciones serán el punto de partida para una serie de actividades que desarrollará el sector público en la materia hasta el día de hoy. Algunos autores han señalado que la actuación pública en el campo de la vivienda en este período «fue un intento por crear una política habitacional original, más relacionada con la situación de país en vías de desarrollo»[54].

[54] Muñoz, *La problemática habitacional chilena 1964-84; un análisis de las posibilidades de autoconstrucción en una futura política de vivienda como mecanismo complementario para su solución*, 1986, p. 70.

Las nuevas tipologías de vivienda del minvu y algunos ejemplos en Santiago

Desde esta perspectiva, la creación del Plan de Ahorro Popular y las tipologías de vivienda que propuso (figura 56) fueron una innovación a lo que se estaba haciendo con anterioridad e involucró algunas formas de vivienda terminada que tendrían influencia en los programas de Vivienda Básica, que se llevaran a cabo en los años 1980 y 1990.

Figura 56. Tipologías de viviendas racionalizadas 1966-1972, puestas en marcha en el contexto del Plan de Ahorro Popular



Fuente: Sepúlveda y Carrasco, *Reflexiones en torno a la producción serializada de viviendas sociales*.

Los diseños de las últimas fases del PAP se asociaron a monobloques de vivienda en altura, que se construyeron en diferentes ciudades chilenas y que intentaron reducir al máximo los costos de construcción. La calidad de la construcción de estos edificios ha sido un buen ejemplo para los proyectos que se desarrollan en la actualidad, los que han mostrado problemas en su edificación y en los materiales considerados, situación sobre la cual insistiremos en el último capítulo de la investigación.

Figura 57. Modalidades de vivienda económica construidas por el PAP en la población El Cortijo



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

La figura 57 muestra dos vistas hacia 1997 de las modalidades de vivienda económica en altura que se construyeron bajo los principios impuestos por el PAP. Ellos forman parte de un verdadero cinturón de bloques de vivienda que se levantó en el sector norte de la ciudad de Santiago hacia finales de los años sesenta, localizado junto a una de las avenidas o rondas de circunvalación más importantes de aquella urbe, la Circunvalación Américo Vespucio.

Otra de las innovaciones que se generaron en los citados años se refirió a los «estudios preinversionales» y a toda la temática del planeamiento urbano en general. Los citados estudios ampliaron de manera significativa los requerimientos de información necesarios para elaborar los instrumentos de planificación en general y dispusieron de la necesidad de contar con un listado de proyectos, el cual debía considerar en su formulación la opinión de la comunidad. Esto fue el punto de partida de la inserción de la participación ciudadana en materia de inversión pública, proceso que se verá interrumpido en los primeros años de la década de 1970 con la irrupción de la dictadura militar, pero que volverá a retomarse hacia comienzos de los años noventa, tema que abordaremos en el capítulo x.

En materia de desarrollo urbano se generaron algunos importantes proyectos de revitalización y densificación que fueron impulsados por la Corporación de Mejoramiento Urbano, agencia dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que se creó con claros objetivos de realizar intervenciones de estas características. Esta agencia trató de fijar una política de remodelación de la ciudad de Santiago y otras áreas urbanas de Chile, a través de proyectos desarrollados íntegramente en sus aspectos técnicos, urbanísticos y financieros.

En este sentido, se planteaba en esa corporación que remodelar «significaba reconstruir los sectores deteriorados y mal aprovechados de la ciudad, aumentando su densidad habitacional, liberando una alta proporción de suelo para higiene ambiental y recreación de sus habitantes, aprovechando su ubicación central para el uso eficiente del equipamiento e infraestructura urbana»[55].

En definitiva, el período de tiempo considerado por el presente capítulo incorporó una serie de nuevas ideas en el diseño y ejecución de los planes de vivienda, que se vieron afectados por las particularidades políticas, económicas y políticas de aquellos años. Se produjo, también, una serie de innovaciones en la administración de los programas habitacionales con la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cartera de Estado que representará la estructura actual de gestión pública en torno al sector.

[55] Gross, *Un período singular. 1962/1968*, 1986, p. 33.

Los cambios que acontecerán en los primeros años de la década de los setenta, alrededor de las actuaciones oficiales en el campo de la provisión habitacional, cambiarán de rumbo en función de los nuevos objetivos que planteará el gobierno de la Unidad Popular, tema que abordaremos en capítulo siguiente.

Capítulo viii

Los planes anuales de vivienda y las reivindicaciones sociales en torno al problema habitacional en los comienzos de los años setenta

El inicio de la década de los setenta está representado en Chile por la llegada al poder político de la Unidad Popular, que argumentaba que los problemas sociales vividos por Chile en esos años radicaban en la propia naturaleza del sistema capitalista, que se manifestaba en la dependencia externa de la economía, la concentración de la propiedad y del ingreso, el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, en un alto déficit de viviendas y en una creciente población pobre del país. En este esquema, se postuló en aquellos años que la vivienda era un derecho irrenunciable del pueblo, que no podía ser objeto de lucro y que su provisión constituía una de las principales responsabilidades del Estado. Según las propias cifras de la Unidad Popular, hacia 1970 el déficit de viviendas en Chile alcanzaba una cifra cercana a las 600.000 viviendas. En base a esta cuantificación se formularon planes de vivienda anuales, que intentaron aumentar significativamente el número de viviendas construidas mediante la labor directa del Estado, desechándose en un principio las alternativas vinculadas a la autoconstrucción. Las ocupaciones «ilegales» de terrenos tuvieron en este período nuevos matices; muchas de ellas fueron lideradas por grupos políticos de izquierda que intentaron implantar en ellas una especie de organización de carácter paramilitar.

Las nuevas orientaciones de la política social en Chile en los primeros años de la década de los setenta

Los comienzos de la década de los setenta están caracterizados, desde el punto de vista político, por la llegada al poder de la Unidad Popular, agrupación de partidos de izquierda liderada por Salvador Allende. Dicho gobierno tuvo como objetivo construir la vía chilena al socialismo, la que intentaba ser realizada a partir de la institucionalidad vigente en Chile hasta ese momento.

El diagnóstico hecho de la sociedad chilena por parte de la Unidad Popular dejaba en claro la postura ideológica de esta agrupación respecto de la necesidad de generar un proceso político de carácter socialista. En el Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular, presentado en la campaña presidencial que llevó finalmente a Allende a la presidencia, se señalaba que los graves problemas sociales existentes en el país necesitaban para ser superados de cambios revolucionarios que transformaran la estructura política y económica del país. Asimismo, se apuntaba que las causas de dichas cuestiones estaban en el modelo de desarrollo capitalista que había guiado a la nación[1].

En líneas generales, el programa de gobierno de la Unidad Popular propuso realizar significativos cambios en algunas áreas estratégicas de la economía nacional, como lo era la nacionalización de la gran minería y la industria. El traspaso de esas actividades a manos del Estado posibilitaba obtener mayores beneficios para el país, y por consiguiente repercutiría positivamente en un mejoramiento del nivel de vida de las clases necesitadas, a través de un aumento de la inversión pública en el área social. En este esquema, una de las primeras medidas fue la de transferir las más importantes compañías mineras, especialmente aquellas vinculadas a la explotación del cobre, en manos de los capitales de empresas de Estados Unidos, hacia el Estado chileno[2].

En el área de la industria, se postulaba que los medios de producción de carácter monopólico debían pasar también a manos del Estado. Estos aspectos fueron incorporados a lo que se llamó «la construcción de una nueva economía». Con ello se buscaba reemplazar la estructura económica dominante, lo cual conllevaba a terminar con el capital monopólico nacional y extranjero, y con el latifundio, acontecimientos que daban inicio a la

---

1 Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular, aprobado el 17 de noviembre de 1969 por los partidos Comunista, Socialista, Radical, Socialdemócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y la Acción Popular Independiente (API), p. 562.

2 Collier y Sater, *Historia de Chile..., op. cit.*, p. 287-289.

construcción del socialismo. Algunas fuentes cercanas a la Unidad Popular informaban de la concentración de recursos en unos pocos centros fabriles del país respecto del total nacional. En este sentido, se afirmaba que, de las casi 35.000 industrias existentes en Chile, «130 establecimientos, que representaban solo un 1,2 por ciento del total, copaban alrededor del 35 por ciento del valor agregado de cada rama industrial, poseyendo casi el 40 por ciento del capital fijo y apropiándose del 38 por ciento del capital bruto»[3].

En el ámbito de las políticas sociales propiamente tales, se buscó profundizar en el proceso de reforma agraria desarrollado en Chile desde principios de los años sesenta. Se propuso expropiar todas las propiedades con una superficie mayor de 80 hectáreas «básicas», situación que aconteció y en 1972 prácticamente no existía ninguna unidad agrícola que excediera ese límite. Similar a lo acontecido con algunas industrias, en el agro las asociaciones de campesinos unidas a partidos políticos de izquierda llevaron a sus últimas consecuencias el proceso de traspaso de las tierras rurales a los mismos campesinos y al Estado. Los grupos más radicalizados de aquella porción del espectro político chileno apoyaron la formación del Movimiento Campesino Revolucionario, que ocupó casi 1.700 unidades agrícolas en los primeros años de la década de los setenta.

En otras dimensiones de desarrollo de las políticas sociales, también se trató de aumentar el alcance de algunas prestaciones en el plano de la salud, la educación y la vivienda, entre otros aspectos de interés. Se señalaba en el ya citado Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular, que las aspiraciones sociales del pueblo chileno eran «legítimas y posibles de satisfacer». Dentro de las demandas que se pretendieron abordar por la aludida agrupación política, estaban:

> Viviendas dignas sin reajustes que esquilmen sus ingresos (los del pueblo); escuelas y universidades para sus hijos; salarios suficientes, que terminen de una vez las alzas de precios; trabajo estable; atención médica oportuna; alumbrado público, alcantarillado, agua potable, calles y aceras pavimentadas; una previsión social sin privilegios, justa y operante, sin pensiones de hambre; teléfonos, policías, jardines infantiles, canchas deportivas; turismo y balnearios populares[4].

Lo anterior constituyó, en líneas generales, parte de las ambiciosas innovaciones que el campo social trató de poner en marcha en aquellos años.

---

[3] González, *La crisis del desarrollo en Chile y la respuesta de la Unidad Popular*, 1974, p. 73.

[4] Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular, *op. cit.*, p. 575.

A ellas, debemos agregar aquellas que se pretendieron realizar en el sector vivienda, las que a nuestro parecer fueron las de mayor magnitud dentro de las tareas que se intentaban acometer por parte del citado gobierno. Debemos mencionar que la administración aludida tuvo dentro de sus objetivos básicos superar en su totalidad el déficit de vivienda, lo que significaba en teoría construir cerca de 100.000 viviendas anuales[5], en los seis años que debía durar su período de gobierno. En esta dirección, los objetivos trazados por la Unidad Popular en el ámbito habitacional y las respectivas medidas que se tomaron para materializarlos fueron las siguientes:

> Se destinarán fondos suficientes a fin de llevar a cabo un amplio plan de edificación de viviendas. Se desarrollará la industrialización de la construcción controlando sus precios, limitando el monto de las utilidades de las empresas privadas o mixtas que operan en este rubro.
>
> El Gobierno popular tendrá como objetivo de su política habitacional que cada familia llegue a ser propietaria de una casa habitación. Se eliminará el sistema de dividendos reajustables. Las cuotas o rentas mensuales que deban pagar los adquirentes de viviendas y arrendatarios, respectivamente, no excederán, por regla general, el 10 por ciento del ingreso familiar.
>
> Llevar adelante la remodelación de ciudades y barrios, con el criterio de impedir el lanzamiento de los grupos modestos a la periferia, garantizando los intereses del habitante del sector remodelado, como del empresario que allí labore, asegurando a los ocupantes su ubicación futura[6].

Los objetivos mencionados muestran, en términos generales, las metas trazadas en materia de vivienda por el mencionado mandato presidencial. Lo anterior se vio complementado por los principios que se postularon desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y que señalaban que la vivienda era un derecho irrenunciable del pueblo, que no podía ser objeto de lucro, y cuya provisión debía constituir una de las principales responsabilidades del Estado»[7].

Como se tratará de explicar en el próximo punto de este capítulo, los nuevos planteamientos causaron una serie de conflictos en la gestión global

---

5 Castells, *Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile*, 1973, p. 27.

6 Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular, *op. cit.*, p. 576.

7 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Fundamentos y estructura del Plan Habitacional*, 1970, p. 3.

del problema habitacional. En este esquema, los mismos afectados por el problema habitacional y que se encontraban organizados en diferentes colectivos de «sin casa» tomaron el enunciado de que la «vivienda es un derecho» y lo llevaron muchas veces hasta sus últimas consecuencias. Dichos grupos fueron liderados por algunos conglomerados políticos de izquierda que tuvieron una finalidad clientelista y que desvirtuaban las motivaciones iniciales de esas movilizaciones. Una de las entidades de la izquierda chilena, que tuvo gran importancia en esos años, fue el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que se involucró en gran parte de las ocupaciones «ilegales» de terrenos en las diferentes ciudades chilenas y elaboró estrategias de combate paramilitar para defender lo que ellos llamaban «territorios liberados». Al interior de esos asentamientos se establecieron rigurosas pautas de organización en los diferentes ámbitos del desarrollo social, que abarcaron la justicia, el equipamiento comunitario, la salud y la educación, entre otros.

Uno de los postulados que amparaba los movimientos sociales reivindicativos en torno al problema habitacional, la reforma agraria, y el traspaso de algunas grandes empresas a los trabajadores y al Estado, estaba representado por lo que el mismo gobierno de Allende denominó como Poder Popular». Este formaba parte del citado Programa Básico, el cual señalaba que las transformaciones revolucionarias que necesitaba el país solo se podían realizar si el pueblo tomaba en sus manos el poder, para ejercerlo real y efectivamente.

Dentro del esquema descrito, se plantearon una serie de conflictos con el resto de las agrupaciones políticas que hicieron oposición a la administración de Allende, las que pusieron énfasis en la ilegalidad de los actos que realizaban algunas asociaciones de «sin casa», «sin tierra» y de obreros industriales, que pretendieron llevar a la práctica las propuestas del Poder Popular que propiciaba la oficialidad política de aquellos años.

Lo anterior ha sido reconocido tanto por los que estuvieron en uno y otro lado del conflicto. Algunas fuentes cercanas a la izquierda chilena señalaban poco tiempo transcurrido de la destitución del Gobierno popular que «la dinámica de la vía chilena al socialismo potenció una aguda lucha de clases en todos los niveles de la vida nacional»[8]. Papel fundamental en esta lucha de clases tuvieron los movimientos urbanos, muchos de los cuales, como hemos apuntado, estuvieron enlazados con el problema de la vivienda. En este esquema, citaremos lo señalado por un artículo aparecido en una edición especial de la *Revista Construcción, Arquitectura y Urbanismo* del Colegio de Aparejadores y Arquitectos de Cataluña, que

[8] Gayango, *Movimientos urbanos y lucha política*, 1974, p. 62.

dedicó una parte importante del número 28 de 1974 al tema de Chile, en especial a la crisis del Gobierno popular y al tratamiento en esos años de la política de vivienda. En uno de los artículos, respecto de lo apuntado anteriormente, se señalaba que:

> Los movimientos urbanos asumieron un carácter político antes que reivindicativo. Desde el frente de la izquierda, el ascenso de la lucha social alentó la formación de organismos populares que planteaban, cada uno en su esfera específica, el problema último del poder. La máxima expresión de este fenómeno se reflejó en la constitución de los comandos comunales, integrados por diversos frentes proletarios urbanos. Los obreros industriales establecieron coordinadores de fábricas los cordones industriales a partir de sindicatos (...) Sus tareas abarcaron labores organizativas y económicas junto a labores de lucha directa con los patronos (...) Los comandos comunales sumaban a estas organizaciones netamente obreras los frentes de pobladores, instituidos en torno a reivindicaciones concretas: abastecimiento, salud, educación, transporte, vivienda (...) Este germen de Poder Popular reflejó una disposición revolucionaria desconocida antes en Chile, aunque desfasó por su falta de conducción las posibilidades reales de la situación chilena.

Debemos destacar que dentro del cuadro descrito resalta la gran ambición que tuvo en el campo de las políticas sociales la administración del presidente Allende. Según el esquema planteado por la presente investigación, es posible apuntar que ese interés por parte del Estado chileno se manifiesta prácticamente desde la mitad de la década de 1925, período en el cual se comienza a construir la institucionalidad política y social que perduró en Chile hasta 1973.

En este sentido, sobresale de lo planteado por la Unidad Popular la intención de cubrir el total de la demanda en el campo de la vivienda y de solucionar el déficit habitacional en Chile durante su período constitucional. Esta situación solo la pretendió abarcar el Plan Decenal de Desarrollo formulado para el período 1960-1970. Si se consideran las cifras globales de construcción de viviendas en el siglo xx, solo hacia los años sesenta se lograron alcanzar ritmos de construcción superiores a las treinta mil viviendas y durante el sexenio demócrata cristiano se llegaron a cifras cercanas a las cuarenta mil unidades anuales.

Las 'tomas de terrenos' como estrategia de lucha social en torno a la vivienda

En el esquema planteado por este trabajo, es relevante hacer notar que desde finales del siglo XIX obran antecedentes de la existencia de invasiones espontáneas de terrenos por parte de población pobre y de los recién llegados a los centros poblados más importantes del país. Este tipo de asentamientos comenzó hacia los años treinta a ser cada vez más frecuente y representó una imagen que se repitió en la mayoría de las periferias urbanas de Chile en esos años. Esta situación, como hemos apuntado en los capítulos anteriores, cobró cada vez mayor relevancia y hacia la década de 1950 se produjeron una serie de eventos que culminaron con la toma de La Victoria en Santiago, que se convirtió en todo un símbolo del movimiento poblacional chileno en el siglo XX.

En la segunda mitad de decenio de 1960, este tipo de manifestaciones de los sectores populares chilenos tuvo nuevos matices, los que estuvieron dados en parte por el impulso otorgado a la promoción popular. A ello debemos agregar que los objetivos trazados por las agencias públicas de vivienda durante ese período no lograron en un primer momento hacer frente a la ingente demanda de nuevas viviendas, por lo que se tuvo la necesidad de efectuar importantes cambios en las metas del sector, que se tradujeron en la formulación del Plan de Ahorro Popular y en el gran valor que se le dio a la Operación sitio como solución rápida y masiva al déficit habitacional de la población más carente del país.

Hacia 1970, el proceso de ocupación ilegal de terrenos tuvo un inusitado impulso y nuevas manifestaciones del mismo fenómeno. Bajo el amparo del Poder Popular, algunos grupos organizados de personas tuvieron como bandera de lucha social la toma de territorios en las ciudades, de manera similar a lo que estaba ocurriendo en las áreas rurales, con la aceleración del proceso de Reforma Agraria. Según el propio enfoque que utilizaban algunos intelectuales vinculados al proceso chileno al socialismo, el movimiento de pobladores fue definido a partir de «una contradicción estructuralmente secundaria, relativa en principio a las condiciones de vivienda y equipamiento colectivo»[9], que ocupaba un sitial protagónico en la escena política de aquellos años.

El análisis y delimitación de los intereses y objetivos de dichas movilizaciones fue bastante complejo, debido a que se plantearon una serie de contradicciones en torno a su fomento por parte del gobierno y a la posterior represión que debía hacer él mismo para imponer la legalidad vigente en el país. Además, las reivindicaciones que promovieron esos

[9] Castells, *Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile*, *op. cit.*, p. 9.

pronunciamientos sociales muchas veces culminaron en una negociación con el Estado y eso llevaba a plantear una paradoja, referida al hecho de que aquellas organizaciones pretendieron cambiar el sistema y finalmente, como se ha dicho, terminaban pactando dentro de sus márgenes[10].

Las ocupaciones «ilegales» de suelo urbano durante la Unidad Popular fueron uno de los acontecimientos que causó mayor interés, tanto en los círculos académicos nacionales como internacionales. A este país arribaron una serie de verdaderos observadores internacionales, que tuvieron en dichas actuaciones populares generadas en el contexto de la vía chilena al socialismo un laboratorio tangible de los conflictos sociales en torno al problema de la vivienda en el tercer mundo.

Podemos destacar en este grupo de profesionales a algunos científicos sociales españoles, como Manuel Castells, que tuvo una trascendente estancia en el Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano (CIDU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Castells llevó a cabo una serie de investigaciones en Chile que han servido de fuente para nuestro trabajo y dirigió equipos de investigación que estudiaron a fondo la organización social existente en los asentamientos resultantes de las mencionadas ocupaciones «ilegales»[11]. El mismo Castells en uno de sus trabajos se refirió a la complejidad del proceso vivido en Chile con relación a esas ocupaciones de terrenos en las ciudades, señalando que el «movimiento de pobladores» era:

> Considerado alternativamente como caldo ultraizquierdista o clientela electoral, por la izquierda; despreciado como lumpen y, a la vez, codiciado como posible plebe apatronada, por la derecha, el movimiento de pobladores parece dotado de una fluidez y de una ambigüedad que desafían a la vez el análisis marxista y las estrategias políticas tradicionales[12].

Existe cierta coincidencia de que las tomas empezaron a cobrar especial magnitud hacia finales de los años sesenta, y más específicamente en el año 1970. El cuadro 29 muestra el número de ocupaciones «ilegales» entre 1968 y 1971, donde destaca el notable aumento de ese tipo de eventos en 1970. Se ha señalado por estudios realizados en ese mismo tiempo, efectuados por grupos cercanos a dicho conglomerado de partidos políticos de izquierda,

---

10 Sepúlveda, *De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del sesenta y setenta, en la periferia urbana de Santiago de Chile*, 1998, p. 112.

11 Otro investigador español que estuvo en Chile durante aquellos años fue Jordi Borja, quien participó en la edición del número especial que dedicó al problema sufrido en Chile con el golpe militar la *Revista CAU, Construcción, Arquitectura y Urbanismo* en 1974.

12 Castells, *Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile*, *op. cit.*, p. 9.

que hubo directa participación de algunos sectores vinculados a ellos en las citadas movilizaciones, llegándose a afirmar lo siguiente:

> Las tomas de terrenos, políticamente organizadas, como solución al problema habitacional, aparecen como alternativa de movilización masiva en la etapa preelectoral de 1970.
>
> El proyecto populista (de la Democracia Cristiana) entra en crisis en la medida que no puede responder a las demandas por vivienda (...)
>
> Tanto los partidos de la Unidad Popular como el MIR, con estrategias políticas diferentes, vuelcan la lucha política al ámbito poblacional.
>
> Para los partidos de la Unidad Popular existe la posibilidad de acumular fuerzas de apoyo para la elección presidencial en función de liderar un movimiento de pobladores que desborde la institucionalidad en este ámbito, creando formas propias de organización[13].

Cuadro 29. Ocupaciones 'ilegales' de terrenos en las ciudades chilenas, 1968-1971

Año	*Nº de tomas*	*Porcentaje*
1968	8	1,92
1969	21	5,05
1970	215	51,68
1971	172	41,35
Total	416	100,00

Fuente: Quevedo y Sader, 1973.

Las acciones lideradas por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), bajo el lema «casa o muerte» y «de la toma al poder», hicieron que los asentamientos generados por las tomas fueran llamados campamentos, cuyo nombre representaba el carácter paramilitar de la operación que involucraba la ocupación. El MIR con el movimiento poblacional de los «sin casa» obtuvo «un amplio potencial combativo de masas, que estaba dispuesto a enfrentarse al aparato represivo del Estado y, de ahí, al sistema

[13] Alvarado, Cheetham y Rojas, *Movilización social en torno al problema de la vivienda*, 1973, p. 58. Los autores de estas afirmaciones eran investigadores del Centro de Investigación del Desarrollo Urbano (CIDU) de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Luis Alvarado, en esos años, fue el director de la Corporación de Servicios Habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

en su conjunto; además, el movimiento poblacional fue la vía indirecta de penetración al movimiento obrero sindical y, por lo tanto, garantía de cuadros proletarios»[14].

El proceso que daba lugar a la toma ocurría en etapas sucesivas, que iban desde la organización del grupo de «sin casa» hasta la asignación de los predios dentro del terreno ocupado. En este sentido, el primer paso era constituir un colectivo de personas «sin vivienda». Tal como lo mostraron las investigaciones desarrolladas en esos mismos años, posteriormente, cuando la decisión de la toma se acordaba, se reunían varios comités de sin casa, políticamente afines, y un grupo de acción se encargaba de los preparativos, secretos, para así sorprender a la policía. El momento de la ocupación, en el que se instaban «en la noche carpas y banderas chilenas, era protegido por el grupo y solía ser respaldado por personalidades e influencias políticas. En los días sucesivos, iban llegando otros miembros de las familias y añadiéndose nuevos pobladores hasta cuando el comité del campamento lo aceptaba»[15].

A partir de lo anterior, podemos señalar que la ocupación territorial generada por la toma se producía en tres fases. La primera se asociaba con la instalación de carpas y servicios mínimos. La segunda correspondía a la construcción de mejoras, intentándose también la obtención de luz y agua. Finalmente, la tercera etapa se relacionaba con la consolidación del equipamiento, así el asentamiento tomaba forma y los dirigentes poblacionales comenzaban a negociar con la autoridad la posible construcción definitiva del mencionado equipamiento.

Urbanísticamente, los trazados realizados en los campamentos estuvieron vinculados a la manzana tradicional de lotes de igual tamaño y de simple geometría, de 60 a 100 m² como promedio. Estos aspectos facilitaban una ocupación y asignación inmediata de los lotes, evitando a la vez conflictos entre los distintos integrantes de los campamentos. Los espacios públicos ocupan una superficie muy reducida y son definidos solo por las necesidades colectivas de equipamiento[16].

En el momento en que el Gobierno de la Unidad Popular asume oficialmente el poder del país, la izquierda chilena intentó detener las tomas en las diferentes ciudades del país y pretendió incorporar a la población involucrada en dichos asentamientos a los ambiciosos programas habitacionales que se formulaban en el contexto de la citada administración.

---

14 *Ibídem*, p. 59.

15 Equipo de Estudios Poblacionales, CIDU, Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile, 1973, p. 57.

16 San Martín, *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*, 1992, p. 66.

Es importante apuntar que los grupos políticos que hicieron oposición al mencionado mandato de Allende tuvieron también en ese tipo de acciones una forma de presionar la gestión de la Unidad Popular, y promovieron acciones que involucraron también la ocupación de las mismas viviendas construidas por el Estado dentro de sus programas oficiales, antes de que fueran entregadas a los beneficiarios a quienes originalmente les fueron asignadas[17].

Uno de los aspectos a destacar del período analizado en este punto tiene relación con el estudio e interpretación de las formas de organización de los movimientos sociales que mostraban en el problema habitacional su bandera de lucha. Una de las ponencias centrales de la Exposición Internacional y Encuentro Solidario de la Vivienda en Chile (VIEXPO) realizada en 1972, que fue convocada por el Gobierno de la Unidad Popular a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se refirió a las relaciones que históricamente las asociaciones de «sin casa» establecieron con el Estado chileno en su proceso de lucha social[18]. En este sentido, hemos sintetizado en el cuadro 30 las propuestas efectuadas por la citada conferencia, que se centraban en describir las correlaciones entre las acciones de los colectivos de personas en torno a su carencia habitacional y la respectiva respuesta establecida por los poderes públicos en cada caso.

Según el citado trabajo, con el Gobierno de la Unidad Popular se inicia una nueva etapa en el tipo de relación «movimiento social/Estado», que estuvo dada por el establecimiento de una instancia de colaboración entre unas fuerzas que históricamente fueron antagónicas. El proceso reivindicativo en torno al problema de la vivienda, como lo señalamos en el capítulo III, comenzó en Chile hacia la década de 1910, período en que las Ligas de Arrendatarios establecieron fuertes presiones al Estado para actuar en el control del mercado de alquileres.

Estos acontecimientos se insertaron, a partir del trabajo comentado, en una fase denominada de «oposición o de lucha», en que en un principio el Estado actúa como órgano represor del pueblo.

[17] Equipo de Estudios Poblacionales, CIDU, Reivindicación urbana y lucha política, *op. cit.*, p. 59.

[18] VIEXPO, *Movilización social en torno al problema de la vivienda*, 1972, p. 11.

Cuadro 30. Tipologías de movilización popular en torno a la vivienda

Tipo de relación entre sectores poblacionales y el Estado	*Tipo de movilización*	*Características de la presión por la vivienda*	*Características de la intervención del Estado*	*Elemento definitorio de la tipología*
1. De oposición o lucha	Movilización por oposición a las reglas de funcionamiento del sistema, articulada por los obreros.	Surge de los afectados, que exigen solución a sus demandas, manifestada por huelgas y tomas de terreno.	Frente a la imposibilidad de respuesta del Estado burgués en esa coyuntura, responde con represión.	Lucha.
2. Asistencial	Participación por asimilación desde el Estado a las demandas por viviendas.	Los afectados actúan por presencia y así manifiestan sus demandas por mejores condiciones de vivienda.	Respuesta institucional del Estado burgués. Creación de mecanismos de canalización y respuesta de demandas. Primordialmente una legislación.	Paternalismo.
3. De clientela	Participación por adscripción a las «reglas del juego» impuestas por el Estado y articuladas por él o los partidos hegemónicos en el Gobierno.	Los afectados solicitan o presionan, esperando que el Estado tome la iniciativa.	Respuesta burocrática participante a demandas que implican el apoyo al Estado y partidos de gobierno. Prestación de servicios.	Clientelismo.
4. De complementariedad	Movilización por suscripción a la acción del Gobierno.	Surge de los afectados que solicitan o presionan o exigen al Estado una solución al problema habitacional.	Respuesta burocrática participante a demandas que implican el apoyo al Gobierno como instrumento de lucha de los trabajadores.	Negociación entre sectores populares y el Estado.

Fuente: viexpo, 1972.

Las etapas posteriores estuvieron unidas a una evolución de la reacción del poder público, que quedó representada por la formulación de políticas asistenciales que buscaban calmar la agitación social. Un escalón superior se

caracteriza por una búsqueda, de parte del orden establecido, para ampliar y controlar a los grupos de presión con la puesta en marcha de soluciones que incorporasen la opinión de dichas asociaciones, de modo de tener en esas fuerzas una clientela política, fase que queda definida con lo realizado por el gobierno de la Democracia Cristiana y su respectivo fomento de la «promoción popular».

El último momento o tipología establecida en las relaciones entre el Estado y los movimientos de pobladores se definió como de «complementariedad» y se establece con la nueva filosofía que en ese campo impuso el gobierno de la Unidad Popular. Las conexiones entre el poder establecido y el pueblo movilizado eran ahora dos caminos comunes que se estaban construyendo para llegar a instaurar en Chile un régimen socialista, en el cual la masa proletaria tomaba el control total del Estado y el poder.

Las ocupaciones «ilegales» de terrenos instauradas como un modo de lucha social, en que las clases dominadas intentaban cambiar la naturaleza del «Estado asistencialista» y posicionarse como protagonistas del desarrollo global de la nación condujeron a establecer otras modalidades análogas de organización popular en temas como el de la salud, educación y justicia. Un estudio realizado hacia 1972, en el contexto del ya citado Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, daba cuenta de esta situación de la siguiente manera:

> En el plano de la justicia surgen experiencias de autoadministración de disciplina, orden, seguridad y justicia. En el plano de la organización interna, los pobladores rompen los esquemas tradicionales basados en la estrategia desaliana y expresados en la Ley de Juntas de Vecinos, para buscar formas de participación más ampliadas y efectivas. En el campo de la salud se observa la aparición de grupos de primeros auxilios, pasando por las brigadas de salud e incluso hasta la toma de hospitales. Con respecto a la educación, en algunos campamentos ha habido intentos de modificar los contenidos de los planes educacionales y hasta intentos de autogestión educacional. En la demanda de infraestructura y servicios urbanos ha sido habitual la toma de reparticiones públicas y municipales[19].

Uno de los hitos que marcó un cambio substantivo en la forma de organización poblacional y que dio un nuevo matiz a las tomas estuvo relacionado con la constitución en la ciudad de Santiago del Campamento

[19] Quevedo y Sader, *Algunas consideraciones en relación a las nuevas formas de poder popular en las poblaciones*, 1973, p. 72.

26 de enero, en el año 1970. Dicha invasión fue liderada por Víctor Toro, uno de los dirigentes del Movimiento de Izquierda Revolucionaria que tuvo mayor protagonismo en este tipo de actuaciones populares. Según las propias palabras de Toro, «el campamento equivalía a un foco de agitación revolucionaria donde los pobladores aprendían a organizarse por sí mismos y comprendían que solo mediante sus luchas directas podían conquistar sus aspiraciones»[20].

El propio análisis que realizaba la izquierda chilena por esos años apuntaba que ese tipo de manifestaciones trascendía la forma en que los «comités de sin casa», amparados por la Ley de Juntas de Vecinos promulgada por la administración Demócrata Cristiana, realizaban sus demandas, las que poseyeron como fin último la consecución de un sitio donde instalar sus viviendas. Los campamentos se levantaban como una verdadera punta de lanza, que representaba uno de los pilares de la lucha contra el poder establecido por la burguesía y el capital, que tuvo en los propios afectados del problema habitacional a un ejército popular ávido de respuestas reales y concretas, cuyas acciones tuvieron un horizonte más global que el problema coyuntural que planteaba la carencia de vivienda, el que apuntaba a cambiar las bases de la sociedad y comenzar a construir el camino chileno al socialismo.

La modalidad de ordenación interna que se instauró en el Campamento 26 de enero fue bastante ágil y eficiente: en pocos días los pobladores trazaron una virtual urbanización y, en base a ella, se proyectó una distribución de funciones y labores por «manzanas» entre los mismos integrantes del asentamiento. De esta manera, «se constituyeron unidades encargadas de limpieza, avituallamiento para la *olla común*, labores sanitarias y un organismo nuevo: *las milicias populares*»[21].

Esta última innovación otorgaba a los campamentos un sistema de guardia que velaba por la seguridad de los integrantes del asentamiento las 24 horas del día. Las funciones de las milicias no se restringieron a ser un cuerpo de defensa, sino que iban expresando el intento por resolver de manera innovadora una serie de problemas que se presentaban en las nuevas poblaciones populares y que dieron un marco de seguridad a los colectivos involucrados en ella. Según los propios líderes que promovieron el origen de las milicias populares, estas eran fundamentales en el combate con el régimen dominante establecido y permitían a la masa proletaria socavar los cimientos del Estado burgués, lo que era expresado en un documento de difusión de sus objetivos de la siguiente manera: «los obreros y campesinos tendrán en las milicias populares un organismo que los reforzará

[20] López, *La revolución de los pobladores*, 1974, p. 101.
[21] *Ibídem,* p. 100.

en sus luchas, en las tomas de fábricas, en la lucha callejera y en la toma de tierra»[22].

El Campamento 26 de enero dio también otros resultados, como fue la realización del Primer Congreso Nacional de Pobladores, el cual tuvo la participación de los principales dirigentes poblacionales que lideraron un número importante de ocupaciones «ilegales» en las ciudades chilenas. Dentro de las resoluciones del citado encuentro se señalaba que «las experiencias y los actuales niveles de represión indican que las formas tradicionales de organización, comités de sin casa o comités de pobladores, por sí solas, no alcanzan a cumplir con las exigencias de orden y disciplina que impone la lucha con los aparatos represivos»[23].

Lo anterior otorgó el marco ideológico a la necesidad de contar con las referidas milicias, y demostraba en su plenitud cuál era la postura del Movimiento de Izquierda Revolucionaria en la cuestión relativa a cómo debían conducirse los colectivos de «sin casa». El MIR consideraba que la lucha por la vivienda simbolizaba una batalla más amplia que se estaba dando en todos los ámbitos que tocaban los intereses del pueblo. En este sentido, cada paso dado por el proletariado y las masas organizadas hizo que ellos se sintieran como verdaderos protagonistas del destino del país.

Debemos destacar, también, que en los campamentos liderados por el MIR se intentó imponer una disciplina que lindaba con la marcialidad de un ejército organizado. El cuadro 31 expone resumidamente el reglamento interno del mencionado Campamento 26 de enero, el cual detalla las sanciones a imponer a los integrantes del asentamiento que incurrieran en determinadas faltas. Las penas iban desde una simple amonestación hasta la «expulsión violenta», la que se aplicaba en casos extremos, asociados a robos o agresiones. Lo anterior motivó una serie de estudios que tuvieron en el tema de la justicia impartida en las invasiones «ilegales» una forma de justificar la necesidad de generar en Chile un nuevo sistema de justicia popular[24].

Se calculaba que solo en la ciudad de Santiago existían en 1971 cerca de 57.000 familias viviendo en campamentos, lo cual representaba aproximadamente el 10 por ciento de la población de ese centro urbano. Se debe destacar que, hacia 1970, la población total de Chile llegaba a los 8.875.000 habitantes, de los cuales la población urbana representaba el 75,1 por ciento de ese total. Solo la ciudad de Santiago alcanzaba una cifra de 2.882.025 personas. La capital del país mostró en la década de 1960 un incremento

[22] Espinoza, *Para una historia de los pobres en la ciudad*, 1988, p. 309.

[23] López, *La revolución de los pobladores*, *op. cit.*, p. 103.

[24] Un estudio realizado en esta dirección es de Fiori, *Campamento Nueva Habana: estudio de una experiencia de autoadministración de justicia*, 1973, p. 83-101. En él se detalla, a partir de un caso específico de delito cometido al interior de un campamento, cómo se generó un proceso de «justicia popular».

poblacional en cerca de 800.000 habitantes. Las migraciones hacia esa ciudad llegaron en ese decenio a 213.479 personas, con lo que el crecimiento total de la población de Santiago se puede explicar en un 24,4 por ciento por la llegada de nuevos contingentes desde otros puntos del país[25].

Según algunos estudios realizados en los comienzos de los años setenta, se consideraban los campamentos como una de las operaciones urbanas de mayor magnitud que hasta esa fecha se llevaron a cabo en Chile en el siglo xx. Se apuntaba que los efectos espaciales de aquellas invasiones de terrenos en las diferentes ciudades del país llegaron a sobrepasar las previsiones y las normas establecidas por los instrumentos de planeación territorial. A este respecto se señalaba que «las estrategias de desarrollo regional de la Oficina de Planificación Nacional y los planos reguladores comunales e intercomunales vigentes, no solo carecen de flexibilidad y de oportunidad, sino que de lenguaje para responder positivamente a estas nuevas fuerzas sociales conformadoras de ciudad»[26].

Cuadro 31. Reglamento interno Campamento 26 de enero

Causales	*Sanciones*	*Administrador*
Peleas a golpes entre pobladores.	Amonestación personal.	Jefe del campamento.
No respetar los procedimientos de resolución de los conflictos establecidos por la asamblea. Negarse a recolectar ayuda. Realización de juegos de azar.	Amonestación ante la asamblea.	Jefe del campamento.
No aceptar los procedimientos en caso de peleas con los cónyuges. Reincidencia en desaseo, recolección de ayuda, borrachera, negarse a hacer guardia.	Cooperación extra.	Jefe de milicias.
Reincidencia en peleas entre pobladores. Reincidencia en juegos de azar. Abandono de guardia. Tres inasistencias consecutivas en reuniones de pobladores.	Expulsión.	Jefe del campamento.
Robo entre pobladores.	Expulsión violenta.	Jefe del campamento.

Fuente: Espinoza, 1998.

[25] Molina y Rivera, *La ciudad de Santiago*, 1986, p. 146.

[26] Santa María, *Desarrollo urbano mediante 'asentamientos espontáneos': el caso de los campamentos chilenos*, 1973, p. 103.

Los campamentos excedieron las previsiones de suelo trazadas en materia de requerimientos de espacios para nuevas viviendas en los diferentes planes de regulación urbanística desarrollados en los municipios de la ciudad de Santiago y en los demás centros urbanos del país. Hacia 1972, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realizó un catastro de campamentos, que llegó a contabilizar 275 asentamientos irregulares que involucraban cerca de 450.000 personas. El diagnóstico de la época, respecto de las implicaciones territoriales que estas ocupaciones tuvieron en el conjunto de las ciudades en donde se materializaron, dejaba entrever las serias consecuencias negativas que las invasiones «ilegales» estaban causando en las áreas urbanas involucradas; debido, entre otros aspectos, a los problemas de integración espacial de esos lugares al resto de la ciudad, que se manifestaban en la ausencia de servicios de urbanización y las deficiencias sanitarias y de accesibilidad causadas por ello, a lo que se unía la precariedad de las propias habitaciones que los conformaban. Así lo expuso en 1973 uno de los arquitectos del Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, Ignacio Santa María, que participó en aquellos años en diferentes investigaciones de campo en la materia aludida:

> Nos encontramos hoy con una nueva modalidad de organización social y territorial que nace de la toma de un terreno y del «asentamiento espontáneo» que ahí establece un grupo numeroso de familias. Se crea así un hecho consumado completamente ajeno a todas las estructuras legales y administrativas del gobierno comunal, urbano o nacional, que sobrepasa y contradice todas las definiciones de «uso del suelo» y las programaciones del crecimiento urbano de los planes reguladores y de las estrategias de desarrollo vigente[27].

Los campamentos estuvieron presentes en casi todos los municipios de la ciudad de Santiago, sin distinción de su caracterización económica y social. Citando el mismo estudio realizado por Santa María, se puede apuntar que los casi 450.000 habitantes de la ciudad de Santiago que hacia 1972 vivían en campamentos involucraban cerca de 83.000 familias, las que habitaban con las mínimas condiciones de urbanización, vivienda y equipamiento. Además, la superficie de suelo que dichos asentamientos ocupaban en la capital del país llegaba aproximadamente al 10 por ciento del área urbana de dicha ciudad, abarcando en términos absolutos 2.700 hectáreas. En el período 1968 y 1973, la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda calculó que Santiago creció dos mil hectáreas

[27] *Ibídem*, p. 105.

como promedio anual, representando los asentamientos espontáneos el 27 por ciento de ese aumento. A partir de lo señalado por Santa María, podemos sintetizar lo expresado anteriormente, de la siguiente manera:

a. De cada seis habitantes de Santiago, uno era poblador de campamento, lo que también representaba aproximadamente el 16,3 por ciento de la población metropolitana, de acuerdo con el censo de 1970, que la estimó en 2.800.000 habitantes aproximadamente.
b. La existencia de 2.700 hectáreas ocupadas por campamentos, con una densidad media de ocupación de 170 habitantes por hectárea; esta área representaba cerca del 10 por ciento del área urbana de la ciudad de Santiago, estimada en 30.000 hectáreas[28].

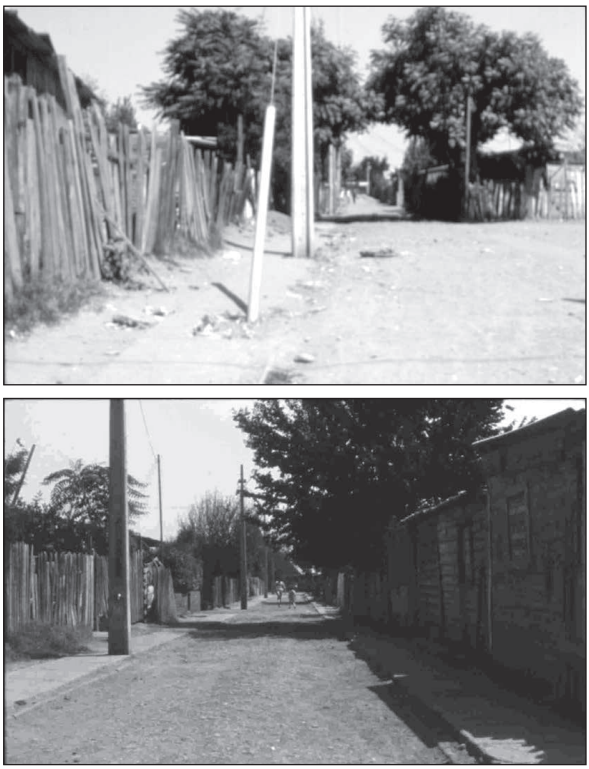
Figura 58. Localización de campamentos en Santiago de Chile, 1979



La figura 58 muestra la localización en la ciudad de Santiago de los campamentos existentes hacia finales de la década de 1970. Dicho mapa se elaboró a partir del catastro de campamentos que comenzó a realizar el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo hacia 1978, período en el cual el régimen militar inició las intervenciones urbanas en esas áreas marginales, tema que trataremos en el capítulo siguiente. El mencionado catastro llegó a la cifra de 294 campamentos, habitados por aproximadamente 44.789 familias.

[28] *Ibídem*, p. 109.

Figura 59. Campamentos hacia principios de los años 1990 (actual población El Porvenir en Cerro Navia y Almirante Latorre en San Ramón)



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1992.

La figura 59 expone dos fotografías con vistas generales, tomadas a principios de los años noventa, de dos asentamientos que se originaron a partir de un campamento, y muestra que, transcurridos casi veinte años de su nacimiento, aún perduraban en ellos algunas de las condiciones deficitarias que lo caracterizaron en un principio, asociadas como se observa en las imágenes a la ausencia de pavimentación o asfaltado de sus calles y a los materiales utilizados en las viviendas, muchas veces de madera de desecho y en mal estado de conservación. Se debe notar que una parte de los campamentos formados en esos años durante las últimas décadas han sido «erradicados» y otros han permanecido en el mismo lugar. A estos últimos se les ha tratado de dotar de servicios de urbanización y se ha llevado a cabo el saneamiento de los títulos de dominio, pero a pesar de esas acciones persisten en esos lugares carencias que siguen formando parte de

la acción del Estado en materia de vivienda y urbanismo, iniciativas que serán abordadas en los siguientes capítulos.

Los Planes Habitacionales anuales de la Unidad Popular y sus resultados generales. Alcances para Santiago

Como nos hemos referido a lo largo del presente capítulo, el período presidencial de la Unidad Popular se propuso realizar un ambicioso programa de construcción de nuevas viviendas, bajo la filosofía de que la vivienda era un derecho del pueblo y que su acceso no debía estar regido por las leyes del capital. Se interpretaba el déficit de vivienda como un producto directo de la forma de desarrollo asumida por Chile a lo largo de la historia, la cual privilegió según ese discurso los intereses de la burguesía. Se destacaba que, desde los años cincuenta, la Cámara Chilena de la Construcción era una de las entidades empresariales que condujo la gestión de la política habitacional y que ello contribuyó a generar grandes limitaciones en la solución real del problema.

En un principio, la política de vivienda de la mencionada administración buscaba otorgar soluciones definitivas, para lo cual descartó aquellas opciones que contemplaban residencias progresivas o de emergencia. Se planteaba una dura crítica a los programas de Operación sitio llevados a cabo por el gobierno de la Democracia Cristiana, debido a que esta alternativa, por un lado, rebajaba a un punto límite el producto final otorgado y, por otro, mantenía el esquema asistencial clásico en que los propios afectados no lograban tener una participación efectiva en el diseño y gestión de dicha solución.

Tal como se ha apuntado en el punto anterior, hacia 1972, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo organizó la Exposición Internacional y Encuentro Solidario de la Vivienda en Chile, que tuvo como objetivo obtener un balance crítico y de apoyo constructivo a la política de vivienda del Gobierno popular[29]. En una de las ponencias de ese congreso, se hizo referencia a aquellos aspectos negativos de los programas de «emergencia» que se

[29] Señalaba MINVU que la Exposición Internacional «no tiene carácter de feria ni propósito comercial o publicitario, sino fundamentalmente el objeto de enjuiciamiento, difusión e intercambio de ideas. Dentro de esas finalidades, deberá concitar la atención del país entero, el interés y participación de las masas populares, para lo cual hará uso de los más efectivos medios de comunicación y expresión de masas. Por su parte, los trabajadores, funcionarios, técnicos, políticos y científicos de la vivienda deberán encontrar un lenguaje común, que permita debatir los problemas contingentes, así como los generales». Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *Política habitacional del Gobierno Popular. Programa 72*, 1972, p. 147.

llevaron a cabo en la presidencia de Frei Montalva, que fueron duramente censurados por los sectores cercanos a la Unidad Popular. A este respecto se señalaba con relación a la Operación sitio que:

> La culminación estratégica de la política paternalista de Frei fue la llamada Operación sitio, una modalidad de loteamiento y asignación de terrenos suburbanos (...) Generalmente la primera choza de cartón y hojalata que los pobladores construyeron como vivienda provisoria nunca fue reemplazada. En cuanto a la urbanización de esas poblaciones, costosa por la extensión de servicios y redes, se ha ido realizando lenta y parcialmente. El cuestionamiento de este tipo de soluciones se deriva del hecho de que estas no formaron parte de una política de ataque frontal a los factores estructurales que generan el drama habitacional[30].

La gestión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de aquella época fue también cuestionada, señalándose desde la Unidad Popular que dicha cartera se concibió en función de los intereses de la Cámara Chilena de la Construcción, tema al que nos referimos en el capítulo anterior. Se llegó a postular en uno de los documentos oficiales de la política de vivienda en esos años, que el MINVU «era una estructura institucional desordenada y compleja, que dificultaba y entrababa erróneamente la planificación y coordinación de toda la actividad del sector»[31].

Se advertía, además, que dicha secretaría de Estado no consideraba en su gestión una adecuada coordinación con la labor que desarrollaba la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN); lo que causaba duplicación de esfuerzos en materias de competencia similar. Como se ha indicado en los apartados anteriores, este fue un tema recurrente en la discusión en torno a la administración oficial de los programas de vivienda, desde los años cuarenta. Según el diagnóstico realizado por los propios funcionarios del Gobierno de Allende, lo expuesto se expresaba en «la inexistencia de una clara línea de relación funcional y operativa entre las entidades inversionistas, las corporaciones ministeriales y el aparato de planificación»[32].

Otro de los puntos cuestionados era el referido a la descentralización territorial del sector vivienda en las diferentes regiones del país. Se hizo notar que, a pesar de existir Delegaciones Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de las respectivas Corporaciones, las escasas atribuciones que

30 VIEXPO, *Política habitacional y estructuras institucionales*, 1972, p. 9.
31 Santa María, *Las tres vías en la historia del campamento chileno*, 1973, p. 22.
32 *Ibídem*, p. 16.

tenían no permitían actuar con operatividad, trasladando a las provincias las fallas y contradicciones de los aparatos centrales.

Respecto de los niveles de participación existentes en la definición de la política a realizar por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, estos quedaban restringidos al Consejo Nacional de la Vivienda, que era, según el discurso de la Unidad Popular, una instancia concebida con un sentido paternalista, con una marcada influencia de la Cámara Chilena de Construcción. En dicho consejo, la representación de los trabajadores y pobladores solo era de carácter formal, correspondiendo al presidente de República nombrar a los delegados de esos colectivos, con lo que era necesario transformar este sistema y dar amplia cabida a las demandas del pueblo organizado.

Desde una perspectiva global, se apuntaba por parte de diferentes círculos, tanto profesionales como académicos, relacionados con la Unidad Popular, que la situación habitacional en la cual el país se encontraba hacia 1970 era extremadamente delicada y que para su superación era necesario plantear profundas transformaciones, las que deberían incluir cambios a nivel de la estructura administrativa del Estado y un significativo aumento de las inversiones en el sector, lo que pasaba por intervenir directamente en la industria de la construcción. Lo anterior era expuesto en una de las ponencias centrales de la mencionada Exposición Internacional y Encuentro Solidario de la Vivienda en Chile, de la siguiente manera:

> El carácter crítico de las deficiencias habitacionales constatadas y el deterioro económico general; la agudización creciente de la lucha de clases y la aparición de un nuevo poder popular en los campamentos y poblaciones explica los cambios cualitativos originados en la correlación de fuerzas sociales que llevaron al pueblo al gobierno. Eso permite comprender, también, la magnitud que se dio en el programa de la Unidad Popular a inversión en vivienda y servicios habitacionales, para responder a las expectativas de los sectores tradicionalmente postergados[33].

Dentro del esquema anterior se planteaban una serie de efectos negativos que presentaban las políticas de vivienda a lo largo del tiempo en que se desarrollaron y en los cuales era necesario actuar de forma urgente. Según los propios diagnósticos realizados por los equipos técnicos del gobierno aludido, la situación habitacional de Chile hacia 1970 se caracterizaba por:

[33] *Ibídem*, p. 10.

- Cuantioso déficit habitacional.
- Alta cesantía o tasa de paro entre la masa obrera de la construcción.
- Anárquica producción de materiales, con enormes existencias en algunas industrias y subutilización generalizada de la capacidad instalada.
- Paralización del sector industrial de fabricación de viviendas y del medio profesional.
- Desconfianza del sector empresarial, ligado a la construcción, hacia el gobierno.
- Enorme presión de las masas en torno a la obtención de viviendas, canalizada a través de cuerpos organizados, campamentos y comandos de pobladores, y con gestiones de hecho consumado, tales como tomas de terreno, edificios y construcciones[34].

Lo expuesto en los párrafos anteriores llevó a los políticos y técnicos involucrados con la gestión del problema de la vivienda durante el gobierno de la Unidad Popular a plantear programas de vivienda que fueron llamados Planes de Emergencia. El primero de ellos se formuló para el año 1971 y comprendió la ejecución de cuatro programas básicos, a saber:

1. Programa de construcción de viviendas, que consistía en edificar 89.069 viviendas a través de los canales públicos (CORVI, CORHABIT, CORMU).
2. Programa de financiación de viviendas al sector privado, que se relacionaba con financiar 15.000 viviendas a través del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
3. Programa de urbanización de sitios, que estaba destinado a urbanizar 110.191 sitios a través de la Corporación de la Vivienda, Corporación de Obras Urbanas y Corporación de Servicios Habitacionales. De ese total, 65.000 soluciones se abocarían a otorgar servicios básicos a las Operaciones sitio de la administración de la Democracia Cristiana. El resto, 45.191 urbanizaciones, se asociaba con algunos campamentos y poblaciones en construcción.
4. Programa de equipamiento social, que abarcaba una serie de subprogramas correspondientes a las principales líneas de acción de la Dirección de Equipamiento Social del Ministerio de la Vivienda[35].

La intención de la administración de Allende era reducir en su mandato el déficit habitacional del país a su mínima expresión, lo que significaba

[34] Haramoto, *Políticas de Vivienda Social: experiencia chilena de las tres últimas décadas*, 1983, p. 102.

[35] Cortes, El plan de viviendas 1971 y sus objetivos sociales. Intervención del ministro de la Vivienda y Urbanismo ante la Comisión de Viviendas y Obras Públicas del H. Senado, 21 de junio de 1971, 1972, anexos sin número de página.

prácticamente construir 100.000 viviendas anuales entre 1970 y 1976. Esa proyección nunca se llegó a plantear como tal, pero en el primer plan elaborado por su gobierno estaba presente esta ambiciosa idea que con el transcurso del tiempo fue diluyéndose, dando paso nuevamente a considerar estrategias que fueran acordes con la realidad del país y de la capacidad de los propios beneficiarios.

Una de las medidas que también trajo aparejada el Plan de Emergencia fue la relativa a la supresión de la reajustabilidad de las deudas hipotecarias, decisión que incluyó todos los préstamos, excepto los que no favorecían a los sectores modestos, como aquellos provenientes del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y de la Corporación de la Vivienda. Según el propio gobierno, el fundamento de esta medida era que con ella se lograba «una sentida aspiración popular y se había hecho justicia con los sectores más modestos de la población»[36].

El Plan de Emergencia de 1971 buscaba, además de lo expuesto, poner en marcha las nuevas líneas de acción de la política de vivienda de la Unidad Popular. Una de ellas era movilizar en parte la economía nacional con este ambicioso programa de edificación de viviendas. En este sentido, el ministro de la Vivienda del gobierno de Allende, Carlos Cortés, señalaba que al sector se le asignaba un papel estratégico, ya que la edificación de viviendas permitía «aumentar los niveles de producción a una vasta gama de industrias que se han creado para proveer esta actividad, y que, dado el bajo e irregular ritmo de construcción de los últimos años, les había creado desocupación de sus equipos productivos, imposibilidad de programar su rendimiento y demás efectos derivados para las empresas y para la economía general»[37].

Se apuntaba por parte de las autoridades de aquellos años que la industria de la construcción estaba actuando a la plenitud de sus capacidades y que las metas de edificación se alcanzaban en la medida que se optimizaban las actividades asociadas a dichas labores. Una de las cuestiones que se propuso en esta dirección fue la de promover la prefabricación de viviendas, o lo que se ha llamado también la vivienda social industrializada. Se trataba, además, con ello, de aumentar las fuentes de trabajo con personal de mayor especialización; asimismo, se posibilitaba la reducción de los costos de la vivienda popular.

Uno de los hitos en esta materia estuvo dado por la donación por parte del gobierno de la Unión Soviética de una fábrica de paneles de hormigón, que se instaló en la ciudad de Quilpué. Dicha industria tuvo una capacidad

[36] Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973)*, 1979, p. 52.

[37] *Ibídem.*

de producir anualmente 1.680 departamentos de 70 m², aproximadamente, en bloques de cuatro pisos. Sus objetivos, además de lo expuesto, estaban en abrir las puertas al conocimiento experimental, dentro de la realidad económica chilena, a partir del empleo de técnicas avanzadas en la edificación de viviendas[38].

Otra de las actuaciones que permitió aumentar el número de viviendas construidas para los sectores de la población con mayor necesidad de una solución habitacional estuvo dada con algunas reformas que sufrió la Corporación de la Vivienda. El ya mencionado plan de 1971 supuso triplicar el rendimiento promedio del decenio 1960-1970, por lo que se argumentaba que era fundamental contar con una estructura administrativa, profesional y técnica, que hiciera frente a la ingente labor que trazaba. Concretamente se crearon algunas secciones dentro de la CORVI, que tuvieron la finalidad de apoyar todas las actividades relacionadas con el cumplimiento de las metas del plan[39].

Una de ellas fue el Departamento de Ejecución Directa, que se organizó ante la falta de respuesta inmediata de las empresas privadas para apoyar los planes del gobierno. Dentro de sus objetivos, esta oficina estuvo llamada a reemplazar progresivamente el sistema de construcción impuesto por los particulares, por uno que tuviera las entidades estatales como el motor de dicha actividad. Debemos destacar que a este departamento se unieron otras unidades al interior de la CORVI, como el Sub-Departamento de Campamentos, que tuvo dentro de sus funciones coordinar y resolver técnicamente la erradicación y radicación de campamentos. Así también, estaba el Sub-Departamento de Vivienda Industrializada y el Sub-Departamento de Materiales.

Respecto de los resultados alcanzados por el Plan de Emergencia de 1971, se produjo una importante diferencia entre lo presupuestado y lo que realmente se logró edificar. Así, según se observa en el cuadro 32, en el año 1971 se alcanzaron a iniciar en todo el país 61.030 y se finalizaron 14.168 viviendas. Esto llevó a una importante reflexión a las autoridades encargadas de formular la política habitacional de la Unidad Popular. Paulatinamente se fue comprendiendo la dificultad de cumplir con las amplias metas trazadas en el campo de la vivienda, lo que condujo a introducir cambios en las líneas de acción del sector.

Lo señalado, según fuentes oficiales, debía traducirse en «amplificar el abanico de soluciones para los problemas habitacionales de modo de atender en forma más realista y adecuada las distintas manifestaciones del

[38] Haramoto, *La necesidad de información en el proceso habitacional chileno*, 1980, p. 35.
[39] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Fundamentos y estructura del Plan...*, op. cit., p. 12.

problema habitacional»[40]. Dichas consideraciones se relacionaron hacia finales de 1972 y principios de 1973 con volver a pensar en alternativas relacionadas con la participación de los mismos usuarios en la construcción de sus viviendas, lo que, en principio, como apuntamos, fue descartado.

Para 1972 se proyectaron construir 58.000 viviendas y realizar 36.000 urbanizaciones de sitios en todo el país. Pero en realidad solo se lograron en ese año iniciar, por parte del sector público, 20.312 unidades y terminar 16.145. En 1973, año en que se interrumpe el gobierno de la Unidad Popular, se cambiaba el enfoque del tipo de solución a entregar, declarándose en el mensaje presidencial que «se está desarrollando un vasto programa de atenciones habitacionales masivas que permite llegar con soluciones a un gran número de familias y contribuye a desarrollar formas de organización superior en los pobladores en la postulación a dichas alternativas»[41].

Una de las actuaciones que fue en la dirección señalada son los llamados «campamentos en tránsito», que se transformaron en la punta de lanza del último período del Gobierno de Allende en materia de vivienda. En base a diferentes encuestas realizadas en los asentamientos «ilegales», se recogió la idea de que en muchos casos los pobladores de esos lugares no tenían en la vivienda el fin último de sus aspiraciones, sino que en la escala de sus necesidades se planteaban otras cuestiones más relevantes, como empleo, transporte, educación, equipamientos, servicios de urbanización, entre otros.

Cuadro 32. Viviendas iniciadas y terminadas por el sector público, 1971-1973

Años	*Iniciadas*	*Porcentaje*	*Terminadas*	*Porcentaje*
1971	61.030	59,71	14.168	24,77
1972	20.312	19,87	16.145	28,23
1973	20.877	20,42	26.876	47,00
Total	102.219	100	57.189	100

Fuente: Palma y Sanfuentes, 1979.

Esto justificó el fomento de opciones intermedias hacia el camino de una vivienda terminada, que siguió constituyendo el fin último de los objetivos del sector público. Los «campamentos en tránsito» recibieron este nombre debido a que los pobladores que los habitaban eran considerados prioritarios en la lista de espera de una solución definitiva, que en general se proyectaba construir en el mismo lugar en donde se localizaba

[40] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Política habitacional del Gobierno Popular. Programa 72*, p. 111.

[41] Palma y Sanfuentes, *Políticas estatales en condiciones movilización social*, *op. cit.*, p. 49.

el asentamiento original. Este planteamiento tuvo efectos importantes en la política de vivienda, que se pueden resumir en los siguientes aspectos:

i. Los pobladores de los «campamentos en tránsito» presionaron para que la solución habitacional se diera en el lugar de permanencia, aunque fuera de carácter progresivo e insatisfactorio. La escasa disponibilidad de viviendas definitivas transformó estos campamentos en poblaciones definitivas.
ii. Las tomas de sitios no respetaron una serie de terrenos fiscales y privados en los cuales se iniciaba el proceso de expropiación para construir posteriormente viviendas sólidas. En este caso, la planificación del Ministerio se vio obstruida, pues los sitios donde se proyectaban poblaciones se transformaron en campamentos permanentes[42].

Estas situaciones contribuyeron en parte a que las metas trazadas en un principio no se pudieran cumplir y dejaron tareas pendientes al régimen militar. Desde una perspectiva general, podemos afirmar que las propias contradicciones planteadas por el esquema de poder que se intentó instaurar en Chile con la Unidad Popular hizo que los alcances de la política de vivienda de ese período fueran limitados, debido a que, por una parte, se acometieron importantes actuaciones, que trascienden hasta nuestros días, como aquellas cuestiones vinculadas al planeamiento territorial[43] y los enfoques relativos a los proyectos de densificación de la Corporación de Mejoramiento Urbano; y por otra, se promovieron asentamientos «ilegales» a los que finalmente se les intentó incorporar al sistema por la necesidad de generar mayores «soluciones habitacionales».

Otro de los puntos que ha sido apuntado dentro de aquellos aspectos que limitaron el alcance de los resultados de la política de vivienda de la Unidad Popular hace relación con el conflicto que se suscitó entre dicho

[42] *Ibídem*, p. 49 y 50.

[43] Podemos mencionar que el sistema de planificación territorial en Chile en los primeros años de la década de 1970 se vio positivamente influido con los estudios relativos a los sistemas regionales de centros poblados, que se intentaron iniciar en esos años. Se pretendió con ellos vincular al desarrollo urbano con los procesos económicos regionales, tema que ya fue considerado en las décadas anteriores, pero que en esta oportunidad se trataron de concertar las propuestas de la Oficina de Planificación Nacional con la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Según las propias palabras de uno de los precursores de esta modalidad de planeamiento espacial, esta actividad logró que los planes de vivienda fueran estructurados en base a la estrategia de desarrollo económico respectiva, así «los conjuntos habitacionales para la gran minería del cobre, hierro, salitre y carbón se emplazan en las ciudades próximas a las fuentes extractivas; para las grandes industrias que se localizaban próximas a ciudades de 50.000 a 100.000 habitantes, se consultaron unidades vecinales, como fue el caso de las plantas de celulosa, petroquímica y electrónica, entre otras», en Bedrack, *El urbanismo…*, *op. cit.*, p. 32. También véase Arenas, *L'aménagement du territoire…, op. cit.*

gobierno y la Cámara Chilena de la Construcción. Uno de los investigadores internacionales que vivió parte del camino chileno al socialismo, Jordi Borja, se refiere a la situación descrita señalando que uno de los obstáculos insalvables que vivió el Gobierno de Allende en la materia aludida fue el boicot del sector privado. En propias palabras de Borja, eso quedaba representado en:

> En 1970 se desmontan el 60 por ciento de las empresas de la construcción. Es el año en que menos viviendas se han construido en todo el decenio (26.000, menos de la mitad que en 1968). En Santiago solamente hay 17.000 trabajadores cesantes en el sector. La Cámara de la Construcción no acepta las nuevas condiciones de contratación (sustitución progresiva de los contratos concurso-oferta y por suma alzada por contratos por administración delegada, que permite un control sobre la empresa constructora a lo largo de todo el proceso). El boicot de la cámara alcanza toda su significación si se tiene en cuenta que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) solo puede dedicar el 20 por ciento de presupuesto a obras de ejecución directa. Según la ley el resto se debe realizar por medio de contratos con el sector privado[44].

La postura de la Cámara de la Construcción era la de defender los intereses del sector privado y proteger el capital de los empresarios asociados a ella. La intensa actividad estatizadora que se llevó a cabo durante parte de los años del mandato de la Unidad Popular hizo que los propietarios de las sociedades constructoras combatieran con todos los medios a su alcance la posible destitución de sus bienes. El que fuera presidente de ese gremio en 1971, Arsenio Alcalde, declaró que el primer año del Gobierno popular «es el más difícil que ha debido afrontar la cámara a lo largo de su historia de cuarenta años»[45]. Según dicha autoridad empresarial, a «una visión humanista de la empresa, que siempre inspiró a la cámara, se opuso una concepción marxista que, lejos de buscar la negociación y concertación, postulaba la lucha irreconciliable y la desaparición de la empresa privada»[46].

---

[44] Borja, *Política de vivienda en Chile bajo la Unidad Popular*, 1974, p. 83.

[45] Cámara Chilena de la Construcción, *Cuarenta años construyendo bienestar..., op. cit.*, p. 79.

[46] La cita corresponde al mismo documento citado en la nota anterior. Además, en él se hace hincapié a las limitaciones técnicas y a la excesiva carga ideológica que tuvieron los funcionarios públicos del sector vivienda durante la Unidad Popular, indicándose que «el Ministerio de la Vivienda se politizó y el último de sus ministros rompió toda relación con la Cámara. Al final, la inmensa mayoría de las obras habitacionales era contratada por administración delegada o se hacía por ejecución directa por el MINVU».

En lo atingente a otras dificultades que enfrentó la gestión habitacional en el período considerado, se puede apuntar que hubo limitaciones inherentes a la propia capacidad de la industria de materiales de la construcción, que no permitió proveer de insumos para una cuota anual mayor a las 60.000 viviendas. Un arquitecto vinculado a la gestión del Gobierno de Allende declaró en una conferencia dictada en Barcelona en 1974, que «la escasez y la falta de inversión privada hizo imposible la extensión de la industria de materiales, gran parte de ella intervenida por el Estado debido al boicot de los empresarios en la producción»[47].

Las políticas de vivienda de comienzos de los años setenta se vieron fuertemente influidas por lo acontecido alrededor del conflicto con los empresarios antes aludidos, a lo que debemos sumar el gran peso que tuvo también el movimiento social organizado en torno a la vivienda, situaciones que marcaron diferentes aspectos de los resultados alcanzados. También se pusieron en marcha una serie de innovaciones que abrieron canales de participación que lograron que los propios afectados tuvieran una incidencia en la solución que se les otorgaba y a la vez se activaron mecanismos de administración al interior del Estado que ampliaron las atribuciones del Ministerio de Vivienda, que en muchos casos actuaba como empresa constructora.

Como ha quedado señalado en el presente apartado, la política de vivienda de la Unidad Popular pretendió ampliar la base de participación ciudadana en la búsqueda de alternativas que permitieran subsanar el problema habitacional de los más pobres. Se ha destacado en algunos estudios, que uno de los hitos en esta materia lo constituyó la población Nuevo Amanecer. El proyecto de esta agrupación de viviendas surgió mediante el trabajo conjunto entre pobladores del Campamento Nueva Habana, la Corporación de la Vivienda, a través de la Sub-Departamento de Campamentos y el Instituto de la Vivienda, Urbanismo y Planeación de la Universidad de Chile. El trabajo que efectuaron los diferentes entes mencionados consistió en «estudiar el proyecto de la agrupación, los tipos de viviendas y programar las etapas de su construcción»[48].

[47] López, *El problema de la vivienda en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular*, 1974, p. 14.

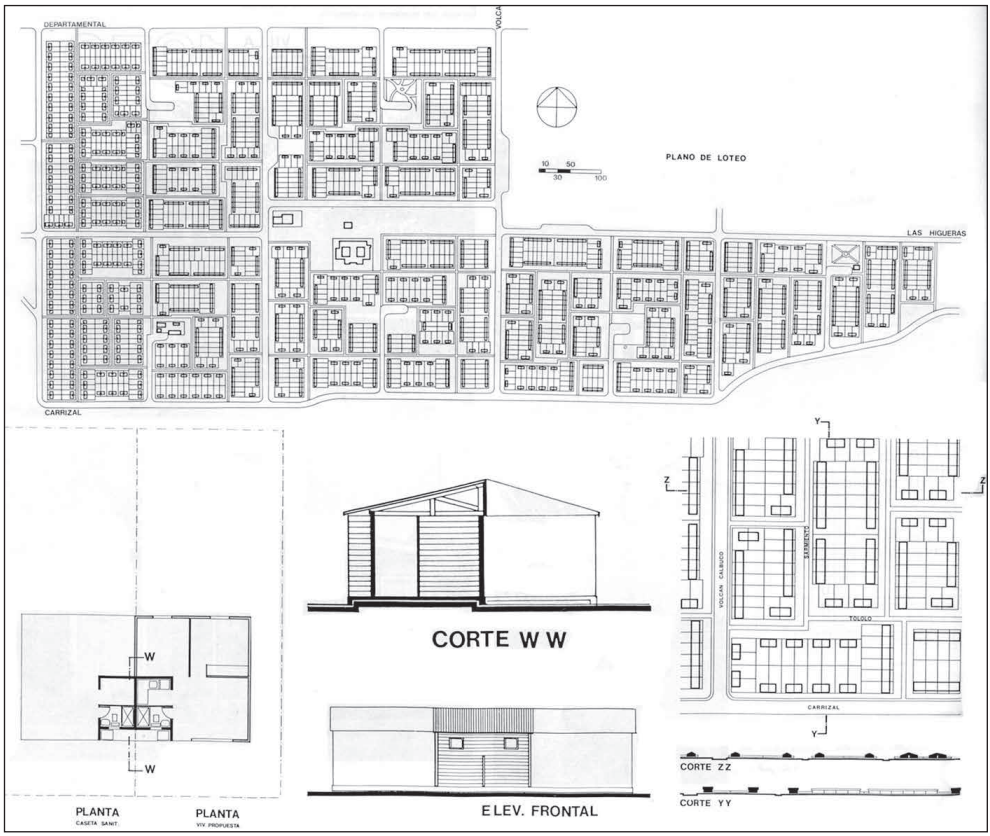
[48] Haramoto, *Vivienda Social. Tipología de Desarrollo Progresivo*, 1987, p. 27.

Figura 60. Vistas de la población Nuevo Amanecer hacia 2004



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

Figura 61. Plano de la población Nuevo Amanecer



Fuente: Separata de la *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA*, 1999, p. 93.

Las figuras 60 y 61 muestran algunas vistas generales de la población Nuevo Amanecer y el plano de la población, que se levantó en terrenos aledaños al asentamiento original de los beneficiarios y que contemplaría la edificación de 1.248 viviendas, que tuvieron una superficie que varió entre los 36 y 44 m². La superficie total que abarcó la población fue de 48 hectáreas, lo que permitió establecer una densidad de 128 habitantes por hectárea.

Esta forma de edificar viviendas sociales, caracterizada por una baja densidad y constituida por casas unifamiliares con patio y antejardín, continuó con otra de las vías que ha utilizado la política de vivienda chilena desde la Ley de Habitaciones Baratas de 1925. Para el caso de la población Nuevo Amanecer, las innovaciones de esos años están, más que en la tipología de vivienda, en la gestión del proyecto, que contó con una mayor participación de las organizaciones populares, que se complementó con las actuaciones directas de las Corporaciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo[49].

La labor de la cormu en Santiago

La Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) fue otra de las agencias vinculadas al Ministerio de Vivienda que estuvo en el centro de la política habitacional del país. La CORMU, como señalamos en el capítulo VII, realizó una interesante labor relacionada a algunas intervenciones de densificación y revitalización en determinadas ciudades chilenas en la segunda mitad de la década de los sesenta. Sin embargo, según el análisis realizado desde la Unidad Popular, esas actuaciones, más que basarse en la racionalidad habitacional, representaban la monumentalidad y el lujo. Paralelamente, las soluciones de vivienda otorgadas por esas remodelaciones fueron en dirección a satisfacer la necesidad de alojamiento de la clase media y alta, contribuyendo así a la segregación clasista de ciudades chilenas.

Para la política de vivienda del Gobierno popular, la CORMU estaba llamada a llevar adelante todo un plan de densificación, que contribuyera a terminar con la mencionada segregación urbana. Así se planteaba, por ejemplo, para el caso de Santiago, la edificación de conjuntos de vivienda en altura que se edificasen en diferentes áreas de la ciudad, y que involucrasen municipios de diferente nivel socioeconómico. Una de las ponencias centrales de la mencionada Exposición Internacional y Encuentro Solidario de la Vivienda en Chile apuntaba el valor que esta línea de trabajo presentaba para el Ministerio de la Vivienda:

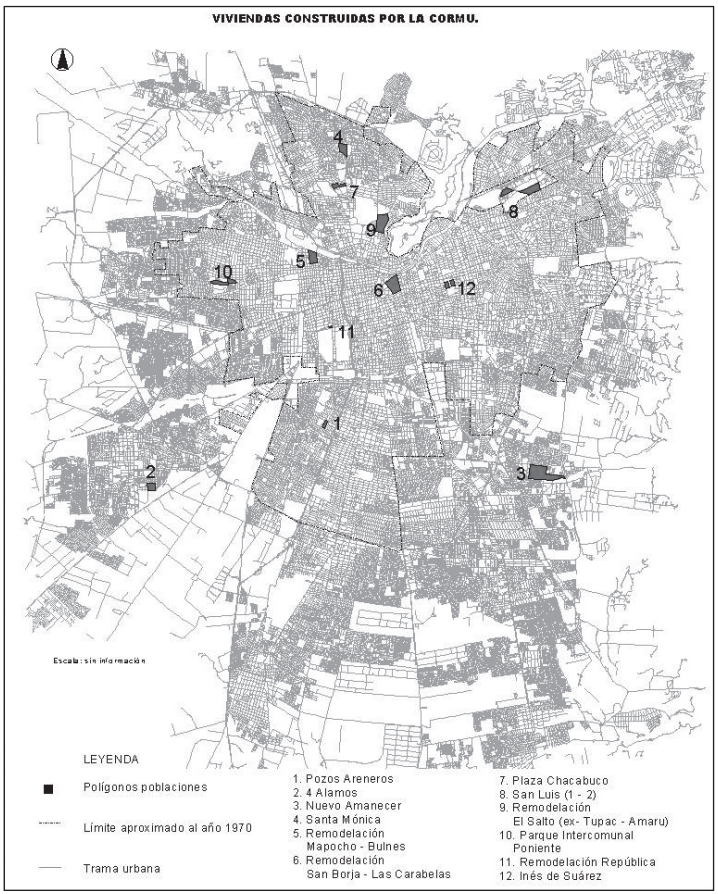
> La línea de remodelación, propiamente urbana, ya establecida por la administración anterior, exige una definición, en términos de una nueva política, de los conceptos de edificación en altura, liberación del suelo y reequipamiento social. En el hecho, su formulación teórica ha planteado críticas

[49] San Martín, *La arquitectura de la periferia de Santiago, op. cit.*, p. 48.

contradictorias con la realidad y experiencias, que bien merecen consideración especial[50].

Dentro de los resultados alcanzados por la CORMU se puede señalar que hacia 1972 logró construir cerca de 7.000 viviendas y empleó en sus obras a 6.000 obreros aproximadamente. Algunos de los conjuntos de la CORMU estuvieron destinados a familias que habitaban en campamentos, y la localización de dichos conjuntos intentó ser relativamente contigua a la ubicación inicial de los beneficiarios, con el criterio de mantener la matriz social en la cual los habitantes de los asentamientos estaban desarrollando los últimos años de su vida.

Figura 62. Localización de los principales conjuntos de viviendas construidos por la CORMU en Santiago



[50] Viexpo, *Política habitacional y estructuras institucionales*, p. 13.

La figura 62 muestra la localización en Santiago de las remodelaciones llevadas a cabo por la CORMU, siendo todos proyectos ubicados en localizaciones pericentrales. En general se ubicaron en sectores populares, a excepción de la Remodelación San Luis, emplazada en la comuna de Las Condes, que fue concebida como un conjunto de viviendas sociales en el barrio alto, en la perspectiva de contribuir a la mezcla social en la ciudad.

Figura 63. Conjunto CORMU Pozos Areneros

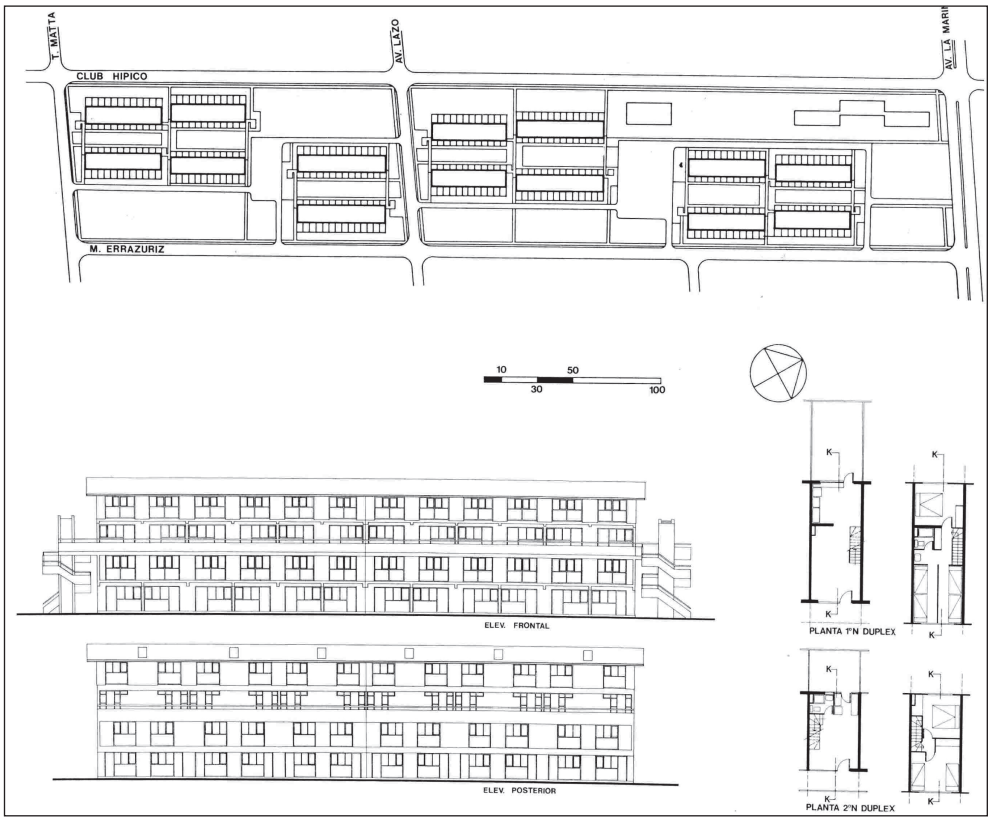


Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997.

A modo de ejemplo, la figura 63 muestra dos vistas del conjunto habitacional Pozos Areneros, que fue entregado hacia 1973. Ubicado en el área sur de la ciudad de Santiago, dicha agrupación de viviendas en altura involucró 352 soluciones, repartidas en departamentos de 42 a 58 m². La superficie abarcada por el proyecto fue de 4,13 hectáreas, lo que permitió establecer una densidad bruta de 430 habitantes por hectárea. La Figura 64 complementa lo anterior, detallando el plano de aquel conjunto. Esta agrupación de viviendas, al igual que otras de su tipo, fueron promovidas en esos años por la Corporación de Mejoramiento Urbano. Este tipo de proyectos se orientaron prioritariamente a obras que contribuyeron «a

crear una estructura urbana a través de elementos básicos, como la valorización de los lugares de encuentro, creación de barrios con programas de densificación, integración de estratos socioeconómicos y jerarquización de las vías de circulación»[51].

Figura 64. Plano y fachadas del conjunto CORMU Pozos Areneros



Fuente: Separata de la *Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile CA*, 1999, p. 97.

Considerando lo anterior, se ha llegado a señalar que las propuestas realizadas por la Unidad Popular en el ámbito de las políticas sociales tuvieron en general importantes efectos en la vida social del país, pero no poseyeron la fuerza para crear otras formas arquitectónicas diferentes a las propuestas por el Movimiento Moderno. Estas modalidades de diseño han estado presentes en Chile desde la década de 1930 y continúan presentes con distintos matices hasta el día de hoy.

[51] San Martín, *La arquitectura de la periferia de Santiago, op. cit.*, p. 46.

Para el período comprendido desde finales de la década de 1950 y hasta principios de los años setenta el arquitecto Eduardo San Martín, quien ha participado en diferentes agencias públicas y oficinas privadas relacionadas al diseño de la vivienda social desde la década de 1960, ha señalado que en la línea de las realizaciones comentadas anteriormente ninguno de los gobiernos chilenos de ese período, a pesar «de toda la fuerza ideológica de sus visiones de la sociedad, pudo generar en Chile un urbanismo y una arquitectura con una identidad diferente a la ya conocida del Movimiento Moderno»[52].

En un ámbito general, los intentos de solución del problema de la vivienda llevados a cabo en el período analizado en este capítulo cierran un ciclo de la acción pública en el campo de la vivienda social. En los años posteriores a 1973, el Estado chileno adoptará otros mecanismos para solucionar el déficit habitacional, situación que abordaremos en los apartados siguientes del libro. Cabe destacar que las acciones emprendidas en las primeras siete décadas del siglo xx dieron como producto en las ciudades chilenas extensas áreas de vivienda social y se tradujeron en formas urbanas diversas, habitadas por una parte importante de la población del país.

La ciudad de Santiago en la década de 1960 y comienzos de los años setenta siguió configurando su espacio residencial a partir de la vivienda pública y de los asentamientos espontáneos vinculados a la demanda no solvente. El cuadro 33 muestra una estimación del número de viviendas construidas por el sector público entre 1960 y 1972.

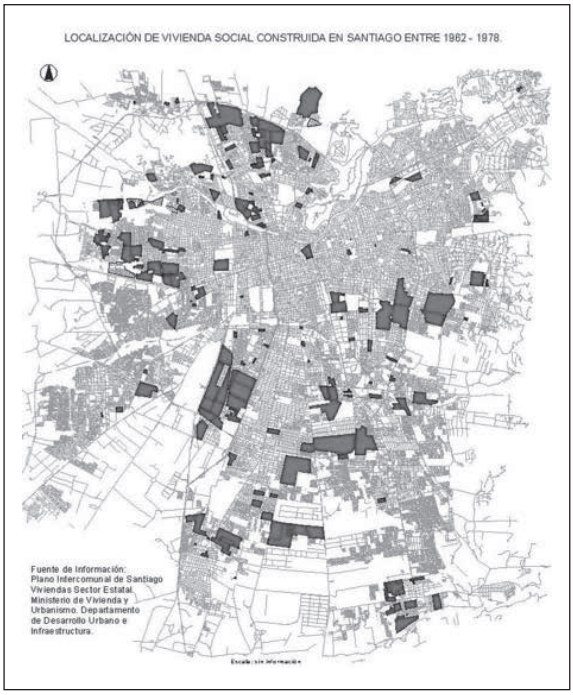
Cuadro 33. Estimación de viviendas construidas por el sector público en los municipios de la ciudad de Santiago, 1960-1972

Municipios	Viviendas	Porcentaje
Ñuñoa	23739	21,2
Conchalí	17231	15,4
La Cisterna	16950	15,1
La Granja	11099	9,9
Santiago	8886	7,9
San Miguel	8525	7,6
Maipú	7492	6,7
Puente Alto	5214	4,6
La Florida	3839	3,4
Las Condes	3131	2,8
La Reina	2804	2,5
Providencia	1728	1,5
Quinta Normal	1569	1,4
Total	112207	100

[52] *Ibídem*, p. 49.

Un análisis de carácter general de aquellas cifras permite seguir afirmando que la periferia continuó siendo el lugar preferido de la acción pública, por lo que la existencia de suelo urbano en estas comunas constituye una verdadera tradición de las políticas de vivienda en el siglo xx. La figura 65 muestra la localización de los principales conjuntos construidos por la acción del Estado desde 1962-1978. A partir de ello se puede mencionar que la vivienda social pública constituyó un verdadero motor de la expansión de la ciudad. Las acciones venideras no harán más que confirmar esta tendencia, situación que lleva a teorizar sobre el tipo de ciudad resultante de las políticas de vivienda, en la cual el principal anhelo se relaciona con abrir el acceso a una residencia propia, obviando muchas veces el resultado urbano que ello implica. Esto significa que las periferias de la vivienda social carecen de elementos integradores de esos territorios con el resto de la ciudad, situación que se traduce en una deficiente accesibilidad y en estándares mínimos de equipamientos y servicios, elementos que configuran aquellos aspectos que marcan la decepción que en algunas ocasiones muestran los usuarios de dichas soluciones.

Figura 65. Localización de los principales conjuntos de viviendas sociales construidos en Santiago, 1962-1978



En esta dirección es relevante apuntar que la labor habitacional en los años de la Unidad Popular, a pesar de tener importantes limitaciones y estar marcadas por condicionantes políticas que expresaban la efervescencia social del período, se realizan emprendimientos que trataron de involucrar como protagonistas a los beneficiarios de las viviendas sociales. Se valora como elemento central en algunas intervenciones la localización de los conjuntos, muchas veces visto como un factor a considerar, pero en definitiva obviado por diferentes razones. Más allá de las implicaciones económicas que esto tiene, sobre todo con relación al valor del suelo, se pretendió en aquel tiempo construir viviendas que satisficieran, no solo la escasez habitacional, sino también las necesidades de la ciudad.

Capítulo ix

La reformulación de las políticas de vivienda en la segunda mitad de la década de los setenta y las nuevas orientaciones del desarrollo urbano de 1979

Los cambios que se vivieron en Chile con la llegada al poder de la Junta militar se expresaron en todos los ámbitos de la vida nacional. En materia de vivienda, una de las medidas iniciales del citado régimen fue la creación de los Comités Habitacionales Comunales, que intentaron canalizar la demanda de vivienda de los sectores más afectados por la carencia de alojamiento a través de los municipios. Siguiendo con la línea de los planes trazados con anterioridad, se estableció una ambiciosa meta: la erradicación en el plazo de diez años del total de viviendas insalubres del país. Hacia finales de 1975, se realizó una importante reforma del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tendente a descentralizar territorialmente sus funciones. Las corporaciones ministeriales, creadas en 1966, se fusionaron en el Servicio de Vivienda y Urbanización.

Según los principios orientadores de las políticas sociales, el Estado estaba llamado a cumplir con un papel subsidiario, con decisiones subordinadas a los lineamientos de estabilidad macroeconómica del sistema financiero general de la nación. En este esquema, la vivienda es concebida como un derecho, que debe adquirirse con el esfuerzo y el ahorro, acción en la cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad. Desde la perspectiva del desarrollo urbano, Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 es una de las medidas más significativas que se pusieron en marcha durante dicho período de gobierno, la que decretó la liberalización del mercado del suelo en las ciudades, lo cual tuvo importantes efectos en la

dinámica y crecimiento de las áreas urbanas más grandes del país. Paralelo a ello, hacia ese último año, se llevaron a cabo importantes intervenciones en el campo de los asentamientos vinculados a los campamentos y Operaciones sitio con deficiencias en sus servicios básicos de urbanización, soluciones que marcaron la tipología de viviendas que se otorgaron en el período de Gobierno militar.

Los primeros cambios en las políticas públicas del régimen militar y sus implicaciones en el sector vivienda

Desde un comienzo, la Junta militar hizo referencia al desorden y al caos en el cual el país se encontraba sumido luego de la gestión del gobierno de la Unidad Popular. Ello fue uno de los principales argumentos que consideraron las fuerzas armadas para llevar a cabo el golpe de Estado del 11 de septiembre 1973. La vida social, económica y política de Chile estaba en una situación de crisis, ante lo cual era necesario realizar una profunda reforma en todos esos ámbitos, la que debía conducir a un nuevo orden, que se tradujo pasados unos pocos años en la reorganización de la sociedad bajo los principios de la competencia mercantil, que fue acompañada de la paulatina «eliminación del papel arbitral del Estado»[1].

En esta perspectiva, las acciones iniciales estuvieron centradas en instaurar un modelo de economía de libre mercado que comandara el destino financiero y monetario del país. La matriz de dichas propuestas se fundó en la escuela de economía de la Universidad de Chicago, en Estados Unidos, en la cual algunos de los asesores técnicos vinculados al Gobierno militar realizaron sus estudios. La situación anterior ha sido calificada por algunos estudios históricos recientes en Chile como el comienzo de la construcción del Estado neoliberal[2]. En realidad, el país se constituyó en un verdadero laboratorio, en el que se ensayaron medidas económicas neoliberales, que tuvieron importantes repercusiones en la sociedad chilena y que contribuyeron a reducir el tamaño del aparato público, traspasando paulatinamente una serie de atribuciones de ese campo a manos privadas. Pero en paralelo también se armó una burocracia neoliberal, marcada por el valor de los tecnócratas con formación en economía de las escuelas más cotizadas del hemisferio norte y también del medio chileno. Todas las políticas sociales basadas en los principios de la «focalización» de los recursos públicos, que

1 Garretón, *Modelo y proyecto político del régimen militar chileno*, 1982, p. 359.
2 Salazar, Mancilla y Durán, *Estado, Legitimidad y Ciudadanía*, 1998, p. 99.

explicaremos en este punto necesitarían de personal técnico de apoyo para administrar con criterios de eficiencia el erario público.

La nueva estrategia de desarrollo buscaba el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior. En este sentido, las medidas más características fueron la reducción sustancial de las protecciones arancelarias y el incentivo a la participación de capitales extranjeros en las actividades económicas del país. Se estimuló la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de las ventajas comparativas. De este modo, la explotación de los recursos naturales fue, potencialmente, el más significativo de los productos con los cuales el país podía competir en los mercados externos[3].

Los efectos de la crisis internacional del petróleo de 1973 se siguieron sintiendo hacia 1974, situación que afectó negativamente la gestión del Gobierno militar. Simultáneamente, el precio del cobre, que representaba una de las principales entradas monterias para el país, bajaba causando estragos en las arcas fiscales. Ello, sumado a la situación de déficit público, llevó a las autoridades económicas y financieras del país a adoptar un riguroso plan de restricción de la inversión estatal.

Uno de los hitos que tuvo gran influencia en las medidas anteriores fue la visita en 1975 del mundialmente famoso economista de la citada escuela de Chicago Milton Friedman, cuya llegada fue gestionada por uno de los grupos empresariales más importantes del país. En una conferencia dada en esa oportunidad ante los lideres castrenses y sus asesores civiles, Friedman señaló que los problemas económicos de Chile estaban asociados al alto déficit público y a la excesiva inflación que él provocaba, ante lo cual era necesario promover una política de «choque», que pasaba por imponer medidas restrictivas al gasto público. Paralelamente, dichas propuestas fueron en la dirección de impulsar la privatización de la economía, promoviendo la liberalización de los mercados y del comercio exterior.

Bajo los principios de la economía de libre mercado se acometió un importante proceso liberalizador de las actividades productivas que se encontraban en manos del Estado, lo que llevará entre 1975 a 1989 a privatizar «160 corporaciones, 16 bancos y 3.600 plantas mineras y agroindustriales»[4].

El último tercio de la década de los setenta fue de una relativa bonanza económica. Supuestamente el Gobierno militar estaba superando los duros años iniciales y las privatizaciones de los primeros años proporcionaron atractivas oportunidades a los capitales extranjeros y nacionales, acontecimientos que generaron cierta reactivación de las actividades productivas. Sin embargo, hacia 1979 nuevamente la llamada segunda crisis internacional

[3] Camus y Hajek, *Historia ambiental de Chile*, 1998, p. 27.

[4] Salazar, Mancilla y Durán, *Estado, Legitimidad y Ciudadanía*, *op. cit*., p. 110.

del petróleo tuvo sus expresiones locales y una nueva política de «choque» se hizo cargo de la recuperación del país[5].

Este último hecho marca un cambio de timón en el proceso de consolidación del Estado neoliberal, con lo cual algunas de las prestaciones sociales que fueron responsabilidad del sector público, a partir de la construcción del «Estado Benefactor» o «Estado del Bienestar» en Chile desde la década de 1920, constituyeron en ese momento el objetivo de una verdadera voracidad privatizadora, que dominó en todas las esferas del gobierno castrense. Esta situación cobró especial fuerza hacia finales de la década de los setenta y principios de los años ochenta. En esos años los poderes fácticos comenzaron a traspasar parte de las actividades relacionadas a los servicios de la salud, de la educación y del sistema de previsión a manos privadas[6].

Las reformas mencionadas fueron llamadas por sus propios impulsores como «modernizaciones sociales», cuyo objetivo era transferir al mercado y a la iniciativa privada la provisión de los bienes y servicios sociales que antes otorgaba el Estado, sometiendo la regulación del acceso a esas prestaciones a las fluctuaciones del mercado. La educación no escapa de esta modernización. La reestructuración del sistema pasó la gestión de los establecimientos fiscales a los municipios, los que a su vez podían transferirla a entidades privadas. Simultáneamente se modificaron las formas de financiamiento de la educación, con lo cual el Estado se comprometió a entregar una aportación por cada alumno, tanto a las escuelas públicas como a las particulares gratuitas que se crearan[7].

El proceso privatizador llevado a cabo en el ámbito de los servicios sociales no estuvo ajeno de dificultades y sus resultados en algunas áreas fueron bastante limitados, por lo que la supuesta retirada del Estado se hace relativa en áreas específicas de la salud y la educación. Lo anterior ha quedado expresado en un trabajo reciente realizado por la socióloga chilena Dagmar Raczynski, que señala lo siguiente:

> La propuesta privatizadora para los sectores sociales enfrentó obstáculos, de modo que al iniciar la década de los noventa el Estado continuaba siendo responsable de gran parte de los servicios. Algo más del 60 por ciento de la matrícula escolar contaba con financiamiento público. Entre el 60 y el 65 por ciento de la población recibía atención en el

[5] Collier y Sater, *Historia de Chile, 1808-1994, op. cit.*, p. 316.
[6] Vergara, *Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático chileno*, 1993, p. 173.
[7] *Ibídem*, p. 174.

> sistema público de salud, porcentaje solo un poco inferior al que prevalecía hacia 1970[8].

La política social del Gobierno militar introdujo importantes innovaciones en el modo de asignar los recursos disponibles a sus beneficiarios. Bajo la consigna de la eficiencia en la «focalización» de los recursos públicos en las personas que efectivamente necesitaban de esa asistencia, se intentaron formular programas sociales especialmente dirigidos a la población de más escasos recursos. Los primeros enunciados del mandato en cuestión hicieron ver la necesidad de establecer nuevos parámetros y principios en la distribución de los recursos fiscales destinados a la superación de la pobreza. En este sentido, una de las cuestiones iniciales se orientó a redefinir el papel de Estado, que debía basarse en los postulados de la «subsidiaridad», lo que significaba en la práctica que los poderes públicos actuaban en aquellas áreas que el mercado no fuese capaz de cubrir.

Dichas propuestas corresponden con la definición de «desarrollo social», concepto que, para los nuevos lineamientos del Estado neoliberal, consistió en otorgar las condiciones para que cada individuo alcance los objetivos espirituales y materiales que libremente se imponía o escogía. Esta última noción mostraba como fin último el conseguir la «igualdad de oportunidades», que según la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, realizada por el Régimen militar en 1974, corresponde a la «meta final del *desarrollo social* en una sociedad subsidiaria; entendiendo por ello la *igualdad de oportunidades* ante la vida, admitiéndose como base de discriminación solo las diferencias que vengan de Dios y las diferencias del mérito»[9].

Una de las primeras acciones que se desarrolló en el contexto de la «focalización» de los programas sociales correspondió a la elaboración del Mapa de la Extrema Pobreza, realizado por la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) en conjunto con el Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en los primeros años del Gobierno del general Pinochet. Dicho instrumento estaba llamado a convertirse en el medio por el cual se debían asignar los recursos destinados a superar la condición de pobreza que afectaba a la población más necesitada del país.

Con el transcurso de los años, hacia finales del decenio de 1970, se perfeccionó esta modalidad de asignación de los recursos destinados a la inversión social. Por entonces se introdujo el concepto de Red social, bajo la perspectiva de poner en práctica intervenciones selectivas, orientadas a

---

[8] Raczynski, *Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos*, 1994, p. 14.

[9] Junta militar, Declaración de principios del Gobierno de Chile, 1974.

satisfacer grupos específicos de la población que se encontraban al margen de la ayuda oficial y que no estaban en condiciones de satisfacer por sus propios medios, sus necesidades básicas[10]. De esta manera, la Red social quedaba definida a partir de un conjunto de programas subsidiarios destinados a paliar la extrema pobreza. Para el Gobierno militar, la optimización de los beneficios públicos hacia los más necesitados fue uno de los medios que le permitía evitar las «filtraciones» de las ayudas y se convirtió en la principal punta de lanza de su ambicioso objetivo de erradicar la pobreza en Chile.

Hacia 1980, con el objeto de perfeccionar la mencionada asignación de los beneficios de los programas sociales, se crea la Encuesta de Estratificación Social, llamada también ficha CAS, que fue una de las innovaciones más significativas realizadas en el campo de la operativización de las políticas asistenciales durante el último tercio del siglo XX. La información de la mencionada ficha estuvo centrada en recabar antecedentes de las condiciones generales en las que vivían las familias que potencialmente podían ser depositarias de la ayuda del Estado, y para tal efecto intentaba cualificar y cuantificar las características materiales y el estado de la vivienda, niveles de ingreso, educación, número de habitantes según edades, calidad del patrimonio familiar y condiciones de ocupación de la vivienda y sitio en el cual se emplaza, entre las más relevantes. Dicho instrumento se elaboró en base a una selección de variables socioeconómicas que tuvieron su origen en la Encuesta Continua sobre el Estado Nutricional de la Población Chilena del Ministerio de Salud, realizada hacia 1974.

En este esquema, todas las familias que recibieran determinadas ayudas pasaban en primer lugar por una selección, que se realizaba mediante la puntuación que ellas obtuvieran en la citada encuesta. Lo anterior también tuvo efectos en las políticas de vivienda social hasta nuestros días, debido a que, para los programas que se desarrollan para atender la población de más bajos ingresos, es requisito para los postulantes estar encuestado en la ficha CAS.

Como se desprende de lo expuesto en los párrafos anteriores, el Estado, durante el Régimen militar, siguió desarrollando acciones para elevar las condiciones de vida de la población más desfavorecida y llevó a cabo una estricta política de racionalización y optimización de los recursos públicos, aplicando los parámetros de la eficiencia en dichas actuaciones a través de la privatización de algunas funciones. El discurso oficial del Gobierno de Chile en esos años señalaba que la ayuda pública subsidiaria permitía cubrir las áreas básicas y que el mejoramiento global de los sectores de menores ingresos llegaba con el crecimiento económico, siendo descartadas

[10] Vergara, *Ruptura y continuidad en la política social del gobierno*..., *op. cit.* en nota 10, p. 175.

las políticas de redistribución del ingreso, planteadas en Chile desde la segunda mitad de los años sesenta[11].

Debemos destacar que el poder castrense desde un primer momento intentó intervenir en la solución del problema de la pobreza y tener bajo su control todos los asentamientos vinculados a las «ocupaciones ilegales» y a las Operaciones sitio, con lo que podía efectuar labores de clientelismo político y aplacar los posibles focos de sedición. Independiente de las motivaciones que movieron esas acciones, desde la perspectiva de la presente investigación, interesa conocer esas actuaciones y cómo se abordaron los problemas relativos a la vivienda y las respectivas dimensiones asociadas a ella, como el acceso a las soluciones y los criterios utilizados para llevar a cabo los programas de radicación y erradicación de esos asentamientos.

El discurso del gobierno aludido hacia finales de los años ochenta enfatizó los logros alcanzados por su sistema de gobierno en la mejora de los indicadores generales de urbanización, entre los que destacó los altos porcentajes de cobertura en agua potable, luz eléctrica y alcantarillado en las áreas urbanas y rurales, en su mayoría superiores al noventa por ciento de la población nacional. En lo que atañe al sector vivienda, se realizó entre 1973 y 1989 un importante programa de saneamiento de las poblaciones con carencia de los servicios aludidos.

Por su parte, en lo que respecta a la edificación de nuevas viviendas dirigidas a los grupos sociales medios bajos y bajos, los ritmos de construcción fueron en un principio bastante inferiores a los valores promedio que tuvo el país hacia los años sesenta y, solo hacia la segunda mitad de la década de 1980, las mencionadas cifras aumentaron de manera significativa, alcanzado ritmos muy superiores a la media histórica.

Como se intentará explicar en los puntos posteriores, durante esos años en Chile nuevamente se trazaron ambiciosos programas en el sector vivienda. Uno de los primeros planes de vivienda formulado para el período 1976-1981 proyectó la edificación de cerca de 250.000 residencias, a un ritmo de casi 45.000 unidades anuales, cifra que fue bastante difícil de cumplir, al igual que lo acontecido con los programas anteriores.

En materia de saneamiento, a poco de asumir la citada administración, se propuso superar en su totalidad el problema de la carencia de servicios de urbanización en los campamentos y Operaciones sitio en un plazo de diez años, cifra que a la larga resultó inalcanzable, no solo para el citado mandato, sino para los gobiernos democráticos que seguirán formulando estrategias en esa dirección, asunto que será abordado en el capítulo x.

[11] Arellano, *Políticas sociales y desarrollo*, 1985, p. 46.

Los Comités Habitacionales Comunales y los primeros planes de vivienda hacia el segundo tercio de la década de los setenta

Las cifras oficiales señalaban que, hacia finales de 1973, en todo el país, 153.000 familias habitaban en campamentos y 117.000 lo hacían en Operaciones sitio, número que en su conjunto alcanzaba cerca de las 270.000 unidades residenciales involucradas en esos asentamientos[12]. En esta perspectiva, las primeras prioridades que se fijaron en el campo de los planes de vivienda social en el segundo tercio de la década del setenta se relacionaron con dar solución al problema habitacional de la población de dichos lugares. Las declaraciones de principios iniciales que se realizaron en el campo de la vivienda estuvieron asociadas a definir específicamente la responsabilidad compartida entre los beneficiarios y el Estado en la satisfacción de la necesidad que planteaba la carencia de una vivienda con los mínimos niveles de equipamiento y servicios. A este respecto, un documento oficial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 1975, en sus primeras páginas, detallaba lo siguiente:

> La política habitacional del supremo Gobierno establece que la vivienda es un derecho, que se adquiere con esfuerzo y ahorro, acción en la cual la familia y el Estado comparten su cuota de responsabilidad.
>
> La vivienda no es, por lo tanto, un regalo del Estado[13].

Lo anterior constituyó uno de los puntos de partida de la formulación de la política de vivienda en el contexto de la construcción del Estado neoliberal, en donde uno de los ejes básicos de las reformas que se plantearon

---

12 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1973-1989*, 1990, p. 3. Estas cifras, si las comparamos con las mencionadas en los capítulos VII y VIII, no coinciden con los montos totales a escala de todo el país dados para las Operaciones sitio. Según lo apuntado en el capítulo VII, entre 1965 y 1970 se habían otorgado 70.000 soluciones de este tipo. Es probable que en el mismo año 1970 estas hayan aumentado, no siendo incorporadas por las fuentes aquí consideradas. Por su parte, respecto de los campamentos, en el capítulo VII no llegamos a mencionar una cifra global para todo el país, y es muy factible que el monto detallado en esos años por el régimen militar sea cercano a la realidad. En todo caso, debemos acotar que muchos de estos datos pueden también haber sido manejados con cierta finalidad política; sin embargo, pensamos que, independiente de ello, el problema de dichos asentamientos hacia la mitad de la década de 1970 era un asunto que por su gravedad clamaba por alternativas reales de solución, cuestión que, como veremos en este y en el próximo capítulo, aún no ha sido resuelta.

13 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Vivienda social para sectores de población de menores ingresos*, 1975, p. 2.

estuvo destinado a dar mayor protagonismo al sector privado, para comenzar así a traspasar algunas de las funciones que desarrollaba el sector público en el campo de la vivienda a manos privadas, como la edificación de la totalidad de las obras fiscales y las industrias de prefabricación.

A partir de lo anterior, dentro de la política de vivienda que se comenzaba a gestar en esos años se trató de intervenir directamente en remediar el déficit de vivienda y servicios que afectaba a la población chilena que habitaba en los asentamientos irregulares; así también se comienza a edificar juntamente con la iniciativa privada nuevas residencias, las que en los primeros años del período en cuestión se relacionaron con las obras inconclusas del mandato de la Unidad Popular. Respecto de las primeras acciones, sus inicios estuvieron en la formulación del Mapa de la Extrema Pobreza, por parte de la Oficina de Planificación Nacional, que se realizó a partir de una muestra basada en las condiciones estructurales de las viviendas.

El Mapa de la Extrema Pobreza que se comenzó a elaborar hacia finales de 1973 se convirtió en uno de los instrumentos por medio del cual se pretendieron optimizar los recursos fiscales destinados a la superación de las condiciones deficitarias en que vivían parte importante de la población de Chile. En este esquema, el destacado mapa tuvo también dentro de sus finalidades cuantificar los habitantes del país en tal situación, para lo cual utilizó la información contenida en el Censo de Población y Vivienda de 1970, específicamente aquellas variables que estipulaban las características físicas de las viviendas. A su vez, se consideraban como indicadores del nivel de vida asociado a la pobreza el «hacinamiento» y el «equipamiento del hogar». Concretamente, los criterios utilizados por el citado estudio para definir viviendas de la población «extremadamente pobre» fueron los siguientes:

a. Todos los tipos de vivienda en que existe «hacinamiento», independientemente del resto de sus características. Dicha condición se definía a partir de la existencia de cuatro o más personas por cada habitación.
b. Todas las viviendas colectivas, como los conventillos y otro tipo de viviendas particulares, que presentasen deficiencias en el equipamiento de sus residencias y en la provisión del servicio de alcantarillado. Dentro de ese equipamiento se consideraba la existencia de determinados bienes suntuarios como nevera, cocina, televisor y radio, entre otros[14].

[14] Álvarez, *Comités habitacionales comunales. DL. 1088 de 1975*, 1975, p. 6.

A partir del estudio mencionado se llegó a determinar que la población de Chile en estado de «extrema pobreza» alcanzaba, considerando las cifras del Censo de 1970, a 1.916.000 personas, es decir, un 21 por ciento de la población total, que llegaba, como señalamos en el capítulo VIII, a 8.884.768 habitantes. El contingente clasificado en esa categoría tenía otras características que eran resaltadas por el trabajo citado, referidas al nivel educacional y a los grupos de edad que integraban ese conjunto. En este sentido, se apuntaba que un 45 por ciento de los mayores de 16 años de aquel grupo no había logrado finalizar la enseñanza primaria y que un 50 por ciento era menor de 15 años.

El universo poblacional determinado por el Mapa de Extrema Pobreza correspondió a los chilenos que habitaban en los asentamientos ilegales existentes en el país. Estas manifestaciones, como señalamos en el capítulo anterior, tuvieron en las tomas de la Unidad Popular su máxima expresión. Debemos sumar a quienes moraban en las Operaciones sitio, fomentadas desde el Estado en la segunda mitad de la década de los sesenta.

En esta perspectiva, la nueva racionalidad de la administración pública del país consideraba al contingente en «extrema pobreza» como la población prioritaria de sus políticas sociales. La contextualización anterior permite señalar que las primeras actuaciones del período de Gobierno militar en torno al problema social estuvieran, como hemos señalado, destinadas a dar solución al problema de los asentamientos con carencias en los servicios de urbanización. Esto se tradujo en la promulgación en 1974 de un decreto destinado a reglamentar las Disposiciones sobre Poblaciones de Emergencia, las cuales se definieron por este cuerpo legal como aquellas «que no cuenten con la urbanización mínima o cuyas viviendas no reúnen las condiciones necesarias para satisfacer las exigencias mínimas de vida de una familia»[15].

Desde la perspectiva de la presente lectura de las políticas de vivienda en Chile en el siglo XX, afirmamos que este decreto corresponde al punto de partida de lo que es una de las líneas de acción más relevantes en materia habitacional durante el Gobierno castrense, actuaciones que tuvieron su máxima expresión desde finales de la década de los setenta hasta adentrados los años ochenta, donde se desarrollaron grandes traslados y radicaciones de la población involucrada con los campamentos y Operaciones sitio.

Específicamente el decreto de Poblaciones de Emergencia de 1974 puso de manifiesto parte de los resultados a los que llegó el Mapa de la Extrema Pobreza, y además otorgaba importantes atribuciones a los municipios, dejando ya presente una de las tareas que trató de realizar el citado

[15] Ministerio del Interior, Decreto Ley 519, 10 de junio de 1974.

régimen en materia de descentralización y desconcentración de las funciones públicas en las diferentes escalas de la división política administrativa del país[16]. La justificación de la mencionada legislación aludió concretamente a los siguientes aspectos:

1. Que, al asumir el mando, la Junta de Gobierno ha encontrado que el 20 por ciento de los chilenos vive en poblaciones de emergencia en condiciones subhumanas.
2. Que las poblaciones de emergencia carecen de una urbanización adecuada que les permita resolver sus necesidades mínimas de habitación, electricidad, agua potable, servicios de alcantarillado, salud, escuelas, recreación, abastecimiento y otras.
3. Que las municipalidades son los organismos más apropiados para atender y solucionar las necesidades mínimas de estas poblaciones de emergencia.
4. Que los pobladores, como se ha verificado, no solicitan la caridad pública, sino, por el contrario, los créditos en materiales y la asistencia técnica indispensable que les permitan salir, mediante su propio esfuerzo y trabajo, de estas condiciones de vida subhumana.

Este decreto encomendó a la Oficina Nacional de Emergencia, del Ministerio del Interior, la elaboración de un plan de acción destinado a dar solución a escala nacional al problema de las poblaciones de emergencia. Para llevar a cabo estas labores se dieron amplias atribuciones a esta oficina, cuyas funciones se relacionaron con «planificar, coordinar y supervisar las acciones necesarias e impartir instrucciones para que mediante el empleo racional de todos los recursos existentes y con plena participación de pobladores, municipalidades, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Colegios Profesionales y de Técnicos u otros organismos públicos o privados, se mejoren las condiciones de vida de los habitantes de las poblaciones de emergencia»[17].

---

[16] En 1974 se promulgaron dos decretos que modificaron la división política administrativa del país e impondrían un nuevo estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado. Ambas normativas cambiarían substancialmente la forma en que se venía desarrollando en Chile la gestión de los gobiernos regionales y locales, y daría a la vez el marco en el cual se basaría la nueva estructura que tendrían los ministerios, cada uno de los cuales tendría sus propias representaciones en cada una de las regiones del país, con el objeto de iniciar un efectivo proceso de descentralización de los poderes públicos en el territorio nacional. Dichos decretos leyes serían el DL-573, del 8 de julio de 1974, que fijó el Estatuto de Gobierno y Administración Interior del Estado, y el DL-575, del 13 de julio del mismo año, que se encargo de la regionalización del país. Esta última se llevaría a cabo a partir de la reagrupación de las antiguas provincias, que se refundirían en doce regiones, más la Región Metropolitana de Santiago, repartidas longitudinalmente a lo largo del territorio chileno.

[17] *Ibídem.*

Poco tiempo después de la promulgación del decreto de Poblaciones de Emergencia, se intentaron buscar instancias que dentro del mismo marco permitiesen la edificación de nuevas viviendas para los habitantes de las «poblaciones de emergencia». A partir de ello, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se promovió la materialización de la normativa de los Comités Habitacionales Comunales, que tuvieron como objetivo «proporcionar soluciones habitacionales, a nivel de cada comuna, a las zonas poblacionales que carezcan de viviendas que cumplan con las condiciones mínimas de habitabilidad, de infraestructura urbana o de equipamiento comunitario»[18]. Las zonas deficitarias según la legislación que dio cuerpo a los comités fueron llamadas «poblaciones objeto de solución», las cuales se clasificaron de la siguiente forma:

1. Tipo A, que eran aquellas respecto de las cuales se programaba una solución definitiva que consideraba la permanencia en los terrenos que ocupaban originalmente los pobladores. Tendrían atención de emergencia en obras de agua potable, electricidad, alcantarillado y equipamiento social, compatible con la solución definitiva.
2. Tipo B, que eran aquellas que se han levantado en terrenos reservados para otros fines o que carecían de las condiciones sanitarias o de seguridad mínimas, o que estaban formadas por viviendas insalubres o sobre las cuales existía un decreto municipal de demolición, circunstancias que obligaban a la erradicación de los pobladores del área que ocupaban. Así mismo se tomaría esta decisión si la localización de los terrenos en cuestión entraba en contradicción con lo que establecían los Planes Reguladores Comunales.

Según la normativa que establecieron dichos comités, «la solución del déficit habitacional de los sectores de menores ingresos de la población no ha logrado obtenerse dentro de las estructuras, planificaciones y programaciones tradicionales existentes a la fecha, por cuanto no se ha obtenido una reducción real del problema, a pesar de los esfuerzos desplegados»[19]. Los Comités Habitacionales Comunales debían constituirse en todos los municipios del país; se concibieron como entidades autónomas, de derecho público y con patrimonio propio. Tuvieron facultades que les permitían expropiar, vender, arrendar, construir, contratar préstamos y, en general, ejecutar y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Los comités formados en cada municipio estuvieron a cargo de un consejo, que fue presidido por el alcalde e integrado por funcionarios municipales y de diversas agencias públicas, además de un representante

[18] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1975*, 1976, p. 13.
[19] Álvarez, *Comités habitacionales comunales, op. cit.*, p. 11.

de las juntas de vecinos, entre otras instituciones[20]. Las obras programadas por los respectivos comités eran realizadas por los servicios dependientes del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

Según información proporcionada por los propios Comités Habitacionales Comunales, hacia 1975 existían en Chile 212.624 viviendas insalubres, déficit que, como hemos apuntado, se pretendió solucionar en un plazo de diez años, cifra extraordinariamente pretenciosa, debido a que hasta nuestros días se siguen desarrollando diferentes programas habitacionales en la misma dirección.

Se puede apuntar que las viviendas que construyeron los Comités Habitacionales Comunales eran concebidas como definitivas y tuvieron una superficie que variaba entre los 35 y 45 m². En un primer momento se dieron a los beneficiarios en régimen de alquiler, planteándose la posibilidad de que ellos mismos pudiesen acceder a otras residencias definitivas a través de los programas oficiales del Estado; situación que difícilmente se cumplió y esas viviendas se transformaron en definitivas. Los citados comités estuvieron vigentes hasta 1979, año en que se derogaron y la construcción de las viviendas sociales fue encomendada directamente a la cartera de Vivienda y Urbanismo[21]. En los cuatro primeros años de la segunda mitad de la década de 1970, el Estado chileno se vio involucrado a través de su acción directa en la edificación de cerca de 50.000 viviendas, monto inferior a lo que se estaba realizando en el país desde la década de 1960.

Paralelamente, hacia finales de 1975 se establecieron los primeros planes y programas de vivienda a largo plazo por parte del régimen castrense. Esto último coincidió con la reforma administrativa que tuvo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1975, tema que trataremos en el punto siguiente del presente capítulo. Dicha secretaría de Estado, en conjunto con el Instituto de Economía de la Universidad Católica y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), elaboró un Plan General para 1976 y se instauraron, además, las líneas generales a seguir en el futuro por la política de vivienda en el país. Con esa herramienta, se pretendieron cuantificar las necesidades habitacionales en el largo plazo y estudiar las formas de materialización del plan.

El diagnóstico realizado desde los medios técnicos vinculados a la elaboración del citado plan apuntaba en un primer momento que la grave situación habitacional en la cual se encontraba Chile se asociaba a las

[20] El Consejo de los Comités Habitacionales Comunales estuvo también compuesto por representantes de los Colegios de Ingenieros, Arquitectos y Constructores Civiles; de la industria, el comercio, la minería, la agricultura, construcción y transporte, designados por el alcalde (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1975, op. cit.*, p. 13).

[21] Rugiero, *Experiencia chilena en Vivienda Social. 1980-1995*, 1998, p. 10.

incoherencias de las políticas de vivienda aplicadas en los últimos años. Estas políticas estaban marcadas por un alto coste en la edificación y una escasa tasa de recuperación de la inversión realizada. Asimismo, se señalaron una serie de factores que jugaban en contra del cumplimiento de las metas del sector vivienda, entre los que se destacaban los siguientes:

a. Carencia de una política habitacional que coordinara la acción del Estado y la actividad privada, que fijara metas y objetivos.
b. Alto incremento vegetativo de la población, lo que hacía aumentar año a año el número de viviendas a edificar.
c. Falta de estabilización y modernización de las normas jurídicas y confianza en su estricto cumplimiento, como requisito para la generación de procesos sostenidos de inversión.
d. Existencia de una política de financiamiento poco adecuada, basada en el otorgamiento de créditos subsidiados, financiados por el Estado. Dicha situación causó efectos distorsionadores, debido a que se favorecieron grupos de ingresos medianos y altos, ya que esos sectores son los que habían tenido acceso al crédito.
e. Alto costo de la vivienda en relación con los ingresos de la mayor parte de la población.
f. Falta de una política de suelo, factor que entre otras cuestiones afectaba el encarecimiento de las viviendas. El alto valor que alcanzaba el suelo en las ciudades chilenas era un factor que los programas de vivienda no habían considerado en toda su magnitud.

La Memoria de Gestión del Ministerio de 1975 publicó los lineamientos generales que siguió esa cartera de Estado en términos de sus líneas de acción preferente y que, a la vez, se desprendieron del citado estudio comenzado conjuntamente entre la Universidad Católica y el INE. Creemos que esos principios fundamentaron parte importante de la acción estatal durante el mencionado período de gobierno, por lo que los sintetizaremos en los siguientes puntos:

1. Atención preferente de la población de menores recursos: la política de vivienda se concibe como uno de los instrumentos más eficaces para combatir la «extrema pobreza».
2. Estímulo al ahorro para la vivienda: con esto se buscaba involucrar a los beneficiarios en la satisfacción de sus aspiraciones, a partir de su propio esfuerzo. Se consideraba una medida fundamental del plan, debido a que se postulaba que la «falta de recursos solo podía suplirse con mayor ahorro».

3. Propiedad de la vivienda: se proponía directamente el acceso a la casa propia, situación que permitía aumentar el grado de compromiso de los mismos beneficiarios.
4. Compromiso con la descentralización del país: la formulación del plan se trazó en función de la nueva estructura administrativa que tomó el Ministerio de la Vivienda con el proceso de regionalización y descentralización iniciado hacia 1974.
5. Solución habitacional integral: se postulaba la materialización de las obras de equipamiento y servicios, como aspectos fundamentales para la integración de los nuevos lugares de la vivienda social al conjunto de los espacios urbanos en los cuales se materializaban.
6. Reducción de costos y optimización de las tipologías habitacionales: la magnitud del problema chileno de la vivienda hacía necesaria la búsqueda de nuevas formas de construcción y diseño que permitieran beneficiar a un mayor número de personas.
7. Políticas financieras: estímulo y canalización del ahorro; aplicación de recursos especiales para el fomento de cooperativas; y recuperación de la inversión, tanto de los préstamos otorgados como de la edificación de las viviendas.
8. Política de desarrollo urbano: control del crecimiento de las ciudades, para optimizar la capacidad de infraestructura urbana existente; establecimiento de una política de reestructuración urbana, basada en la remodelación y rehabilitación de algunas áreas[22].

En general, los principios planteados hacia 1975 y 1976, como señalamos, se convirtieron en valores que perduraron durante casi todos los años del mandato militar y, en su mayoría, quedaron presentes también en la política de vivienda formulada hasta nuestros días por los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, que asumen el poder presidencial desde 1990. Los cambios más relevantes que acontecen en los puntos señalados tuvieron relación con aquellos aspectos vinculados al desarrollo urbano, en donde en 1979 se liberaliza el mercado del suelo, tema que abordaremos en uno de los apartados posteriores del presente capítulo.

Uno de los actores que asumió nuevamente un papel protagónico en el sector fue la Cámara Chilena de la Construcción, gremio que en el período de la Unidad Popular tuvo un retroceso relevante en su influencia en las esferas del poder político. De hecho, entre las principales innovaciones que se introdujeron en la asignación de las viviendas que edificó el Estado a partir de 1978, se encuentra el sistema de Subsidio Habitacional, que actualmente funciona en Chile y que venía siendo propuesto por aquella

[22] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1975, op. cit.*, p. 10-11.

agrupación de empresarios desde 1974[23]. El citado modelo de repartición de las viviendas de edificación oficial se basaría en la asignación de una bonificación del Estado que iría en relación al valor de la obra, al monto de ahorro previo de los postulantes y a sus condiciones socioeconómicas. En base a esos parámetros el fisco, a través de las respectivas instituciones financieras, otorgaría un crédito, en condiciones especiales, que permitiría complementar la diferencia entre el ahorro y el costo de la vivienda descontado del subsidio.

El propio ministro de la Vivienda en 1976, Carlos Granifo, señalaba que en general todos los gobiernos de las últimas décadas buscaron la participación del sector privado, pero al mismo tiempo concentraron excesivamente las diversas funciones involucradas en la gestión de las políticas de vivienda, lo que se manifestaba en la realización de las más diversas actividades, que iban desde la planificación propiamente tal, pasando por el diseño y ejecución de las obras, hasta la fabricación de construcciones industrializadas y de materiales. Según la citada autoridad, esas tareas se distorsionaron en los últimos años, ocurriendo lo siguiente:

> El diseño, concentrado en los Servicios del Estado, se convierte en rutina y, en lugar de racionalización, se comprueba mera repetición. En la ejecución de las obras, los sistemas de administración lo último que pudieran haber logrado es el aumento de la productividad, consiguiendo en cambio todo lo contrario; la industrialización y prefabricación en la construcción es conveniente solo cuando demuestra sus ventajas comparativas, enfrentando a los sistemas tradicionales en franca competencia. Al asumir el Estado la condición de productor de viviendas industrializadas, solo logró construir las de más alto costo y de menor aceptación por parte de la población. La política de expropiaciones, aplicada sin respeto a la propiedad, provocó inestabilidad social[24].

A partir de lo anterior, el ministro Granifo agregaba que su cartera de Estado como política general decidió otorgar al sector privado la ejecución de todas las obras, y que su adjudicación se realizaba por el sistema de propuesta pública, que aseguraba amplia libertad de acción, iniciativa y competencia. Además, dicha modalidad de asignación de los contratos permitía dar un seguro cumplimiento a la finalización de las obras. La exposición de Carlos Granifo en la materia citada concluía señalando

[23] Cámara Chilena de la Construcción, *Cuarenta años construyendo..., op. cit.*, 1992. p. 90.
[24] Granifo, *Opina el ministro de la Vivienda y Urbanismo*, 1976, p. 5.

que: «nuestro mayor empeño está puesto en lograr, primero, fórmulas de cofinanciamiento para, luego, terminar abriendo un verdadero mercado de la vivienda»[25].

Debemos complementar lo expuesto con las proyecciones que realizó el Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo desprendidas de la definición de las políticas de vivienda a largo plazo fijadas en 1976. Dicha programación estableció, además, distintas categorías de diseños habitacionales, que fueron en relación con la capacidad adquisitiva de los demandantes. Se señalaba que el déficit global de vivienda hacia 1975 llegaba cerca de 430.000 viviendas y que. solo para satisfacer el crecimiento vegetativo de la población, era necesario edificar 40.000 unidades residenciales anuales. Además, se estableció que, para reemplazar las viviendas irrecuperables por sus condiciones de obsolescencia, se debían levantar 11.000 viviendas más cada año[26].

Lo expuesto llevaba a establecer la construcción de cerca de 50.000 viviendas por año, solo para las necesidades que se iban planteando en ese lapso de tiempo. Las autoridades reconocían la magnitud del problema y se bosquejaron metas de corto, mediano y largo plazo, las que, como hemos apuntado, intentaron, por un lado, dar solución al déficit cualitativo representado por las viviendas de los asentamientos espontáneos y, por otro lado, comenzar una línea de edificación de nuevas unidades habitacionales, tratando de incentivar al sector privado. Se señalaba el plazo de diez años para superar las carencias habitacionales del país, lapso de tiempo bastante limitado, dada la magnitud del problema. Debemos apuntar, también, que, dentro de las limitaciones planteadas en la consecución de esas metas, las crisis económicas vividas hacia la segunda mitad de los años setenta posiblemente restringieron la edificación, al menos de los mínimos establecidos.

La reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975

La reestructuración del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) fue una de las acciones de carácter administrativo que tuvo importantes repercusiones en la gestión global que hizo el Estado chileno en el sector de la vivienda durante el período comprendido entre 1973 y 1989. Los principios orientadores de esta reforma están, tal como ya hemos señalado en el presente capítulo, en la necesidad de acomodar la estructura de la administración pública al proceso de regionalización que se comenzó

[25] *Ibídem.*
[26] Valdes, *Políticas habitacionales y vivienda social*, 1977, p. 23-24.

a realizar en 1973. Otro factor que tuvo significado en la modificación aludida estuvo en directa relación con la constricción que vivió el gasto fiscal y la respectiva reducción de la inversión pública, que se realizó bajo el principio de la búsqueda de la eficiencia y la racionalización de los recursos del Estado.

Modernización y Estado subsidiario estaban en la base del discurso que justificó las transformaciones del modelo de desarrollo en Chile durante la segunda mitad de la década de los setenta y el conjunto de los años ochenta. El llamado «rol subsidiario» que debían cumplir los poderes públicos en el campo social y de la vivienda fue una de las bases de las políticas habitacionales de ese tiempo, estando en líneas generales también presente hasta nuestros días.

Según el último ministro de la Vivienda del Gobierno militar, Miguel Ángel Poduje, «modernización», «mercado» y «eficiencia» eran los motores de la solución de los problemas sociales en Chile. El principio de «subsidiariedad» estaba llamado a contribuir en la creación de las condiciones mínimas para que las personas accediesen en igualdad de condiciones a una vivienda digna. Dicha igualdad de oportunidades, para las autoridades de esa Secretaría de gobierno, en vivienda no se refería «a que todos accedan a un mismo tipo de soluciones, sino que se trata de una libertad de elección, en base a las aspiraciones de cada familia, sus esfuerzos en ahorro e impersonalidad en la aplicación de las normas»[27].

Otra dimensión apuntada en la justificación de la reforma del MINVU era aquella relacionada al proceso de regionalización del país. Hacia 1976, el entonces ministro del ramo, el ya aludido Carlos Granifo, se refirió a que, para el sector vivienda, la regionalización constituía un verdadero puntal para la política de desarrollo urbano y habitacional. Consecuentemente, Granifo sumaba a lo expuesto lo relativo a las consecuencias negativas que presentaba para la gestión pública la concentración de todas las decisiones y principales actividades en la capital del país, afirmando que ello agudizaba la dependencia de las regiones, disminuyendo su actividad y provocando, consecuentemente, grandes movimientos migratorios indeseados. La misma autoridad concluyó su exposición en este tema, argumentado los aspectos positivos que mostraban los cambios en la estructura administrativa del MINVU:

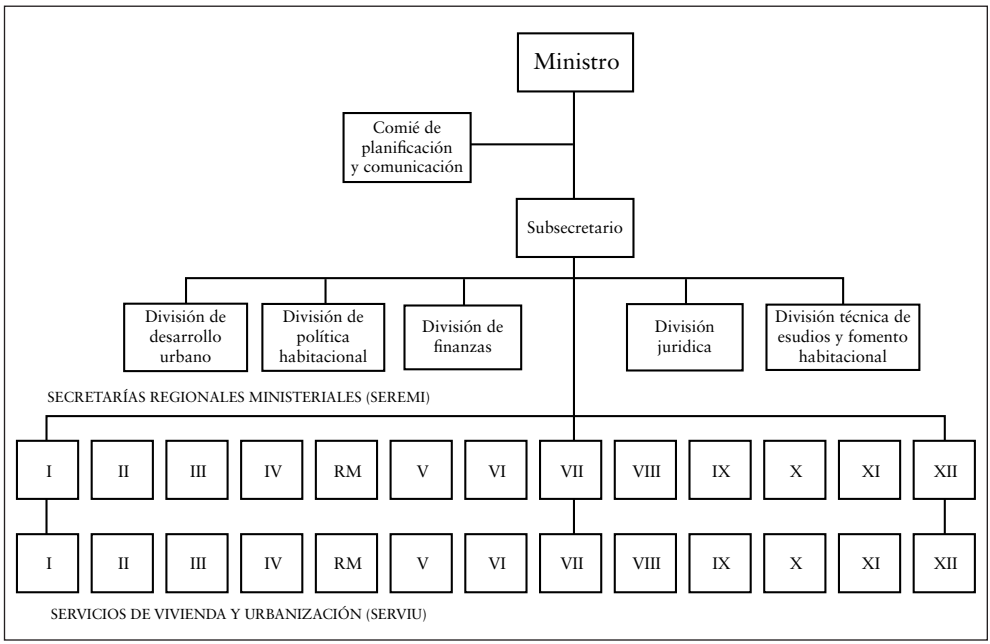
> La nueva estructura del sector permite descentralizar, al ámbito regional, la programación de las inversiones, la planificación del desarrollo urbano y la toma de decisiones respecto de la ejecución de los proyectos, conservando, para el nivel central,

[27] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *VIVIENDA una tarea de dignidad*, 1988, p. 11.

la definición de políticas y la formulación del plan nacional de vivienda y desarrollo urbano, su control y evaluación.

Lo expuesto en los párrafos precedentes permite conocer de modo general los diferentes aspectos que estuvieron vinculados a la reforma del MINVU en 1975. La ley que dio forma a estos cambios creó un nuevo organigrama de esa Secretaría de Estado, la cual queda representada en la figura 66. La organización decretada en ese año se mantiene hasta nuestros días sin grandes modificaciones y corresponde a una de las estructuras administrativas del sector de la vivienda que mayor duración ha tenido a lo largo de la historia de la acción pública en el campo habitacional, teniendo una vigencia de casi 25 años.

Figura 66. Organigrama del Ministerio de Vivienda y Urbanismo según la reforma de 1975



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria 1973-1989, *op. cit*.

La nueva división de las funciones del MINVU, para efectos de su descentralización, estableció Secretarías Regionales Ministeriales, que tuvieron como misión concretar la política nacional de vivienda y urbanismo en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual realizaron, por un lado, actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha

política. Por otro lado, se fusionaron las corporaciones ministeriales, que eran las encargadas de la formulación y de la materialización de la acción directa del Ministerio, en los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, que se formaron en cada una de las unidades mayores de la división política administrativa del país, decretada en 1974, y que dependen de las secretarías regionales de vivienda y urbanismo.

En términos generales, la ley señalaba que al Ministerio le correspondía «formular y supervigilar las políticas nacionales en materia habitacional y urbanística y las normas técnicas para su cumplimiento, como asimismo la administración de los recursos que se le hayan entregado y la coordinación y evaluación metropolitana y regional en materia de vivienda y urbanismo». Las tareas del Ministerio fueron realizadas a partir de finales de 1975 por las distintas divisiones que se establecieron, que reemplazaron las antiguas direcciones y corporaciones ministeriales. En este sentido, se crearon las divisiones de Desarrollo Urbano, Política Habitacional, Finanzas, Jurídica y de Estudios y Fomento Habitacional. Específicamente, a la División de Política Habitacional le correspondería:

a. Proponer la política nacional de vivienda urbana y rural, edificación y equipamiento comunitario del sector público y privado.
b. Recomendar, de acuerdo con la investigación científica y los estudios de desarrollo tecnológico efectuados por la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, la producción industrial de viviendas y materiales de construcción, proponiendo las políticas ministeriales al respecto.
c. Realizar los estudios y proponer la dictación de las normas técnicas y administrativas nacionales y regionales de diseño, cálculo, construcción, estándares u otros aspectos de la vivienda urbana o rural, de edificación y equipamiento comunitario.
d. Elaborar los planes habitacionales nacionales, de acuerdo a las instrucciones impartidas por el ministro directamente o a través del Comité de Planificación y Coordinación.
e. Coordinar los planes de edificación y equipamiento comunitario del Ministerio con las otras instituciones del Estado[28].

Otra de las divisiones que tuvo una directa relación con la labor directa del MINVU en materia de la elaboración en el diseño de las políticas de vivienda es la División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, que entre otras funciones debe:

[28] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Decreto Ley 1305, 26 de diciembre de 1975, Reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

a. Mantener información y estadística actualizada de las inversiones nacionales y extranjeras en materia habitacional.
b. Mantener información actualizada sobre ingresos o disponibilidades del grupo familiar, de su capacidad de ahorro y de su capacidad de pago en dividendos para la vivienda.
c. Analizar el mercado de viviendas y de materiales de construcción y la política de comercialización de los mismos, mantener información al día y fijar estándares habitacionales por sectores de ingresos.
d. Realizar estudios socioeconómicos orientados a la solución del problema habitacional.
e. Mantener estudios actualizados sobre capacidad instalada de industrias y producción de insumos para la construcción.
f. Analizar las experiencias habitacionales extranjeras, realizar estudios comparativos y recomendar las soluciones que aparezcan aplicables al medio nacional.
g. Realizar estudios de líneas financieras en la oferta y demanda de viviendas.

La estructura administrativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo reformada en 1975 tuvo también en la División de Desarrollo Urbano una de sus secciones que cumple un papel significativo en el resultado de las acciones estatales en materia de vivienda durante el Gobierno militar y cuyas consecuencias siguen presentes hasta el día de hoy. Esta última sección asumió como finalidad proponer la política nacional de desarrollo urbano y la política nacional de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana, en coordinación con los distintos sectores socioeconómicos, además de elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano, junto con coordinar a nivel nacional e interregional los planes de desarrollo urbano, entre otras tareas de singular importancia. Como se verá en el siguiente punto, la promulgación de algunos principios indicativos en esta materia tuvo importantes efectos espaciales en las diferentes ciudades chilenas, que incrementaron sus límites urbanos con especial magnitud.

Por su parte, la regionalización vivida por la mencionada cartera de Estado afectó también al conjunto de Ministerios de la República de Chile, esquema que perdura, como hemos señalado, hasta nuestros días, y que cambió substantivamente la administración de determinadas funciones fiscales. En general, actualmente se señala que, en Chile, a pesar del proceso impulsado por el Gobierno militar, no ha existido una descentralización real de los recursos y de las decisiones públicas, y que muchas de las tareas que efectivamente deben efectuarse en las regiones se siguen realizando en la capital de Santiago. Estas cuestiones son bastante cercanas a la realidad, pero las transformaciones llevadas a cabo en esta dirección en los primeros

años del citado gobierno tuvieron resultados concretos, que se manifestaron en diversos cambios en la estructura administrativa del país y en la respectiva gestión de las políticas públicas, que tuvieron expresión en un aumento de los presupuestos y de los recursos propios de los municipios y de las intendencias regionales.

Las Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo se han convertido en la mayoría de los casos en entidades con gran independencia del gobierno central, desarrollando muchas de ellas importantes innovaciones en el tratamiento de las materias relativas al campo habitacional y al desarrollo urbano. Muchas de ellas han logrado tener verdaderos equipos regionales, que han aportado a la solución de los problemas de la vivienda en Chile en los últimos años. Esto último se vio ayudado recientemente con la nueva ley de gobiernos regionales[29], que se puso en marcha en el país a principios de la década del noventa, a lo que se deben sumar los beneficios inherentes al advenimiento de la democracia, situación que ha dado mayor impulso a esas reformas, reforzando la participación de los distintos actores regionales.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 y sus efectos en Santiago

Una de las medidas tomadas por el Gobierno militar en el ámbito de las políticas territoriales que presentó mayor repercusión en la estructuración y crecimiento de las principales ciudades del país estuvo relacionada con la formulación en 1979 de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la que liberalizó el mercado del suelo y vino a reemplazar los primeros principios que en esa materia formuló el Gobierno militar en 1975, año en que, como hemos señalado, se definieron los lineamientos generales que tuvo el sector de la vivienda y urbanismo en el ámbito de las políticas habitacionales y las políticas urbanas.

En contraposición a lo sucedido en 1979, en los comienzos de la citada administración se decidió adoptar una postura directamente restrictiva en materia de consumo de suelo, lo que fue incluido en el Plan Nacional de Vivienda y Urbanismo, realizado a comienzos del segundo quinquenio del decenio de 1970. Ello quedó expuesto en la memoria de gestión del MINVU de 1976, que expuso en parte los primeros postulados en esta materia, señalando que dicho ministerio resolvió aplicar «un estricto control de la expansión urbana, tanto para utilizar a su máxima capacidad

[29] Esta normativa se refiere a la Ley nº 19.175, titulada Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, publicada el 20 de marzo de 1993 en el *Diario Oficial de Chile*.

la infraestructura urbana existente, como para evitar la ocupación de las escasas tierras agrícolas disponibles»[30]. Para llevar a cabo lo anterior se propusieron las siguientes medidas:

a. La congelación de los radios o cascos urbanos, aceptándose su expansión solo en casos muy calificados.
b. La concentración de las inversiones en infraestructura urbana, de modo que fuesen complementarias de aquellas inversiones propias del sector económico.
c. La fijación de densidades mínimas, lo que facilitaba la puesta en marcha de las políticas de congelación de radios urbanos y de concentración de inversiones, y la concentración más eficaz de la urbanización y del equipamiento comunitario existentes.
d. Una política de reestructuración urbana basada en: la *remodelación urbana*, en aquellas áreas con baja ocupación del suelo, baja densidad y alto grado de deterioro físico; la *rehabilitación urbana*, en aquellos sectores de densidad media y con infraestructura recuperable y de algún interés histórico y artístico; y la *renovación urbana* en aquellas áreas en que exista concentración de sitios eriazos.

Estas iniciativas en general tuvieron una recepción bastante positiva en algunos medios académicos y profesionales. Una de las causas que mayor peso presentó en esta visión fue el excesivo consumo de suelos agrícolas que generaba la expansión urbana, situación que era especialmente grave en el área urbana que involucraba a la ciudad de Santiago, cuyo crecimiento desde la mitad de la década de 1950 hasta 1975 se hizo a expensas de la urbanización de cerca de 20.000 hectáreas de riego. Para la gestión de dichas medidas se creó especialmente hacia 1975 la Comisión de Agricultura y Desarrollo Urbano, que estaba integrada por el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Al poco tiempo de ser formada esta comisión, la cartera de Agricultura logró ordenar la revisión de los límites urbanos establecidos por los planes reguladores, situación que conllevó a la congelación del crecimiento del área de las ciudades chilenas.

Dentro del esquema anterior, se propuso para el caso de la ciudad de Santiago que el crecimiento metropolitano fuese absorbido por densificación interna, definiéndose 280 habitantes por hectárea como mínimo y 300 habitantes por hectárea en las áreas centrales. Ello fue complementado con la formulación de algunas estrategias complementarias, como el fortalecimiento de la coordinación de los organismos públicos sectoriales con el fin de lograr acciones concertadas en la perspectiva de avanzar en la desconcentración de Santiago, y encauzar así el crecimiento de esa ciudad,

[30] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1975, op. cit.*, p. 11.

a partir del máximo aprovechamiento de los bajos índices de ocupación del suelo para localizar el crecimiento. Se postuló hacia 1977 que el área urbana de esa ciudad no podía superar hacia el año 2000 las 40.000 hectáreas, cifra que, como veremos, quedó sobrepasada en sus proyecciones[31].

Estos postulados de restringir el crecimiento de las ciudades y de fortalecer la densificación interna de las áreas urbanas consolidadas duraron unos pocos años. Como hemos esbozado anteriormente, en 1979 la alternativa «congelatoria» fue descartada y se opta por la liberalización del mercado del suelo. La voracidad del mercado llegaba ahora al territorio y con la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano de ese último año se instauraba la siguiente premisa: «el suelo no es un recurso escaso». A ello se agregaba el siguiente postulado:

> Para una operación adecuada del mercado de suelo, es necesario que siempre exista la alternativa de incorporar en la forma más ágil y natural posible nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda. En todo caso, puede anticiparse que la demanda global de suelo urbano estimada para fines de la década del noventa muestra que el conjunto de todas las ciudades del país no requerirá más del 2 por ciento de la tierra habitable, la cual, a su vez, abarca más de la cuarta parte del territorio continental[32].

Un segundo principio de la declaración aludida señalaba que «el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad». Esto indica que el mercado pasa a ser el principal referente para las decisiones que afectaban a las áreas urbanas. Los agentes privados tuvieron ahora a su disposición toda la superficie de suelo que sus actividades económicas necesitaran, a las cuales se les trataba de dar el máximo de garantías posibles, con lo que las prerrogativas de los instrumentos de planificación urbana debían acomodarse a esos nuevos requerimientos. Un tercer postulado de la política en cuestión afirmaba que «la concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales», lo que era complementado con la siguiente afirmación:

> En efecto, lo que está sucediendo, al detectarse un crecimiento urbano, es consecuencia directa del aumento y diversificación de la base económica de la ciudad. Son las externalidades del proceso productivo y comercial y de las

[31] Martínez, *Desarrollo Urbano 1974-1984*, 1984, p. 15.
[32] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, 1979, p. 4.

> demandas sociales las que provocan variaciones del desarrollo urbano, hacia una mayor o menor concentración[33].

Los principios neoliberales, ahora aplicados al desarrollo espacial de las ciudades, presentaron con lo anterior la alternativa de buscar una desconcentración de la capital de Santiago; la esencia del planteamiento señalaba «que, al abrir la economía al comercio exterior, debía producirse una reorientación sectorial en el uso de los recursos, volcada hacia la explotación de las actividades con *ventajas comparativas*; en el caso de Chile, los *recursos naturales*»[34]. Esto quedaba representado con el hecho de que el modelo de mercado impuesto en Chile buscaba hacer competitivo al país en función de dichas *ventajas comparativas*, asociadas en su mayoría a la explotación de determinados *recursos naturales*, los cuales se encontraban en distintas regiones del país, situación que debía conducir a generar otras áreas de crecimiento económico que produjeran nuevos focos de desarrollo, movilizando capitales y población hacia ellos.

Un cuarto precepto estableció que «el uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado». La normativa urbana expresada en las diferentes restricciones al crecimiento de las ciudades en determinadas áreas y en la asignación de usos específicos, muchas veces incompatibles con algunas actividades económicas, era vista por los ideólogos de las políticas de desarrollo del Gobierno militar como meras trabas al movimiento de capitales, por lo que era necesario relativizar dichas disposiciones.

Complementario a lo expuesto en el párrafo anterior, el último enunciado del texto en análisis sostenía que «al Estado le corresponde proteger el bien común», planteamiento de carácter general y algo confuso, debido a que la política adolecía de una conceptualización de lo que se entendía por *bien común*. Según el propio documento que venimos comentando, este principio apuntaba al papel a jugar por el sector público en el campo del ordenamiento de las ciudades. Se entendía que tendría que fijar normas que protegiesen a los habitantes de los desastres naturales y que otorgaran las condiciones necesarias para alcanzar las necesidades básicas de la población.

Podemos señalar que, en general, se postulaba que la función del Estado era esencialmente indicativa y sus acciones estaban llamadas a fijar un marco global que encauzara, en la forma más flexible que se pudiese, las actuaciones de los agentes privados. A modo de síntesis, y basados en lo señalado por la memoria del MINVU de 1979, podemos señalar que los

---

33 *Ibídem*, p. 5.

34 Trivelli, *Autoritarismo político y liberalismo urbano. El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar*, 1990-1991, p. 444.

lineamientos generales de la Política Nacional de Desarrollo Urbano que venimos comentando fueron los siguientes:

a. Aplicar un sistema de planificación flexible con el mínimo a intervención estatal.
b. Definir procedimientos genéricos y eliminar restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado.
c. Legislar en beneficio de los proyectos que promuevan la renovación de determinadas zonas, especialmente de aquellas ubicadas en las cercanías de los centros urbanos.
d. Fomentar y apoyar por parte del Estado la creación de un Mercado abierto de viviendas, dejando la responsabilidad de producción de ellas al sector privado.
e. Orientar en el corto plazo la inversión estatal en vialidad urbana hacia la terminación de los sistemas viales incompletos, a fin de optimizar el uso de la infraestructura existente.
f. Destinar preferentemente la inversión en equipamiento urbano a robustecer la estructura interna y a dotar de servicios básicos a la población más necesitada.
g. Incrementar y preservar el patrimonio histórico, cultural y de recursos naturales del país, sin que ello constituya un acto de usurpación sobre los bienes de las personas[35].

La puesta en marcha de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 tuvo inmediatas reacciones en algunos medios académicos y gremiales, al mismo tiempo que en el interior del propio Gobierno militar existían también posiciones contradictorias al respecto. Debemos apuntar, que la carga ideológica que mostraban estos postulados era bastante alta. De hecho, uno de los principales gestores y diseñadores del camino chileno al capitalismo fue el economista postgraduado en Chicago Miguel Kast, que, como director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), hizo alusiones directas ya en 1978 al tema tratado por la mencionada política y se mostraba abiertamente partidario de liberalizar el mercado del suelo, apuntando que «a menos que el mercado contenga serias imperfecciones, el permitir que las ciudades crezcan horizontalmente beneficia al usuario de la vivienda, le sale más barato y lo prefiere, y el agricultor obtiene mayor valor por su tierra»[36].

En los medios cercanos a las propuestas oficiales de esos tiempos, se señalaba que uno de los sectores que también tenía que acomodarse

[35] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1979*, 1980, p. 24.
[36] Kast, *El uso del suelo de las ciudades*, 1979, p. 38.

al proceso de liberalización de la economía del país era precisamente el mercado del suelo, y en ese sentido se formuló el citado documento. La política en cuestión estuvo vigente como tal hasta principios de 1985, año en que se reformularon sus preceptos, decretándose un nuevo instrumento al respecto, que señalaba que «el suelo no era un bien escaso».

Los principios de 1979 dejaron ver en el espacio de las principales ciudades chilenas y en especial en la capital del país, Santiago, la «radicalidad y crudeza»[37] del modelo de mercado aplicado al crecimiento de las áreas urbanas. Al amparo de la política de 1979 se llevaron a cabo significativos movimientos de capital en el territorio urbano chileno, que tuvieron como finalidad obtener las mayores rentabilidades posibles, sin consideración alguna por los efectos espaciales y sociales que dichas acciones pudiesen provocar. En este sentido, se originaron importantes transformaciones en el límite urbano de las áreas metropolitanas de Chile. Por ejemplo, en Santiago se llegó a definir un área potencialmente urbanizable de 60.000 hectáreas, casi duplicando la superficie que ese centro urbano tenía hacia finales de los años setenta.

Con lo anterior, se intentó plantear que a partir de un aumento de la oferta del suelo se produciría una disminución en el precio de la tierra, lo que podía encaminar a una rápida solución del déficit habitacional[38]. Sin embargo, contrario a lo que postulaba dicha política, los precios de la tierra en Santiago no descendieron. Una mayor disponibilidad de suelo no provocó una disminución de su valor, sino que, por el contrario, este aumentó debido a los procesos especulativos que ello generó en los territorios liberados por el Mercado[39].

Dentro de esta perspectiva, bajo los principios señalados se llevó a cabo, a partir de 1979, una activa política de erradicación de poblaciones marginales, es decir, de los campamentos, lo que provocó importantes movimientos de población al interior de la ciudad de Santiago y en otras ciudades del país. En base a criterios económicos y de restitución de las propiedades que esos asentamientos ocupaban a sus propietarios originales, se edificaron en aquellos terrenos «liberados», ahora para el Mercado, importantes proyectos inmobiliarios, tema que abordaremos en el punto siguiente del presente capítulo.

El conjunto de la aplicación de los principios de la política de 1979 también tuvo efectos en el ordenamiento socioeconómico espacial de las grandes ciudades chilenas. Debemos señalar que uno de los elementos

---

37 Trivelli, *Autoritarismo político y liberalismo urbano...*, *op. cit.,* p. 443.

38 *Ibídem.*

39 Sabatini, *Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial*, 2000, p.49-80.

que destaca de dichos territorios se refiere a su no despreciable grado de segregación social y fragmentación física, elemento que estuvo en el origen de la fundación de esas urbes. Sin embargo, estos aspectos se vieron incrementados, ya que la periferia fue la única alternativa de localización de los conjuntos de vivienda social. Como se ha visto en la presente investigación, esta ubicación no escapa en términos generales de lo ocurrido históricamente desde el comienzo de la construcción de las grandes agrupaciones de viviendas populares: empero, lo acontecido en la primera mitad de la década de los ochenta tuvo una magnitud tal, que solo entre 1979 y 1985 se movilizaron cerca de 30.000 familias en torno a las erradicaciones de los campamentos. Ello llevó prácticamente a ocupar gran parte de la superficie urbana actual de algunos municipios; anterior a ese proceso, eran casi en su totalidad suelos que estaban en plena producción agrícola. Solo la ciudad de Santiago aumentó casi 3.000 hectáreas anuales desde 1980 a 1985, llegándose a una cifra global en ese último año de 46.000 hectáreas. Este crecimiento sobrepasó en forma clara la tendencia observada en las décadas pasadas, en que la capital de Chile desde la década de 1950 aumentó su superficie a razón de cerca de mil hectáreas anuales[40].

Lo expuesto da una idea general de las consecuencias de la aplicación de la política de 1979 y de las causas de su posterior modificación. El nuevo instrumento de 1985 reconoció en cuanto al crecimiento de las ciudades que «el suelo es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica»[41]. Esta rectificación representó para algunos una consecuencia de los desastrosos efectos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979.

La reformulación efectuada a dichos postulados en 1985 dio un vuelco a la forma de concebir el desarrollo de las ciudades chilenas e intentó revitalizar el uso de los instrumentos de planificación territorial, estableciendo diferentes categorías de suelo en las cuales se debían tener criterios específicos de densidad poblacional y de equipamientos comunitarios. Dichos enunciados coincidieron con un nuevo discurso que intentó propiciar el régimen militar en el accionar general de su modelo de desarrollo; a su política de mercado se le agregó el colofón de *social*, lo que llevó en ese tiempo a establecer la *política social de mercado*. Las posturas más intransigentes en la aplicación de las medidas liberalizadoras comenzaron a dejar paso a actitudes más intermedias, que buscaron suavizar el radicalismo neoliberal que guio los primeros años del citado gobierno.

El propio testimonio de quien fuera el ministro de la Vivienda hacia mitad de los ochenta, Miguel Ángel Poduje, da cuenta del cambio de rumbo

40 Molina y Rivera, *La ciudad de Santiago*, 1986, p. 164.
41 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Política Nacional de Desarrollo*, 1985, p. 21.

en la política de desarrollo urbano del Estado de Chile por ese entonces. Sus opiniones dejaron ver la reconsideración del planeamiento como una alternativa válida para orientar el crecimiento de las ciudades de ese país, y a través del cual contribuir a mejorar los espacios urbanos y convertirlos en lugares que contribuyesen de forma efectiva a elevar la calidad de vida de las personas. En una entrevista dada al periódico *El Mercurio* de Santiago hacia 1984 y reproducida en parte por un artículo de la *Revista* AUCA de 1985, esa autoridad de gobierno dejaba entrever las transformaciones que en esa materia su cartera pretendía comenzar a realizar, apuntando entre otras cuestiones las siguientes:

> Este Ministerio no es solo de Vivienda. Es además de Urbanismo y en este sentido nuestra acción abarca también eso que es el producto más complejo de nuestra civilización: la ciudad.
>
> La ciudad la hacen sus habitantes, ejerciendo sus libertades, impulsados por sus anhelos e intereses y limitados por sus recursos. En este medio dinámico le cabe a este Ministerio y a las municipalidades la enorme responsabilidad de dar al conjunto, al producto final que es la ciudad, un orden, un sentido y una cierta eficiencia, todo lo cual permitirá que la ciudad ofrezca a sus habitantes una calidad de vida aceptable. Para cumplir dicho objetivo se recurre a la planificación urbana que es un conjunto de leyes y normas que tienden a que las acciones privadas contribuyan al bien común.
>
> La Política Nacional de Desarrollo Urbano aprobada hace años ha sido objeto de un ajuste profundo (...)
>
> En la política ajustada se reconoce que los mecanismos de mercado no son por sí solos suficientes para producir un desarrollo urbano armónico, eficiente, equitativo y perdurable. Un desarrollo con estas características se puede alcanzar solo a través de una planificación urbana adecuada y estricta[42].

Lo expuesto da cuenta de la reconsideración de los principios de mercado llevados hasta su máximo extremo en la política de desarrollo urbano en Chile y la forma en que ello fue asumido por las respectivas autoridades de aquellos años. Efectivamente, se intentó poner en un lugar más importante el papel de los instrumentos de planificación territorial, en sus distintas escalas, para lo cual se impartieron nuevas instrucciones

[42] Martínez, *Desarrollo Urbano 1974-1984*, *op. cit.*, p. 16-17.

a los municipios, para que considerasen los postulados señalados en sus respectivos planes reguladores.

Tal como se ha intentado mostrar en el presente trabajo, los orígenes de los instrumentos de regulación del suelo urbano se encuentran en la Ley de Construcciones y Urbanización de 1931, que sufrió importantes modificaciones en 1953. Posteriormente, hacia los años sesenta el esquema del planeamiento territorial chileno se vio modificado por los aportes que se generaron en ese campo con la creación del MINVU.

Hacia la mitad de la década de los ochenta, se recurrió prácticamente a las mismas instancias de planeamiento en la materia, para regular el crecimiento de las ciudades y sus condiciones generales de edificación. El cuadro 34 contiene los distintos niveles de los citados instrumentos en la década de los ochenta, que siguen siendo válidos, sin grandes modificaciones hasta nuestros días. De las propuestas realizadas en ese tiempo, destaca el importante papel que se le pretende dar a la Ley General de Urbanismo y Construcción, la que define las condiciones generales de edificación y debe dar el marco legal respectivo a los distintos instrumentos de planificación territorial.

A pesar de los cambios apuntados y de la intención de replantear los objetivos de la política urbana de 1979, a partir del Gobierno militar el modo de pensar las ciudades chilenas tuvo un viraje significativo y estuvo orientado a responder primordialmente los intereses de los agentes privados, más que las aspiraciones de sus habitantes. Sin duda, el aporte de las actividades económicas que se desarrollan en los distintos ámbitos de las áreas urbanas contribuye en muchos casos a la prosperidad de los propios habitantes de un país, pero la escasez de regulación en la materia puede convertirse en un elemento que a la larga perjudique a su propia población, debido a que las normas destinadas a definir los niveles de equipamiento y servicios son fundamentales para el desarrollo de la vida de los habitantes de una ciudad.

Cuadro 34. Niveles de la planificación urbana en Chile, 1990

NIVEL	INSTRUMENTO	CARACTERÍSTICAS
Políticas de desarrollo socioeconómico (estructura central del Estado)	Política de desarrollo urbano (responsabilidad del MINVU)	Definición de objetivos y estrategias que, basados en los principios fundamentales de la Constitución, como el derecho a la propiedad privada, el reconocimiento del bien común y la labor subsidiaria del Estado, definen el grado de intervención que les corresponde a las autoridades en el control del proceso de la construcción y urbanización.
Nacional	Ley General de Urbanismo y Construcción (a cargo del MINVU)	Instrumento de carácter general que, tomando la orientación señalada por la política de desarrollo urbano, establece: • la estructura y niveles de planificación urbana, • la competencia de los diversos organismos involucrados en su aplicación, • las áreas afectadas a la planificación, • las pautas generales del proceso de construcción y urbanización.
	Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (a cargo del MINVU)	Instrumento que reglamenta las disposiciones de la ley, aprobado por D. S. MINVU.
Regional	Plan de Desarrollo Regional (a cargo de la Secretaría Regional de Planificación y Cooperación, SERPLAC)	Instrumento que establece los lineamientos generales de desarrollo de los distintos sectores de la administración pública en las regiones.
	Plan Regional de Desarrollo Urbano	Instrumento de carácter esencialmente indicativo que orienta el desarrollo de las ciudades y pueblos de una región. En su aspecto normativo complementa las disposiciones sobre loteos rurales D. L. nº 3.516 y el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (a cargo del MINVU).
Metropolitano	Plan intercomunal	Instrumento de coordinación de la planificación urbana de varias comunas que por su crecimiento han llegado a conformar una sola gran ciudad, aprobado por D. S. MINVU.

Comunal	Plan regulador comunal (a cargo del municipio)	Instrumento de planificación física del área urbana comunal, referido esencialmente a estructura vial, la zonificación de actividades o uso del suelo, y a normas de edificación destinadas al resguardo de los derechos de privacidad, luz y asoleamiento de cada vecino, aprobado por D. S. Secretaría Regional Ministerial, SEREMI, MINVU.
	Plan seccional (a cargo Municipio)	Instrumento complementario del Plan Regulador Comunal, que entrega mayores detalles de dicho plan o que lo modifica, aprobado por resolución de SEREMI, MINVU.
	Loteo particular (a cargo interesados)	Instrumento de aplicación de las normativas de subdivisión del suelo, aprobación municipal.

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1990.

La política de intervenciones masivas en los campamentos y Operaciones sitio en Santiago

Como hemos apuntado en el presente capítulo, hacia 1979 se llevó a cabo una de las intervenciones más relevantes que se han producido en Chile en cuanto a dar solución al problema de los asentamientos con precarias condiciones de servicios de urbanización en todas las ciudades chilenas. Estas actuaciones se desarrollaron en el contexto de los programas de Erradicación de Campamentos y Radicación de Campamentos. La magnitud de estas acciones ha quedado testimoniada en algunos estudios realizados hacia la mitad de la década de los ochenta, que han señalado que hasta 1984 se erradicaron en todo el país cerca de 78.820 familias, es decir, aproximadamente 400.000 personas de aquellas agrupaciones de viviendas precarias a residencias edificadas por el Estado para ese fin[43]. Por su parte, para el caso de la ciudad de Santiago esta cifra llegó, entre los años 1979 y 1986, a casi las 40.000 familias.

Según lo descrito en los puntos anteriores, las modalidades de solución establecidas por los programas considerados en este punto estuvieron en los orígenes de las primeras normativas promulgadas por la citada administración en la materia. En efecto, la legislación de Poblaciones de Emergencia de 1974 y la de los Comités Habitacionales de 1975 establecieron

[43] *Ibídem*, p. 17.

explícitamente la necesidad de «erradicar» o «radicar» los asentamientos ilegales, en función de lo que determinasen los respectivos municipios; dos tareas diferentes que luego precisaremos. El cumplimiento de las labores asignadas por dichas iniciativas fue algo limitado, por lo que hacia 1979, a través del Decreto Ley nº 2552 sobre *Con*strucción de Viviendas Sociales, y aprovechando el impulso que dio la Política Nacional de Desarrollo Urbano al negocio inmobiliario, se comenzó a abordar masivamente el problema de los asentamientos irregulares.

Estas operaciones buscaron dar solución definitiva a la población que habitaba en los antiguos campamentos y Operaciones sitio que no consideraron en su solución la provisión de los respectivos servicios de urbanización. Para tal efecto, hacia finales de 1979 las secretarías regionales del MINVU elaboraron sus respectivos catastros en esta materia, los que permitieron en base a distintos criterios tomar la decisión de movilizar a los pobladores a nuevos conjuntos habitacionales o dejarlos residiendo en sus lugares de origen, para lo cual se les dotaba de la infraestructura sanitaria correspondiente.

En base a estos últimos antecedentes, el paso siguiente fue determinar qué poblaciones serían trasladadas y cuáles se asentarían definitivamente en los mismos terrenos donde se encontraban. Dentro de los criterios utilizados, estuvo el factor económico vinculado al precio del suelo que alcanzaban los sitios donde se encontraban dichos asentamientos y la demanda existente por otros usos en torno a esas localizaciones. Algunos de los terrenos ocupados por las antiguas tomas se encontraban en municipios con alto valor de la tierra urbana, siendo aquellos asentamientos elementos distorsionadores de la cotización del suelo en el Mercado[44]. Otros factores estuvieron asociados con los grados de vulnerabilidad geofísica presentes en el área ocupada por los campamentos y a la decisión por parte del Estado de devolver a sus dueños los terrenos ocupados en forma ilegal.

Las principales realizaciones de dichos programas se produjeron en la capital del país. El catastro realizado por la Secretaría Metropolitana del MINVU censó un total de 340 campamentos en dicha región, que contenían 51.797 familias, con 260.000 personas aproximadamente[45]. Específicamente la ciudad de Santiago abarcaba 294 de aquellos asentamientos, con 44.789 familias.

Las soluciones de viviendas que se entregaron a los beneficiarios de las «erradicaciones» instauraron una tipología habitacional que perdura hasta nuestros días y es el principal diseño que han utilizado los planes de vivienda

[44] Donoso y Sabatini, *Santiago: empresa inmobiliaria compra terrenos*, 1981, p. 25-52.

[45] Molina, *El Programa de Erradicación de Campamentos en la Región Metropolitana: Implicancias Socioeconómicas y Espaciales*, 1985, p. 61.

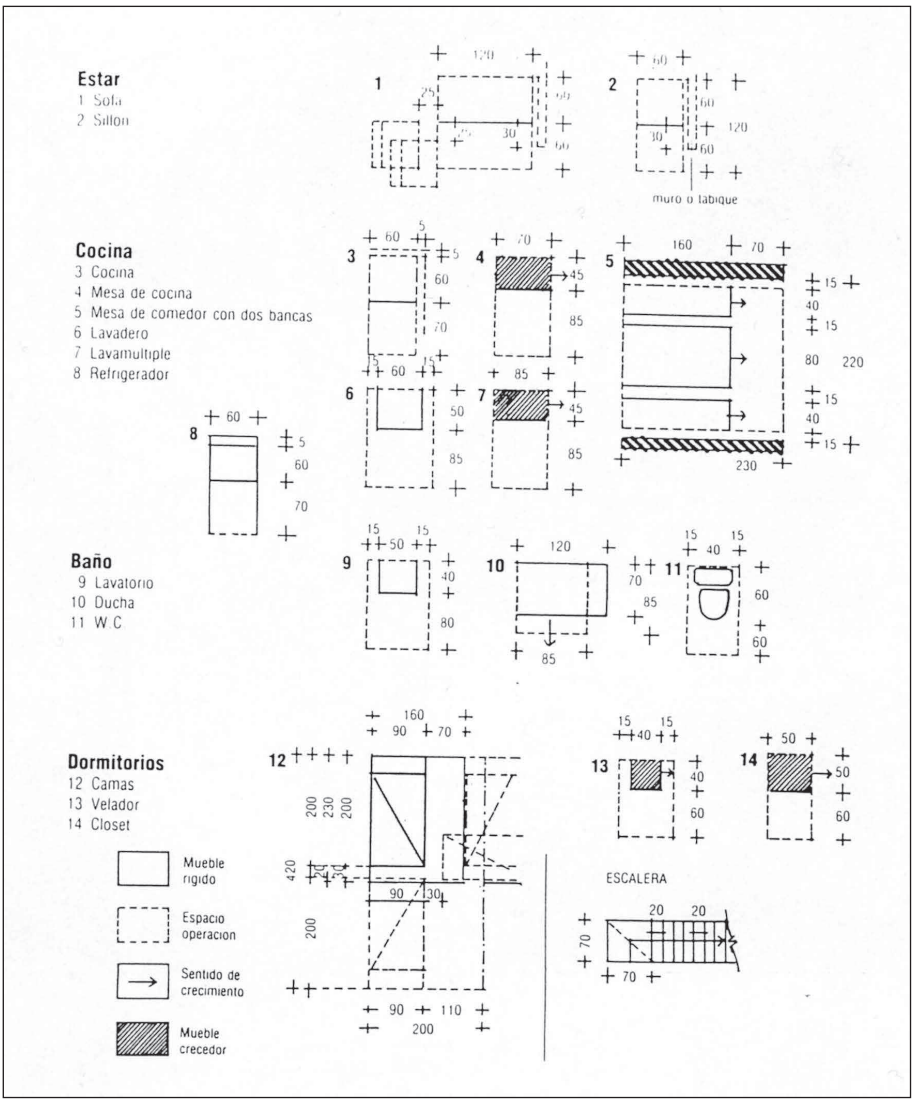
de los gobiernos democráticos de los años noventa. Estas últimas fueron las llamadas *viviendas sociales básicas*, que para el caso de los Programas de Erradicación de Campamentos contemplaron los siguientes elementos:

- Recinto estar-comedor-cocina, equipado con una mesa de comedor, dos bancas, un lavamúltiple, una mesa de cocina y un artefacto de cocina.
- Baño equipado con excusado, un lavatorio y una ducha.
- Dos a tres dormitorios con tres o cuatro camas de planta y dos veladores en total.
- Espacio para un armario por cada cama en planta.

Las viviendas diseñadas en esos años, que sirvieron de base a la mayoría de los conjuntos habitacionales que edificará el Estado de Chile hacia la década de los ochenta y de los noventa, pueden ser unifamiliares o en bloques en altura. Concretamente se proponen dos alternativas:

- Tipo A: viviendas de un piso emplazadas en terrenos de 100 m², como mínimo, con una superficie construida de 25 m² y una superficie ampliable hasta completar 35 m² y 5 camas en planta.
- Tipo B: viviendas de dos o más pisos, sobre predios de 60 m², con 30 m² construidos y una superficie ampliable hasta completar 35 m² y 5 camas de planta.
- Tipo C: viviendas en bloques de departamentos, con 35 m² construidos y 5 camas de planta.

Figura 67. Esquema de diseño normativo de los proyectos de viviendas básicas



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1984.

La figura 67 ilustra un esquema normativo para los proyectos de viviendas básicas en el cual se definen los parámetros mínimos de diseño exigidos para dichas viviendas y donde es posible observar el reducido espacio contemplado y la disposición de los «muebles y artefactos».

Estos nuevos patrones habitacionales de estándares muy bajos fueron a partir de ese momento característicos de las periferias de la mayoría de las ciudades chilenas. En base a estos programas y sus viviendas, se han ocupado grandes extensiones de terrenos en algunos municipios de baja densidad poblacional y de escasos recursos económicos. En esta perspectiva, los Programas de Erradicación de Campamentos, en el caso de la ciudad de Santiago, llevaron principalmente a los habitantes de los campamentos de las comunas de altos ingresos a nuevas residencias en otros municipios periféricos, generalmente carentes de los equipamientos. infraestructuras y servicios básicos.

Complementariamente a las cifras mencionadas anteriormente, podemos apuntar que solo entre 1979 y 1985 se relocalizaron 28.887 familias, que involucraron a 172.218 personas. Esto significó crear verdaderas ciudades en los lugares de destino, que no estaban preparados en términos de servicios educacionales, de salud, de transporte, de comercio, entre otros, para recibir a dicha población. A su vez, en la mayoría de los casos los propios departamentos técnicos de los municipios receptores no tuvieron prácticamente participación en la decisión tomada de ubicar nuevos contingentes en sus respectivos territorios[46].

Una de las acciones que se tomaron a principios de los años ochenta y que, entre otras funciones, contribuyó a la prestación de los servicios sociales a nivel local, destinados a los habitantes de los conjuntos de viviendas construidos bajo las modalidades aludidas, estuvo referida a la materialización de una nueva división político administrativa de la ciudad de Santiago. Esta dividió las distintas comunas en nuevos espacios con una tuición administrativa diferente a la de su origen. En este sentido, de las 16 comunas existentes hacia 1981 quedaron en ese momento, con la reforma citada, convertidas en 32. Según el propio general del Ejército de Chile, Roberto Guillard, director en ese entonces de la Corporación Nacional de la Reforma Administrativa, CONARA, los cambios puestos en marcha tuvieron sus fundamentos en las siguientes cuestiones:

> Hay que recalcar que uno de los objetivos de hacer esto no es crear comunas por crear comunas (...) es justamente acercar la prestación de servicios de la autoridad hacia la comunidad. Producir una identificación de ella con sus propios problemas y que participen en la decisión de sus destinos (...)
>
> Esta división tiende a hacer las comunas más chicas, donde al alcalde le sea más fácil el manejo e inversión de fondos (...)

[46] *Ibídem*, p. 69.

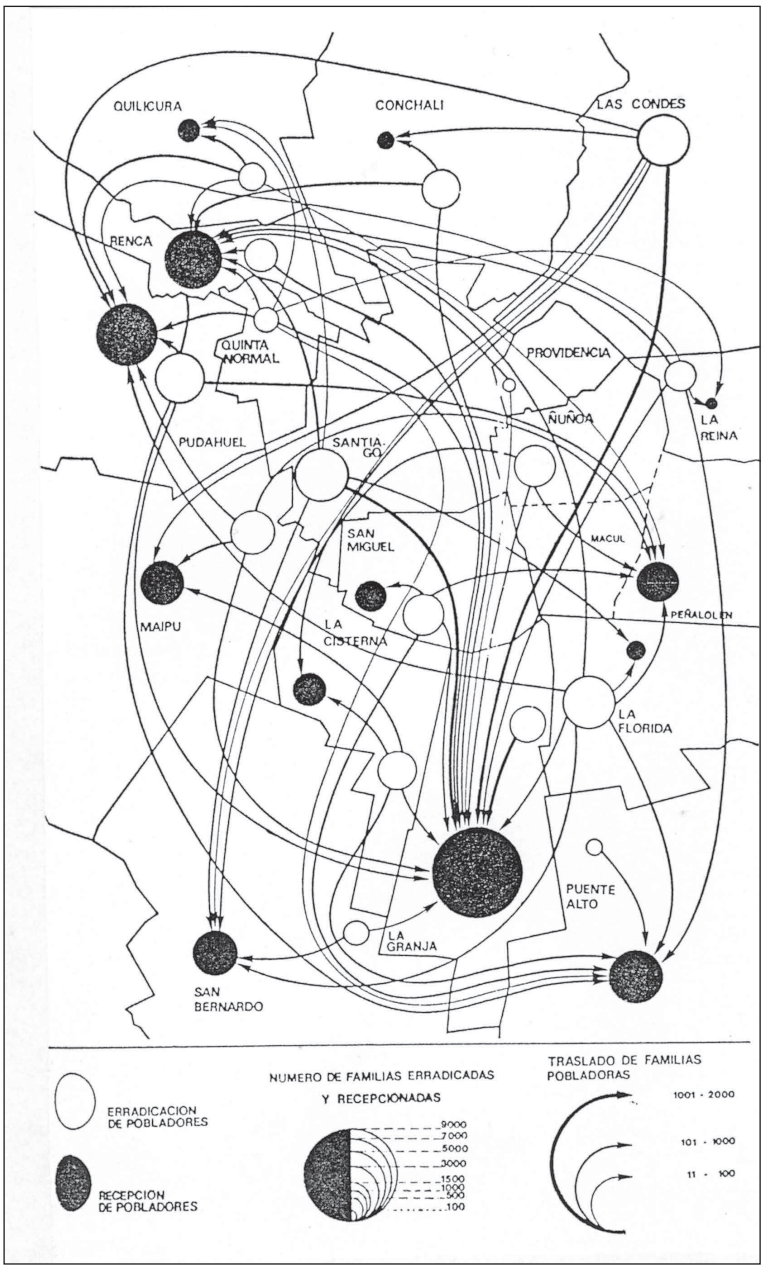
> El problema demográfico no es tan simple; tiene una serie de implicancias en el manejo de la comuna. En primer lugar, se produce una congestión de los servicios (...) En segundo lugar, hay otro aspecto que es muy importante, que tiene que ver con la identificación de ciertas áreas más homogéneas; si se toma en cuenta la población, se está tomando en cuenta las características de ella[47].

En determinados círculos críticos a la gestión del gobierno de la Junta militar, la noción de áreas homogéneas fue vista como un claro signo de institucionalizar la segregación social y la fragmentación física de la ciudad, y de contribuir decididamente a ella. En este sentido, estudios realizados en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales señalaron que esa concepción permitió la relocalización en determinados espacios administrativos de importantes sectores urbanos populares. Este esquema dio lugar a la estructuración de un cuadro en que la distancia entre la comunas *ricas* y comunas *pobres* se incrementó, situación que se vio favorecida por la crisis económica que vivió el país en el primer quinquenio de la década de 1980[48].

[47] Estas afirmaciones son extractadas del trabajo de Morales y Rojas, *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*, 1986, p. 22.

[48] *Ibídem*, p. 23.

Figura 68. Erradicación de campamentos en la ciudad de Santiago, por municipios de origen y destino, 1979-1985



Fuente: Morales y Rojas, *op. cit*.

A lo anterior debemos sumar el hecho de que los nuevos municipios creados tuvieron una lenta constitución, y solo a principios de la década de los noventa estuvieron en marcha todos los municipios que se originaron con la reforma de 1981. En términos generales, podemos apuntar que, de las diez comunas que concentraron casi la totalidad de las erradicaciones, cinco de ellas recibieron cerca del setenta por ciento de las 172.218 personas que fueron movilizadas en aquellas intervenciones. La figura 68 ilustra los flujos producidos entre 1979 y 1985 en torno a los programas aludidos, mostrándose que unos pocos puntos acumularon las nuevas viviendas que se otorgaron a los pobladores de los campamentos, las que se localizaron en los municipios de menores recursos de la ciudad de Santiago. Esta información queda complementada con el cuadro 35, que expone el número de familias involucradas en los citados programas, en función del municipio de llegada y salida, destacándose que las comunas de La Granja, Pudahuel, Renca, Puente Alto y San Bernardo recibieron cerca del 72 por ciento de los flujos provocados por esas intervenciones.

Como hemos señalado, en general aquellos municipios a los que llegaron nuevos contingentes a sus territorios, en un corto plazo, aumentaron significativamente su número de habitantes, con lo que se plantearon una serie de problemas que fueron en directa relación con la gestión de los servicios públicos, que además por esos años pasaban, como la educación y la salud, por un proceso de municipalización. Esta situación contribuyó a limitar su respectiva provisión, debido a que se comenzaba a poner en marcha un nuevo sistema que necesitaba un determinado tiempo de adaptación.

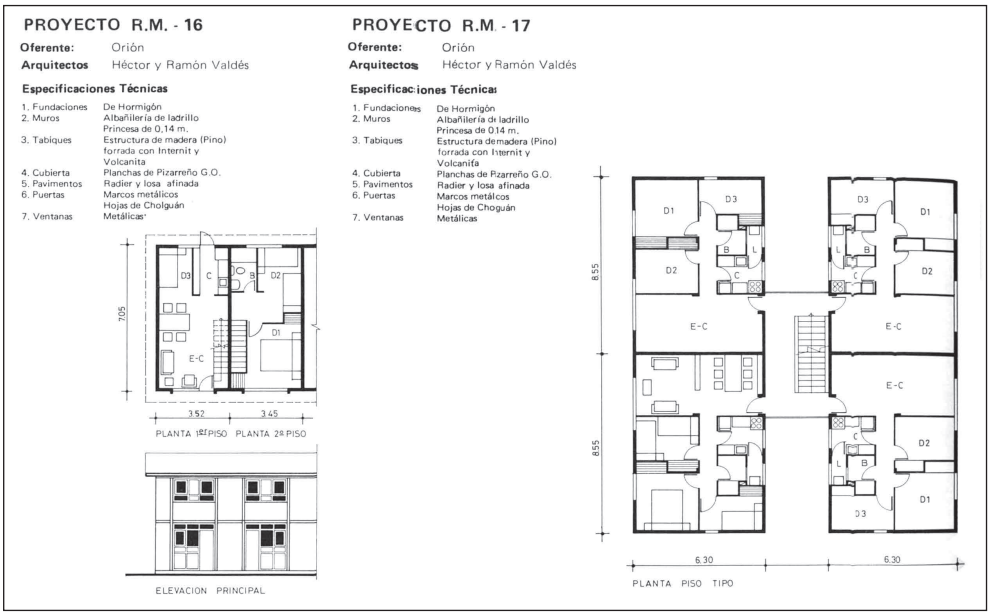
El proceso descrito contribuyó a la construcción de una *homogeneidad social* en las comunas de mayor estatus socioeconómico, al salir los habitantes de escasos recursos de aquellos espacios de ingresos más elevados[49]. En los terrenos que ocupaban los campamentos se llevaron a cabo, en algunas oportunidades, importantes proyectos inmobiliarios que contribuyeron a aumentar las arcas de las municipalidades y de los agentes privados beneficiados por esos procesos.

No cabe duda de que, para muchas de las familias involucradas en aquellas intervenciones, el hecho de acceder a una vivienda nueva representaba una mejora considerable de su carencia material de vivienda y una salida definitiva del campamento y de los problemas de saneamiento asociados a él. A ello se sumaban las condiciones de acceso ventajosas que dieron las autoridades para las familias beneficiarias, que quedaban representadas en una exigencia mínima de ahorro previo y el pago de bajos dividendos mensuales. Las figuras 69 y 70 exponen un esquema de las plantas y fotografías

[49] Lira, *Erradicación de Campamentos*, 1986, p. 32.

de algunas viviendas de poblaciones entregadas para familias erradicadas en los años ochenta, ubicadas en la periferia sur de Santiago.

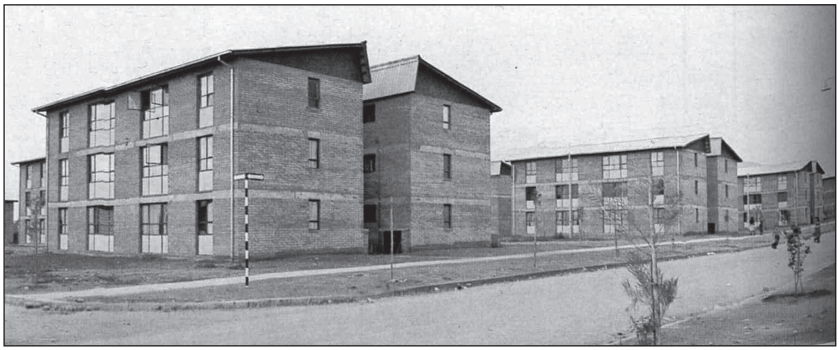
Figura 69. Esquema de viviendas entregadas por el Programa de Erradicación de Campamentos en la Comuna de la Granja



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria 1979, *op. cit*.

Figura 70. Ejemplos de viviendas entregadas por el Programa de Erradicación de Campamentos en la comuna de La Granja





Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria 1979, *op. cit.*

Cuadro 35. Familias erradicadas en la ciudad de Santiago entre 1979 y 1985, según municipios de llegada y salida

Municipios	*Llegaron*	%	*Salieron*	%
La Granja	8.518	29,49	1.392	4,82
Pudahuel	3.826	13,24	2.435	8,43
Renca	3.564	12,34	1.077	3,73
Puente Alto	2.936	10,16	326	1,13
San Bernardo	2.065	7,15	623	2,16
Maipú	2.002	6,93	2.075	7,18
Ñuñoa	1.741	6,03	1.771	6,13
La Cisterna	1.149	3,98	1.542	5,34
San Miguel	1.000	3,46	1.865	6,46
Quilicura	560	1,94	731	2,53
La Florida	400	1,38	2.871	9,94
Conchalí	305	1,06	1.544	5,34
La Reina	120	0,42	874	3,03
Quinta Normal	0	0,00	627	2,17
Providencia	0	0,00	205	0,71
Las Condes	0	0,00	2.511	8,69
Santiago	0	0,00	2.823	9,77
Otros (*)	701	2,43	3.595	12,45
Total	28.887	100,00	28.887	100,00
(*): Municipios localizados fuera del área urbana de Santiago.				

Fuente: Modificado por el autor en base a Morales y Rojas, 1986.

Sin embargo, se generaron una serie de procesos de desarraigo y pérdida de la matriz social en la cual ellos se encontraban inmersos, al tiempo que también vieron limitadas sus posibilidades de empleo, lo cual muchas veces estaba unido a la localización original del asentamiento precario. En este sentido, fue particularmente válido para aquellos hombres y mujeres, que prestaban servicios a aquellos hogares de altos ingresos que se ubicaban en el entorno del campamento. La nueva posición espacial de las residencias de los beneficiarios de los programas aludidos tuvo a su vez una serie de limitaciones para el desarrollo de su vida, tanto social como laboral, que se vieron representadas, por ejemplo, en el aumento de los tiempos de viaje a fuentes laborales y a la ausencia de los respectivos equipamientos e infraestructuras correspondientes.

A su vez, la concentración de las erradicaciones en determinados puntos causó trastornos en las comunidades de destino, muchas de las cuales se vieron seriamente afectadas por la llegada de grandes grupos de población. Así lo deja ver un testimonio, efectuado hacia 1986, por uno de los dirigentes vecinales del recién creado municipio de La Pintana, comuna que ha sido uno de los puntos preferidos para localizar viviendas sociales hasta nuestros días, vinculado a una de las cooperativas agrícolas existentes en ese lugar:

> Es muy respetable que el SERVIU (Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanismo) haya comprado terrenos para dar vivienda a personas de escasos recursos. Lo que ocurre es que estamos en contra de que concentren estos campamentos sociales en el sector sur de Santa Rosa. Entre las personas reubicadas hay gran cantidad de cesantes y aquí no hay trabajo que ofrecerles. Todo esto crea un problema serio. Además, con la compra de terrenos agrícolas por parte del SERVIU, se está perjudicando dicha actividad. Nuestra cooperativa es agrícola y la mayoría se dedica a la crianza de conejos o a plantar diversos árboles frutales[50].

Lo expuesto deja entrever los distintos conflictos y efectos que causaron los Programas de Erradicación de Campamentos, muchos de los cuales se siguen viviendo hasta el día de hoy. Los lugares creados por esas actuaciones del Estado continuaron constituyendo el destino preferido de las soluciones de vivienda social, y los déficits en los equipamientos detectados en un principio están en muchos casos presentes hasta nuestros días.

[50] Diario *El Mercurio*, Denuncian problemas de orden delictual con erradicados, 12 de noviembre de 1986.

Solo algunas iniciativas materializadas en los últimos años de la década de 1990 han pretendido abordar este problema, desarrollando programas específicos de edificación de establecimientos educacionales, áreas verdes y consultorios de salud, en aquellos territorios.

Paralelamente, otra de las alternativas que se llevaron a cabo hacia finales de los años setenta para abordar las carencias detectadas en los asentamientos precarios fue la Radicación de Campamentos. Como su nombre indica, esta opción estuvo centrada en proveer de los servicios de urbanización y el equipamiento necesario a los habitantes de aquellos asentamientos en el propio lugar donde se encontraban. Estas actuaciones incluyeron además a las antiguas Operaciones sitio, muchas de las cuales, como vimos en el capítulo VII, por razones de continuidad en las políticas de vivienda quedaron sin la conexión directa a la red de agua potable y alcantarillado. Además, en un contexto de excepción, se consideraron proyectos orientados a damnificados por desastres naturales y a grupos que habitaban lugares específicos de antiguos loteos que no habían logrado sanear sus viviendas[51].

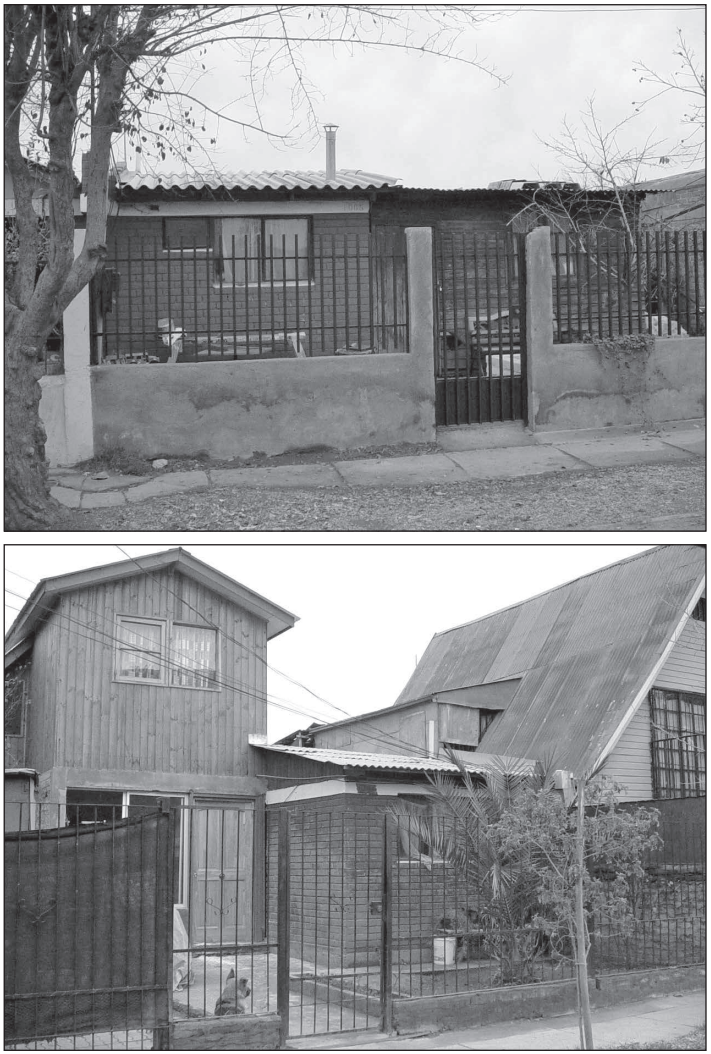
En este sentido, la urbanización asociada a los Programas de Radicación de Campamentos estuvo vinculada a la construcción de redes públicas que permitiesen dotar a cada sitio de agua potable, alcantarillado sanitario y energía eléctrica. Además, dada las características singulares de cada lugar, si las aguas lluvias no escurrían en forma superficial, se contemplaba la construcción de alcantarillado pluvial. A la vez, se otorga al loteo una infraestructura vial mínima, que, según las condiciones naturales, iba desde las calzadas de tierra hasta de asfalto u hormigón.

La citada solución estuvo centrada, además de otorgar los servicios en cuestión, en edificar una caseta sanitaria, cuya superficie variaba entre 6 y 9 m² y se componía de baño, un ambiente de cocina y conexión para lavadero. Una vez construida la caseta sanitaria, se consideraba la entrega de planos tipos, que mostraban a los pobladores algunas alternativas de adosamiento y ampliación de la vivienda. En esta dimensión, debemos destacar que uno de los objetivos principales que perseguía el Programa de Radicación decía relación con que los propios habitantes adosasen y acomodasen sus viviendas a la caseta sanitaria que contemplaba la solución, abogando así por convertirse en una alternativa de autoconstrucción. Sin embargo, no contemplaba el apoyo técnico y financiero para que los beneficiarios realizaran esas labores, que finalmente eran responsabilidad

[51] Greene, Durán y Arriagada, *Vivienda Básica y Mejoramiento de Barrios: Un estudio comparado de dos líneas de acción complementarias*, 1991, p. 12.

de la iniciativa individual de cada uno de ellos[52]. Lo anterior queda representado en dos fotografías que contiene la figura 71, que exponen algunas viviendas que se «adosaron» a casetas sanitarias, construidas en la década de 1980, y que muestran distintos grados de consolidación.

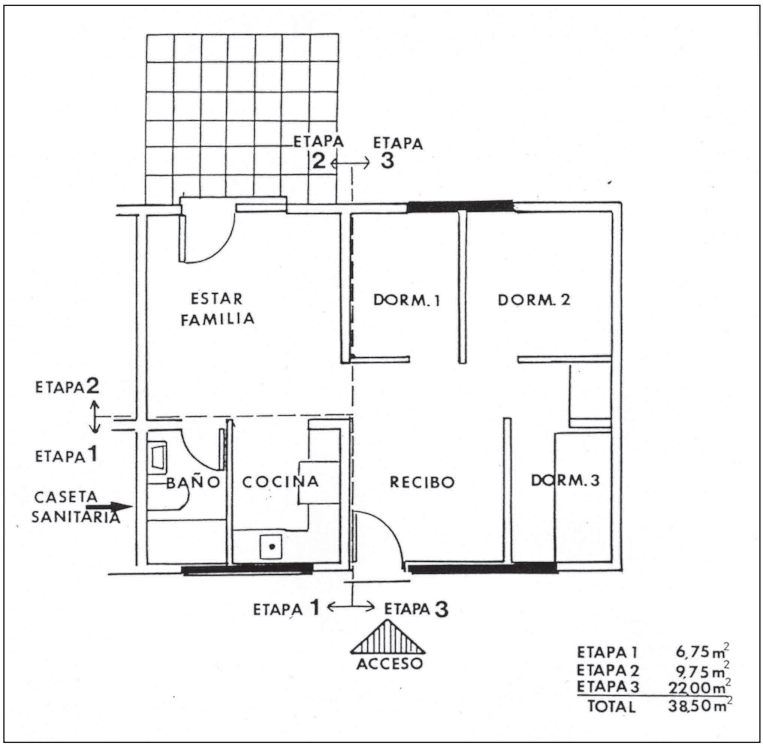
Figura 71. Fotografías de viviendas adosadas a casetas sanitarias edificadas por el Programa de Radicación de Campamentos, en el sector La Faena, comuna de Peñalolén



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 2004.

[52] Hidalgo, Rodrigo, *La Dimensión Espacial de los Programas de Casetas Sanitarias en el Gran Santiago*, 1992, p. 58.

Figura 72. Alternativa de ampliación y adosamiento de la caseta sanitaria



Fuente: Hidalgo, *La dimensión…, op. cit.*

La figura 72 muestra un plano tipo entregado por las distintas Direcciones de Obras Municipales, donde es posible observar las diferentes etapas que se proponían a los pobladores para que construyesen su vivienda. En el plano citado aparecen tres etapas para la construcción de la vivienda definitiva. La primera corresponde a la caseta sanitaria, con una superficie de 6,75 m². La segunda corresponde a la sección destinada sala estar-comedor, con 9,75 m². Finalmente, la tercera etapa se asocia con la superficie destinada a dormitorios y recibo, que suma un área de 22 m². Si se suman las distintas superficies se obtiene, en teoría, una vivienda de 38,5 m².

Otro aspecto considerado por las radicaciones estuvo referido a la entrega de los títulos de dominio. En esta perspectiva, el beneficiario recibía la propiedad mediante un contrato de compraventa. Para financiar esta etapa, los pobladores recibían una subvención otorgada por el programa y asignada por el municipio, que no podía ser mayor a un 75 por ciento de la

transacción. El saldo restante correspondía a un préstamo hipotecario que se le otorga al propietario, que debía ser pagado en 12 años plazo sin intereses.

Al mismo tiempo, cabe señalar que los recursos ingresados al Municipio por concepto de recuperación de dichos préstamos podían ser invertidos en el mismo lugar donde se ejecutaron las soluciones.

Los proyectos inscritos en el programa no siempre involucraban el total de las obras señaladas. Existían «soluciones incompletas», que incluyeron solamente conexiones y suministro de artefactos en recintos húmedos habilitados por los beneficiarios. Estas soluciones estuvieron destinadas en su mayoría a las Operaciones sitio que presentaban algún grado de urbanización externa a la vivienda, como la existencia de las redes de agua potable y alcantarillado.

Desde 1983, los Programas de Radicación de Campamentos contaron con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, que otorgó hasta 1992 más del 50 por ciento de los recursos. El porcentaje restante correspondió a aportes locales, que han provenido fundamentalmente de Fondos Municipales y del Fondo de Desarrollo Regional. Desde esos años, estas alternativas de solución habitacional reciben el nombre de Programa de Mejoramiento de Barrios, y su administración pasó a manos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.

Desde 1979 hasta 1992 se construyeron 48.801 soluciones en la ciudad de Santiago, estando el período 1979 a 1987 representado principalmente por la solución sanitaria de los campamentos, que involucraron el 75 por ciento de ese total, mientras que entre los años 1988-1992 la construcción de casetas sanitarias se vinculó a las antiguas Operaciones sitio, que abarcaron el 25 por ciento restante.

Figura 73. Localización de los proyectos de Radicación de Campamentos en la ciudad de Santiago, 1979-1992



La figura 73 da cuenta de la localización del conjunto de radicaciones efectuadas en aquel período de tiempo en la mencionada ciudad, en donde se puede constatar que coincide con algunos de los destinos de los Programas de Erradicación. Con lo cual, se construyen territorios de la periferia de Santiago que se conforman hacia la década de 1980, mayoritariamente en base a ambos planes de vivienda. Esto último dio lugar a altos niveles de segregación social, representada en la acumulación de población de bajos ingresos en determinados lugares a causa de esas intervenciones. El cuadro 36 indica que los municipios de Peñalolén, La Pintana, San Bernardo, Recoleta, Maipú, La Florida, Renca, El Bosque y Cerro Navia concentraron cerca del 70 por ciento del total de las obras de las radicaciones.

La modalidad de solución habitacional impulsada por los Programas de Radicación de Campamentos estuvo en el centro de las propuestas que realizó el Banco Mundial para dar apoyo financiero a las políticas habitacionales de los países en vías de desarrollo. El acceso a la tierra y el apoyo de planes «integrados de mejoras de barrios de tugurios y asentamientos de ocupantes sin título en zonas urbanas y rurales»[53] correspondieron a las estrategias predominantes que impulsó dicha institución financiera, con sede en la ciudad de Washington, en Estados Unidos, en la década de 1970.

[53] Banco Mundial, *Vivienda. Documento de política sectorial*, 1975, p. 18.

El cuadro 37 resume las políticas llevadas a cabo por esa agencia internacional, desde los años setenta hasta principios de la década de los noventa.

A partir de esta última información, podemos acotar que parte considerable de las políticas de vivienda llevadas a cabo en Chile en los años señalados tuvo un importante grado de correspondencia con aquellas propuestas que ha realizado el Banco Mundial en esa dirección. Estos lineamientos fueron asumidos en general por la gestión habitacional del Gobierno militar y, a continuación, también formarán parte de las acciones que en la materia desarrollarán las administraciones de la Concertación de Partidos por la Democracia.

Cuadro 36. Número de soluciones del Programa de Radicación de Campamentos en los distintos municipios de la ciudad de Santiago, 1979-1992

Comuna / Año	Total	%
Peñalolén	5.329	10,92
La Pintana	4.453	9,12
San Bernardo	4.363	8,94
Recoleta	4.232	8,67
Maipú	3.573	7,32
La Florida	3.474	7,12
Renca	3.267	6,69
El Bosque	2.973	6,09
Cerro Navia	2.507	5,14
San Ramón	2.289	4,69
Huechuraba	2.135	4,37
Puente Alto	2.053	4,21
Lo Prado	1.906	3,91
Pudahuel	1.549	3,17
Conchalí	1.146	2,35
Lo Espejo	771	1,58
Macul	707	1,45
La Granja	591	1,21
Quilicura	568	1,16
La Cisterna	532	1,09
Quinta Normal	150	0,31
Estación Central	132	0,27
San Joaquín	71	0,15
Independencia	30	0,06
Total	48.801	100,00

Fuente: Hidalgo, 1992.

Las actuaciones llevadas a cabo en la segunda mitad de la década de 1970 y en los años ochenta coinciden con lo apuntado por dicha entidad financiera internacional. Sus indicaciones no solo serán asumidas en el marco de los programas de infraestructuras sanitarias, sino que además tendrán sus expresiones en el desarrollo del sistema de acceso a la vivienda y en las tipologías de viviendas básicas, que creará el mandato castrense y que trataremos en el siguiente punto.

Cuadro 37. Evolución de las políticas de vivienda del Banco Mundial, 1970-1992

Período	*Tipo de políticas*	*Papel del gobierno*
Década de 1970	Ejecutar proyectos para proporcionar terrenos y viviendas accesibles a los pobres; lograr la recuperación de costos; crear condiciones que permitan la repetición a gran escala de los proyectos.	Énfasis en suministro directo por el gobierno de terrenos, viviendas y financiamiento, a fin de facilitar el mejoramiento progresivo de las condiciones de vivienda por parte de los beneficiarios de los proyectos.
Década de 1980	Crear intermediarios financieros con capacidad de conceder préstamos hipotecarios a largo plazo a las unidades familiares de ingresos bajos a medianos; reducir y reestructurar los subsidios de vivienda.	Énfasis en el suministro de financiamiento para vivienda, principalmente por las instituciones públicas; racionalización de los subsidios, reducción, mejor selección de beneficiarios y reemplazo de subsidios financieros por subsidios fiscales.
1992	Crear un sector vivienda de funcionamiento satisfactorio que atienda las necesidades de los consumidores, los productores, los financistas y los gobiernos locales y centrales, y que intensifique el desarrollo económico, alivie la pobreza y apoye un medio ambiente sostenible.	Adopción por los organismos públicos con responsabilidades normativas de coordinación y de fiscalización de un papel facilitador del suministro por el sector privado de terrenos y viviendas; mejor coordinación de la política sectorial y macroeconómica.

Fuente: Banco Mundial, 1993.

Resultados generales de las políticas de vivienda y de los programas impulsados en el período 1973-1989

Las tipologías de vivienda que dieron lugar los Programas de Erradicación de Campamentos estuvieron en la base de las residencias que construyó el Estado chileno para paliar el déficit habitacional de la población de bajos ingresos y corresponden a la principal alternativa de solución a

la cual esos contingentes pueden postular a través de los medios que el Gobierno militar estableció especialmente para ello.

En este sentido, como hemos apuntado en el transcurso del presente capítulo, fue el sistema de Subsidio Habitacional, creado hacia 1978, la principal modalidad que se estableció para encauzar la demanda de viviendas sociales. El subsidio es planteado como una medida de carácter redistributivo, tendente a apoyar el acceso de las familias de bajos ingresos a una vivienda terminada. Su esquema general coincide con el papel subsidiario que debe cumplir el Estado, en el marco de las políticas de libre mercado que plantea el régimen del general Pinochet. Según la propia memoria del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 1979, el citado sistema puede definirse a partir de lo siguiente:

> El subsidio habitacional consiste en una subvención estatal destinada a complementar el ahorro y el crédito hipotecario a modo de incrementar la capacidad de financiar la compra de una vivienda en el mercado a aquellas familias cuyo solo esfuerzo no se lo permite.
>
> Con el propósito de contribuir a la solución del problema habitacional, el Estado ha establecido el subsidio habitacional a la demanda (...) Este subsidio se justifica en la medida que se trate de un instrumento redistributivo del ingreso, estrictamente dimensionado para proveer *standards* mínimos[54].

En una primera instancia el subsidio es planteado como una medida de carácter transitorio, que debía mantenerse hasta que los precios de las viviendas fuesen compatibles con los niveles de renta de la población. Esta última cuestión fue una meta demasiado ambiciosa; se estaba planteando que el propio desarrollo del modelo de Mercado iba a permitir que todos los chilenos que vivían en condición de pobreza superaran ese estado en un corto período de tiempo. El sistema de Subsidio Habitacional fue a la larga un mecanismo definitivo en el acceso y asignación de las viviendas, cuya utilización ha continuado hasta nuestros días con pequeñas modificaciones. Según el documento del MINVU ya citado, esta modalidad de adjudicación de las viviendas se caracterizaba por los siguientes aspectos:

- Es redistributivo en el ingreso: a mayor valor de la vivienda, menor subsidio, tanto en términos absolutos como relativos. El ministerio no medía la renta de las personas, pero tasaba las viviendas, lo cual

[54] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1979, op. cit.*, p. 11.

era planteado como algo fácil y objetivo. El precio de la vivienda finalmente reflejaba la condición socioeconómica del interesado.
- Es una donación de monto determinado y conocido, tanto por quien la recibe como por la comunidad que la otorga.
- El subsidio habitacional se otorgaba a la demanda y no a quien producía la vivienda. Además, al entregarse el subsidio, el beneficiario se encontraba en la libertad de buscar en el mercado la vivienda que más se acomodase a sus necesidades.
- La postulación al subsidio se planteaba en forma simple y expedita, a la cual podían postular todas las familias que no tuvieran una vivienda en propiedad. La selección de los beneficiados era objetiva, impersonal y no discrecional, debido a que se asignaban puntajes, los que se relacionarían con el ingreso, ahorro y tamaño del grupo familiar. Se podía postular al subsidio en forma individual y colectiva[55].

Considerando lo señalado, el Subsidio Habitacional se convirtió en la forma en que una proporción importante de chilenos puede optar a una vivienda nueva. Los componentes básicos de este sistema fueron: el ahorro previo de los interesados antes de adquirir la vivienda y su respectiva antigüedad, el aporte del Estado y el crédito hipotecario, este último abarcó el margen restante, correspondiente al valor de propiedad que no era cubierto por la suma de los dos primeros elementos. Se plantearon tramos de *subsidio* en función del valor de las viviendas. Estos intervalos se fijaron en torno a la unidad financiera reajustable, llamada Unidad de Fomento, que, como la mayoría de las innovaciones realizadas en las políticas públicas chilenas durante el régimen castrense, siguen en pleno funcionamiento hasta nuestros días. En base a estos montos se fijaron los aportes del Estado, que son mayores para las viviendas de más bajos precios.

Lo expuesto constituyó el marco general en el cual se materializa el acceso y asignación de las viviendas que se edificaron a través de la acción del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y que se convirtió en el modo principal en que se otorgaron la mayoría de las soluciones edificadas bajo el Gobierno militar a partir de 1978. El cuadro 38 muestra la evolución general de las residencias construidas durante el mencionado mandato, entre los años 1973 y 1989. A primera vista podemos mencionar que los resultados de los primeros años están relacionados con la terminación de las obras iniciadas bajo el mandato de la Unidad Popular, situación que llegó hasta el año 1975, alcanzándose a entregar en esos tres primeros años cerca de 80.000 soluciones.

[55] *Ibídem.*

Posteriormente, a contar de 1976, el ritmo de construcción se vio significativamente afectado por la crisis económica que vivió el país en los comienzos de la segunda mitad de la década de los setenta. Hacia el inicio del decenio siguiente, se intentó reimpulsar la edificación de viviendas sociales y ello quedó representado con el impulso que se le dieron a los Programas de Erradicación y al respectivo empuje del Sistema de Subsidio Habitacional. Sin embargo, las viviendas construidas respecto de las necesidades del país fueron relativamente bajas, ante un déficit habitacional que alcanzaba, según las cifras del Censo de 1982, cerca de las 800.000 viviendas. Fue solo a partir de 1984 cuando se comenzaron a edificar más de treinta mil unidades anuales, llegándose a más de 70.000 hacia 1989, período que coincide con años de cierta bonanza económica, y con las elecciones generales que se generaron en el contexto de la transición chilena a la democracia.

Respecto del funcionamiento del Sistema de Subsidio Habitacional, podemos mencionar que en sus comienzos recibió numerosas críticas de los sectores opositores al régimen militar. Las primeras evaluaciones realizadas al respecto señalaban que los beneficiarios que lograron obtenerlo no eran precisamente los sectores más pobres de la población. Por ejemplo, una evaluación realizada hacia 1983, mostraba que cerca de un 67 por ciento de los beneficios de la acción del Estado iba a parar a los grupos sociales clasificados como medios y medios altos[56]. Las propias prerrogativas del sistema, en cuanto a los requerimientos de ahorro, hizo que los grupos de mayores ingresos aprovecharan estas franquicias y tomaran partido también de las garantías financieras que se otorgaban en los préstamos complementarios al subsidio.

Los aspectos expuestos hicieron que durante los años ochenta se llevaran a cabo una serie de correcciones al Sistema de Subsidio Habitacional. En este sentido, hacia 1982 ya se intentaron diferenciar tres modalidades: el subsidio general, el subsidio dirigido y el subsidio rural. El primero estuvo dirigido a la postulación de las familias de ingresos medios y el segundo iría en directa relación con la erradicación de la extrema pobreza[57]. Así también se abrió un interesante campo de intervención en las áreas rurales, el cual sentó las bases para actuaciones que se desarrollan en esta materia en la actualidad, con el fin de llevar la ayuda en vivienda a las familias pobres de las áreas agrícolas del país.

---

[56] Necoechea, *Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983*, 1986, p. 19.

[57] Rugiero, *Experiencia chilena en Vivienda Social. 1980-1995*, *op. cit.*, p. 20.

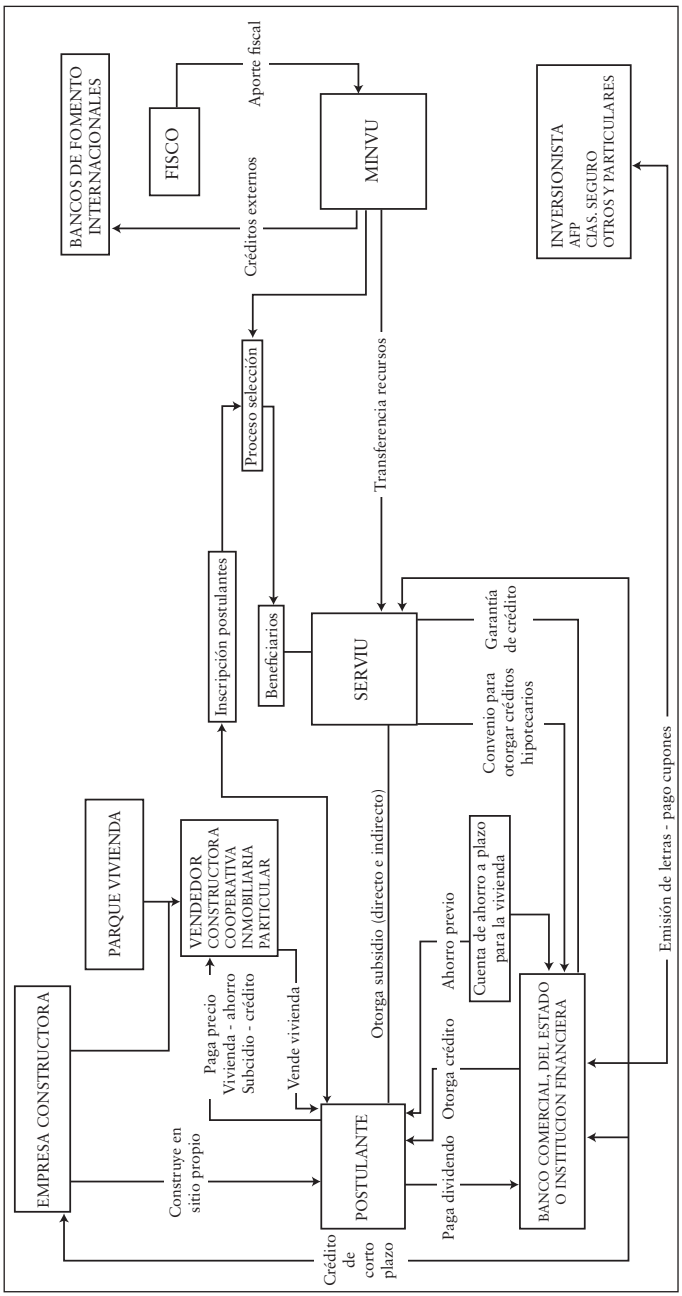
Cuadro 38. Viviendas entregadas a través de los Programas Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1973-1989

Años	*Directa*	*Indirecta*	*Mixta*	*Total*	*Porcentaje*
1973	13.377	0	0	13.377	2,40
1974	29.564	0	0	29.564	5,30
1975	37.087	0	0	37.087	6,64
1976	11.258	0	4.093	15.351	2,75
1977	11.732	0	6.091	17.823	3,19
1978	13.937	1	8.239	22.177	3,97
1979	12.761	3509	2.890	19.160	3,43
1980	15.050	7675	1.176	23.901	4,28
1981	13.513	11221	2.265	26.999	4,84
1982	7.629	7925	4.970	20.524	3,68
1983	10.363	8510	3.126	21.999	3,94
1984	16.338	13522	4.080	33.940	6,08
1985	23.112	15885	1.977	40.974	7,34
1986	26.037	22559	1.054	49.650	8,89
1987	25.219	22166	492	47.877	8,58
1988	15.210	34423	11.075	60.708	10,87
1989	27.449	33149	16.571	77.169	13,82
Total	309.636	180545	68.099	558.280	100,00

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1990.

En general, las modificaciones realizadas fueron en la dirección de poder canalizar los fondos públicos hacia las personas más necesitadas y diferenciar distintas escalas de ayudas, en función de los ingresos de las familias demandantes de viviendas. En este sentido, se impulsaron programas como el Sistema de Ahorro y Financiamiento, que se diseñó con el fin de incentivar a los grupos medios para que ingresen al sistema de ahorro a la vivienda, con lo cual se promovieron vías para que el Sistema Financiero Privado otorgue créditos hipotecarios en condiciones más ventajosas.

Figura 74. Diagrama operativo del Sistema General Unificado de Subsidio Habitacional



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria 1973-1989, *op. cit.*

Hacia finales del Gobierno militar, se implantó definitivamente lo que se llamará Sistema General de Subsidio Habitacional, dando un nuevo esquema operativo representado en la figura 74, que incluyó las alternativas mencionadas anteriormente y distinguió «tres tramos de valor de la vivienda a la cual se puede postular y aplicar este beneficio; cada tramo se asocia a diferentes montos de subsidio, con máximos inversos al valor de la vivienda y, además, a un monto máximo de crédito en condiciones preferentes, con derecho a subsidio implícito»[58]. El cuadro 39 muestra cada uno de los intervalos del sistema de subsidio existente actualmente en Chile, expresado en Unidades de Fomento (UF), que corresponde, como se apuntó anteriormente, a una unidad financiera reajustable. Como se ha visto en la presente investigación, ya el Estado chileno había intentado buscar algunas alternativas de crear unidades financieras de este tipo, que tuvieron su origen en las cuotas de ahorro que se fijaron hacia comienzos de los años sesenta.

Cuadro 39. Tramos de subsidio habitacional, según valores de la vivienda y monto de los créditos hipotecarios

Tramo de valor de la vivienda	*Monto de subsidio directo*	*Monto máximo de crédito*
Hasta 400 UF	150-140-130 o 120 UF	280 UF
Más de 400 y hasta 900 UF	130-120-110 o 100 UF	670 UF
Más de 900 y hasta 2000 UF	110-100-90 o 80 UF	1000 UF

Fuente: Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, 1990.

Del total de las 309.636 viviendas que se entregaron a partir de la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, como señalamos, en su mayoría estuvieron involucradas a los programas de subsidio directo destinado al «combate de la extrema pobreza». Solo entre 1980 a 1989 se terminarían 222.085 viviendas sociales básicas en todo Chile, cifra que representó casi la totalidad de las viviendas relacionadas con la acción directa del MINVU.

Como esbozamos en los párrafos anteriores, las cifras de edificación alcanzada por el gobierno castrense, sin ser insignificantes, no correspondieron a las reales necesidades de vivienda de la población chilena. Se calculaba que hacia 1988 el déficit habitacional superaba el millón de viviendas, cifra que se redujo a cerca de 890.000 hacia 1992.

A partir de lo anterior podemos señalar que existieron numerosas familias que, por los requerimientos mínimos de ahorro e ingreso estable impuestos por el Sistema de Subsidio Habitacional, no pudieron acceder a

[58] *Ibídem*, p. 22.

las viviendas construidas por el Estado, ante lo cual esas personas optaron por formas de solución alternativa a su carencia de alojamiento. En este contexto, debemos mencionar que a dicha situación se unió el hecho de que durante el citado gobierno las ocupaciones ilegales de terrenos en las ciudades fueron fuertemente reprimidas. Con lo cual, aquellos habitantes que no lograron obtener las viviendas construidas por el Estado, no tuvieron tampoco la alternativa de solucionar su problema de alojamiento como se hizo en el pasado, es decir, mediante la toma de suelo y la posterior construcción en precarias condiciones de una vivienda.

Las ocupaciones ilegales de terrenos más significativas que se vivieron durante el régimen castrense se produjeron hacia principios de la década de 1980, período en que se produjeron una serie de movimientos sociales que abogaron por la mejora en las condiciones de trabajo y de vivienda, que se vieron seriamente afectadas por la crisis económica que vivió el país a principios de los años ochenta. Según el estudio realizado por Eduardo Morales y Sergio Rojas en 1986, en el contexto de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, se calculaba que en la ciudad de Santiago en la primera mitad de la década de los ochenta se generaron cerca de 24 tomas de terrenos, que involucraron a 51.447 personas. En su gran mayoría, estas movilizaciones fueron reprimidas y disueltas a los pocos días de haber sucedido. Dentro de aquellas que perduraron y lograron asentarse por un tiempo mayor y cuya solución definitiva se logró a comienzos de los años noventa, están los campamentos Juan Francisco Fresno y Cardenal Raúl Silva Henríquez, nombres que hicieron alusión a las principales autoridades de la Iglesia católica de aquellos años. Estos asentamientos se formaron en 1983 e involucraron casi 7.000 familias[59].

Esta situación no hizo más que confirmar que la baja proporción de viviendas que se edificaban por la acción del Estado alcanzaba a cubrir la demanda de cierto número de familias, y quienes no podían acceder a esas residencias buscaban, como en el pasado, otras opciones. Ante el férreo control que se estableció en torno a las tomas, se incrementó el fenómeno de lo que se llamó en los años ochenta «allegamiento». En general, esta popular modalidad de solución al problema del alojamiento se relacionó con la acogida que realizaron algunas personas a sus parientes o amigos cercanos en sus propias viviendas. Se ha definido esta alternativa como «la condición habitacional de una persona o familia, pariente, amigo o conocido del dueño de casa, que por falta de vivienda se ve obligado a vivir con otros»[60]. Esta singular condición, en la que vivieron y siguen viviendo

[59] Morales y Rojas, *Relocalización socio-espacial de la pobreza..., op. cit.*, p. 25.

[60] Jiménez y Araos, *La densificación de lotes: una alternativa para familias allegadas*, 1991, p. 2.

un número importante de chilenos, que solo en la ciudad de Santiago en 1983 alcanzaba la cifra de 70.000 familias, aproximadamente, se produce de diversas formas:

a. Una familia recibe a otra dentro de su vivienda y la incorpora a su economía.
b. Una familia recibe a otra en su vivienda y mantiene una economía diferente a la de su economía.
c. Una familia cede a otra el terreno para que esta última construya una vivienda.
d. Una familia construye una vivienda para arrendarla a otra, o transforma parte de su vivienda en una unidad independiente[61].

El fenómeno de los allegados dio lugar a un amplio debate durante la segunda mitad de los años ochenta y su solución fue uno de los argumentos que utilizó en su discurso la Concertación de Partidos por la Democracia en las elecciones de 1989. Es precisamente en 1993 cuando se desarrolla el Programa de Densificación Predial, que intenta mitigar parte del déficit habitacional asociado al allegamiento, fórmula que consistió en apoyar la edificación de unidades habitacionales en sitios que ya contaban con una vivienda, otorgando créditos y subsidios en el marco del Programa de Vivienda Progresiva, al cual nos volveremos a referir en el capítulo siguiente.

Lo expuesto en el presente capítulo constituye el marco general y algunas de las principales consecuencias territoriales y sociales que tuvo la política de vivienda llevada a cabo durante el Gobierno militar, que pasó por distintas fases a lo largo de los diecisiete años que estuvo al mando del país. Este período marcó el inicio de una nueva forma de abordar los problemas sociales y de vivienda asociados a ellos. En general, se mantuvo el sistema creado en esos años durante la década de 1990. Las políticas liberalizadoras en el contexto de la construcción del Estado neoliberal, llevadas a cabo en parte de la década de los setenta y en los años ochenta, son en la actualidad el marco en que se desarrollan las políticas públicas del país.

[61] Necoechea, *Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda*, 1987, p. 98.

Capítulo x

La política de vivienda social en los años noventa: realidades y desafíos en los albores del siglo xxi

Los años noventa en Chile están caracterizados desde el punto de vista político por el advenimiento de la democracia, situación que otorgó un nuevo marco al desarrollo global del país. La Concertación de Partidos por la Democracia, que llega al poder en 1990, no pone en cuestión los logros económicos y de estabilidad financiera alcanzados por el país durante los últimos años de Gobierno del general Pinochet, empero intentó dar mayor impulso a las políticas sociales, a través de la creación de nuevos programas y de la revisión de algunos de los que se llevaban a cabo con anterioridad. En este sentido, los principios básicos de la Concertación se relacionan con conciliar el desarrollo basado en la estrategia de libre mercado impuesta por los poderes castrenses, con el mejoramiento de las condiciones de vida y de la distribución del ingreso de la población más carente del país.

En términos generales, la política de vivienda social en la última década del siglo xx ha continuado con las propuestas básicas que se establecieron durante el Gobierno militar. Sin embargo, se ha dado un especial impulso a la construcción de viviendas sociales de tipo básico, con la esperanza de superar definitivamente el déficit habitacional de los sectores pobres de la sociedad. Las cifras de edificación de viviendas alcanzadas durante el decenio en cuestión superan con creces los ritmos históricos observados en Chile desde los inicios de la acción del Estado en la materia a comienzos del siglo xx. Lo anterior muestra como resultado una serie de logros y dificultades, relacionados con una significativa reducción del déficit de vivienda y con algunos problemas que plantea la construcción masiva de viviendas,

asociados a la segregación social, aumento de la expansión urbana, calidad de las viviendas edificadas y de sus respectivos equipamientos.

Contexto general de las políticas sociales en la década de 1990

Una de las tareas más significativas que se han propuesto los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en materia de políticas sociales es la de aumentar la cobertura de los diferentes planes y programas llevados a cabo en los últimos años del régimen militar. En esta perspectiva, la acción social del Estado es considerada como parte de la estrategia global de desarrollo del país[1]. En ella se intentan incorporar nuevos conceptos, que se vinculan al crecimiento con equidad social, lo cual se constituye en la gran quimera de este período.

En el debate de finales de la década de 1980 y principios de los noventa se puso de manifiesto que el país, a pesar de haber alcanzado niveles elevados en indicadores económicos significativos y de desarrollo en general, sufrió durante los años del Gobierno militar un preocupante proceso de empobrecimiento de determinados grupos de la sociedad chilena. Uno de los representantes del mandato de Patricio Aylwin, el economista Álvaro García, vinculado en un primer momento al Ministerio de Planificación y Cooperación, puso de manifiesto la significativa reducción del gasto social que aconteció en Chile durante los ochenta. Ello, sumado a los problemas inherentes al modelo de desarrollo económico de libre mercado, que tuvo dentro de sus principios no intervenir en la regulación de los salarios, se apuntaba por el citado personero que hacia finales del decenio en cuestión la cantidad de pobres e indigente era las siguiente[2]:

---

1 García, *Las orientaciones de la política social*, 1994, p. 132.

2 Oficialmente en Chile se considera que los hogares indigentes son aquellos cuyo ingreso familiar per cápita es igual o inferior al costo de una canasta básica de alimentos por persona, y los pobres son aquellos cuyo ingreso familiar per cápita es igual o inferior a dos canastas básicas de alimentos, si residen en áreas urbanas, e igual e inferior a 1,75 canastas básicas de alimentos, si residen en áreas rurales. Por lo tanto, el factor remuneración es el que mayor peso tiene a la hora de definir el nivel de pobreza de las familias que acceden a los programas sociales. Las críticas a este sistema van en la dirección de que, generalmente, la información de ingreso es manipulada por algunas personas para acogerse a los beneficios que otorga el Estado a las familias más necesitadas. En este sentido, también se cuestiona esta forma de clasificación, debido a que muchos individuos desarrollan actividades de empleo informal, que finalmente no es tomado en cuenta en las categorías aludidas. Lo anterior, en parte, lleva a poner en duda las cifras de pobreza que se dan en Chile a partir de los métodos que utiliza el sector público y constituye uno de los puntos que se deben considerar a la hora de analizar el número de indigentes y pobres en ese país.

> Considerando como indigentes aquellos hogares cuyo ingreso no les permite satisfacer los requerimientos alimentarios y como pobres aquellos hogares que con su ingreso no pueden satisfacer las restantes necesidades (vivienda, salud, educación), tenemos que, a nivel nacional, la situación era la siguiente: en 1970 había un 6,5 por ciento de hogares indigentes y 17 por ciento de hogares pobres, y en 1987 se llegó a un 13,5 por ciento de hogares indigentes, y a un 38,1 por ciento de hogares pobres[3].

Sin entrar ahora a debatir la precisión de las cifras apuntadas por García, es necesario señalar que efectivamente en los años ochenta se vivió en Chile un particular momento en que los grupos más desfavorecidos de la sociedad no encontraron el apoyo en determinadas áreas que tradicionalmente fueron cubiertas a partir de la acción del sector público. Sin embargo, desde la perspectiva de la presente investigación, creemos importante matizar las abultadas cifras de pobreza apuntadas por dicho personero del Gobierno de Aylwin, señalando que, si bien es cierto que el nivel de vida de algunos sectores de la sociedad decayeron, a causa del mismo modelo económico y por los efectos de las recesiones económicas internacionales de los años ochenta, es preciso señalar que la población en general hacia 1990 presentaba mayores expectativas demográficas, más años de escolaridad, mejor acceso a los servicios básicos de agua potable, luz eléctrica y alcantarillado.

Desde la Concertación de Partidos por la Democracia se sostuvo desde un principio que, entre los principales objetivos a asumir para dar una nueva cara al modelo de mercado, estaba el de conciliar «el crecimiento de largo plazo con un mejoramiento, aunque lento, de la distribución del ingreso y de las condiciones de vida de los sectores más pobres, todo ello en un marco de estabilidad macroeconómica»[4]. En este sentido, podemos apuntar que uno de los objetivos primarios de la concertación fue el de compatibilizar tres grandes desafíos: ganar confianza del empresariado nacional y de los inversionistas extranjeros; responder parcialmente y atenuar las demandas sociales; y mantener los citados equilibrios macroeconómicos.

El nuevo marco democrático debía otorgar las condiciones necesarias para establecer canales de negociación que diesen lugar a nuevos acuerdos entre los empresarios, el gobierno y los diferentes actores sociales. En esta dirección, el discurso de la Concertación intentaba establecer la democracia de los consensos, para lo cual convocaba a dialogar a los diferentes estamentos de la sociedad para alcanzar los importantes compromisos

---

3 García, *Las orientaciones de la política social*, *op. cit.*, p. 132.

4 Vergara, *Ruptura y continuidad en la política social...*, *op. cit.*, p. 183.

que el país requería en la nueva etapa que comenzaba a vivir en esos años. De esta manera, se intentan instaurar vías de negociación en materia de empleo y remuneraciones; además, se procuró también la materialización de una reforma tributaria que aportara recursos para aumentar la base financiera del gasto social.

Cabe apuntar que en los primeros años de los gobiernos de la Concertación se realizaron una serie de esfuerzos en la formulación de nuevos programas y estrategias de desarrollo en el ámbito de las políticas sociales[5], que efectivamente se convirtieron en importantes avances para el país y la población de más bajos ingresos. Concretamente se pusieron en marcha una serie de innovaciones con el fin de mejorar la gestión de las iniciativas comenzadas durante el régimen castrense, junto a lo cual se realizaron importantes cambios a nivel administrativo, que involucraron la configuración de nuevas agencias públicas destinadas a elaborar planes y programas de desarrollo social para grupos sociales específicos. Una evaluación realizada en 1997 de las políticas sociales de la primera mitad de la década de 1990 apuntaba al respecto lo siguiente:

> De las primeras medidas de reformas institucionales tomadas a comienzos de la administración de Aylwin, está la creación del Ministerio de Planificación Cooperación, en sustitución de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN), y la creación de un conjunto de nuevos servicios sociales, dependientes de tal cartera: FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social); SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer); CONADI (Comisión Nacional de Pueblos Indígenas) y FONADI (Fondo Nacional para la Discapacidad)[6].

El marco que se generó en aquellos años se ha mantenido prácticamente inalterable hasta nuestros días y representa todo el impulso que se le dio al tema social durante los años iniciales de los gobiernos de la Concertación. Las instituciones aludidas en la cita anterior fueron concebidas para encauzar parte de los esfuerzos del Estado hacia determinados sectores de la sociedad que requieren una atención especial. Paralelamente, en su concepción estaba la idea de establecer instancias de coordinación con otras agencias del sector público, con el fin de establecer actuaciones concertadas en las materias que aludieran a la gestión e inversión destinada hacia los grupos más pobres de la población.

---

[5] Es importante poner en relieve que hacia 1996 dos tercios de los programas sociales llevados a cabo en ese momento se generaron en el contexto de los gobiernos de la Concertación de los Partidos por la Democracia.

[6] Hardy, *Las políticas sociales*, 1997, p. 119.

Los organismos en cuestión presentaron un rasgo común: no se concibieron como entes ejecutores, sino como financiadores de proyectos, los que deben ser ejecutados por las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, el sector privado y algunas entidades sociales. Esto último se enmarca en la promoción de espacios de articulación entre las actuaciones del Estado y la sociedad civil, con lo que se intensifica el traspaso de responsabilidades hacia el ámbito privado, que se concibe en un sentido amplio, abarcando las ONG, agrupaciones gremiales, sindicales, de la comunidad y las empresas particulares.

Como queda esbozado en el último párrafo, el Estado con estas acciones ha delegado la ejecución directa de los distintos planes que formulen los servicios comprometidos con la superación de los problemas sociales, con lo que trata de comprometer a los agentes privados y sociales en la materialización de los diferentes programas trazados. En este sentido, el papel del sector público estará dirigido a normar, estimular, supervisar y asegurar el financiamiento para las políticas sociales y la asignación equitativa de los recursos. De esta manera, determinados programas son diseñados y puestos en marcha «por instituciones privadas, con recursos públicos obtenidos vía fondos concursables o de subcontratación directa»[7].

A partir de lo anterior, podemos mencionar que la filosofía de los gobiernos de la Concertación en el área de las políticas sociales estuvo desde un comienzo en dar apoyo a la provisión de herramientas para que, con su propio esfuerzo, los grupos más pobres y vulnerables vayan alcanzando mejores niveles de calidad de vida. Según el discurso de los líderes políticos de los mandatos aludidos, las actuaciones que se han desarrollado desde el Estado han tratado de privilegiar la inversión en capital humano, con lo que hipotéticamente se ha pretendido proyectar una solución a largo plazo al problema de la pobreza y la exclusión social. Lo anterior se ha traducido en propiciar actividades productivas de pequeña escala, junto a acciones que mejoren la situación laboral de los trabajadores y que fomenten la organización y participación social.

En términos generales, es preciso apuntar que las políticas sociales de los años noventa han intentado, en teoría, impulsar planes que den como resultado un mejoramiento integral de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, objetivo que es bastante ambicioso, pero que innova, tratando de poner en relieve que la solución de los problemas sociales no pasa solo por «dar ayuda» u otorgar subsidios, sino que debe intentar intervenir en aquellos aspectos que tienen relación, por ejemplo, con mejorar la calidad de los empleos, con el fortalecimiento de la microempresa y con la capacitación laboral. Concretamente podemos

[7] Raczynski, *Políticas sociales y programas de combate a la pobreza...*, *op. cit.*, p. 18.

apuntar en esta dirección que los temas que incluyó en su agenda social la Concertación a comienzo de los años noventa fueron los siguientes:

- Mejorar la calidad y equidad de la educación.
- Promover la integración laboral y social de los jóvenes y de las mujeres.
- Apoyar a la pequeña y a la microempresa.
- Mejorar el hábitat y los espacios comunitarios.
- Perfeccionar la capacidad resolutiva de los servicios públicos de salud.
- Mejorar el acceso a la justicia de los sectores más pobres[8].

Dentro de las nuevas agencias y oficinas públicas creadas a comienzos de los años noventa en el campo social, cabe destacar la formación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (fosis). Este es concebido como un nuevo instrumento de «combate a la pobreza», cuyo objetivo estuvo dirigido a «financiar, en todo o en parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social»9. La misión del fosis es la de «participar en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios»10.

Según las fuentes oficiales de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, la política social que se puso en marcha en los años noventa otorgó un creciente predominio a programas de inversión social, tanto universales como «focalizados», tendentes al mejoramiento de la infraestructura social y a aumentar la calidad, equidad y cobertura de los servicios sociales básicos, como educación, salud, vivienda y previsión. También trató de incorporar elementos de vinculación de las políticas asistenciales a los programas de inversión social. En este sentido, una importante innovación ha sido la aplicación de proyectos de carácter intersectorial, que se propusieron actuar de manera integral. A la vez, se planteó la aplicación de políticas orientadas hacia grupos sociales definidos como *prioritarios*, que por sus diferentes características están excluidos del proceso de desarrollo del país. Esto último estuvo en directa relación con el intento de perfeccionar el sistema de *focalización* de los recursos sociales que se impuso en los años del Gobierno militar[11].

Si se analizan las cifras de evolución del gasto social en la década de 1990, es factible apuntar que entre los años 1989 y 1998 se produjo un significativo aumento de los fondos públicos. Según se observa en el cuadro

---

8 *Ibídem*.

9 Fondo de Solidaridad e Inversión Social, *Objetivos del* FOSIS. Recuperado de http://www.fosis.cl.

10 *Ibídem*.

11 Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Balance de la política social en los años noventa. Apartado de Políticas y Resultados sociales*, 1999, p. 3.

40, hacia 1989 se invirtieron 4.674 miles de millones de pesos en el ámbito social, cifra que aumentó en 1998 a 9.288 miles de millones de pesos. Este monto representa un alza del 98 por ciento respecto del año base. Esta situación condujo a reducir de manera importante el número de personas pobres e indigentes a escala nacional. En este sentido, podemos señalar que, a lo largo de la década de los noventa, según las fuentes oficiales, la población en situación de pobreza pasó de un 38,6 por ciento en 1990 a un 26,6 por ciento en 2000[12]. Asimismo, la población en situación de indigencia disminuyó de un 12,9 por ciento a un 5,7 por ciento, presentando un pequeño retroceso entre 1998 y 2000 (cuadro 41)[13].

Cuadro 40. Evolución de los fondos públicos destinados al gasto social en Chile, 1989-1998, en miles de millones de pesos de 1998 (*)

Años	*Gasto*	*%*	*% acumulado*
1989	4.674,5	6,89	6,89
1990	4.809	7,08	13,97
1991	5.298,8	7,81	21,78
1992	5.905,8	8,7	30,48
1993	6.501,5	9,58	40,06
1994	6.933,1	10,21	50,27
1995	7.479,8	11,02	61,29
1996	8.257	12,16	73,45
1997	8.734,3	12,87	86,32
1998	9.288,4	13,68	100
Total	67.882,2	100	100

(*) Las cifras corresponden a la suma del Gasto Público Social, que expresa el gasto del Gobierno central en funciones sociales, más el Gasto Fiscal Social, que corresponde al gasto del Tesoro Público en funciones sociales.

Fuente: Banco Central, 1999.

[12] La fuente de estas cifras está basada en los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN, que se comenzó a realizar durante el período militar. Sus orígenes están en el Mapa de la Extrema Pobreza, que se realizó a fines de 1973. Las ideas básicas de estos instrumentos radican en la necesidad de contar con medios técnicos que permitan hacer un seguimiento a los resultados de los programas sociales y sustentar la adecuada «focalización» de la inversión pública en las áreas más pobres del país. En este sentido, la encuesta CASEN tiene dentro de sus objetivos «conocer periódicamente la situación socioeconómica de los hogares y de la población y evaluar el grado de focalización y el impacto redistributivo de los programas sociales de alcance nacional, contribuyendo así al diseño y evaluación de las políticas y programas sociales» (Ministerio de Planificación y Cooperación, *Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen 1998*, 1999. p. 1).

[13] *Ibídem*, p. 36-37.

Durante los años noventa el tema de la superación de la pobreza ha estado en el centro del debate de lo que deben ser objetivos de las políticas sociales. En esta dirección, hacia 1994 se crea una nueva instancia de formulación de estrategias para combatir la situación de carencia que viven numerosas familias chilenas. Se trata del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza, dirigido en un principio por Alberto Echegaray, ministro de la Vivienda de Patricio Aylwin.

Cuadro 41. Evolución de la magnitud de la pobreza y de la indigencia en Chile entre 1990-1998, en miles de personas y porcentaje sobre la población

Año	*Indigentes*	*%*	*Total pobres*	*%*
1990	1.659,3	12,9	4.965,6	38,6
1992	1.169,3	8,8	4.331,7	32,6
1994	1.036,2	7,6	3.780,0	27,5
1996	813,8	5,8	3.288,3	23,2
1998	820,0	5,6	3.160,1	21,7
2000	849,2	5,7	3.081,1	20,6

Fuente: Mideplan, 2000.

Dicho organismo se constituyó a partir de una iniciativa procedente de la presidencia de la República y trata de servir de puente entre el Estado y el sector privado para buscar alternativas que comprometan a la sociedad civil en el esfuerzo gubernamental de superación de la pobreza. Es una institución compuesta por un grupo de personalidades de distintas asociaciones y actividades del país, que pertenecen a las esferas del trabajo, académicas, de la empresa privada, de la cultura, universidades e iglesias[14]. En la actualidad ha pasado a denominarse Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza y ha impulsado algunos programas, como el Servicio País, en que jóvenes profesionales son destinados a desarrollar sus labores en los municipios más pobres del país.

Lo anterior constituye el marco en el cual se han desarrollado los distintos programas sociales en la última década del siglo xx. Los esfuerzos realizados por el Estado chileno han tenido sus expresiones en las diferentes áreas prioritarias que se han definido desde los mandatos de la Concertación y que se han expresado en mayores recursos para mejorar la salud, educación e infraestructura del país en general.

En este escenario los planes de vivienda tienen un papel protagónico en el panorama descrito y constituyen uno de los ejes principales de las

[14] Hardy, *Las políticas sociales*, *op. cit.*, p. 124.

políticas sociales de los gobiernos de la Concertación de Partidos de la Democracia. Se ha señalado que la política «estrella» de dichos mandatos ha sido la edificación de viviendas sociales y la consiguiente significativa disminución que ha mostrado el déficit habitacional de país. Como veremos en los siguientes puntos del presente capítulo, durante los años noventa se ha logrado reducir el número de viviendas faltantes desde casi un millón a principios de la década a cerca 450.000 en el año 2000. Esta situación no ha estado exenta de problemas y los efectos de las políticas de vivienda social en los años noventa cobran nuevas expresiones en las ciudades chilenas y en sus áreas metropolitanas, que tienen que ver con el potenciamiento de procesos sociales de exclusión y fragmentación de los espacios urbanos que han generado. A su vez el camino adoptado para solucionar el problema habitacional optó por construir más, que mejores viviendas, hecho que también ha repercutido en los territorios y personas depositarias de dichas soluciones.

La disminución del déficit de vivienda ha representado además una cuantiosa inversión del sector público en el campo de la vivienda social, que a la vez ha ido acompañada de un aumento de los fondos destinados a infraestructura urbana. Concretamente en materia habitacional se ha pasado de una inversión de 166.474 millones de pesos en 1990 a 254.915 millones de pesos en 1999, cifra que representa un aumento del 53 por ciento respecto del comienzo de la década[15]. Los montos aludidos hacen referencia a los capitales asignados a la edificación de nuevas viviendas sociales, financiamiento de subsidios y mejoramiento de asentamientos con déficit de servicios básicos.

En el ámbito de las políticas de vivienda, las actuales autoridades del ramo pretenden también realizar algunos cambios en las políticas llevadas a cabo hasta hoy día en la materia, para lo cual han pretendido reformar el Sistema de Subsidio Habitacional. A su vez, se desean poner en marcha nuevas modalidades de programas de inversión para superar las carencias que presentan las áreas urbanas, vinculadas a los espacios en los cuales se han edificado los conjuntos de viviendas sociales en las últimas décadas, temas que serán abordados en los siguientes apartados del presente capítulo.

[15] Ministerio de Planificación y Cooperación, *Indicadores Económicos y Sociales. 1990-1998*, 1999, p. 3.

El déficit habitacional y el debate político hacia finales de los años ochenta

Como apuntamos en el capítulo ix, uno de los problemas dejados por la política de vivienda llevada a cabo en las décadas pasadas fue un alto déficit habitacional, cuyas manifestaciones más significativas se vincularon al problema de los allegados. Esta situación estuvo en el centro de las críticas que realizó en la campaña electoral de 1989 la Concertación de Partidos por la Democracia hacia la gestión social realizada por el Gobierno militar.

En este esquema, podemos apuntar que hacia finales de la segunda mitad de la década de 1980 existió un importante aumento de la edificación de viviendas sociales. Esta práctica del régimen militar fue duramente criticada por los grupos opositores, señalando que aquello constituía una acción clientelista, que estaba siendo utilizada por el poder castrense para obtener votos en el plebiscito de permanencia convocado por dicho mandato en 1988. Un matutino de Santiago de Chile recoge, a finales de 1987, el testimonio del propio Patricio Aylwin, el cual apuntaba lo siguiente:

> El presidente del partido centrista recalcó que el Gobierno está utilizando la política de vivienda para obtener apoyo. Dijo que la ciudadanía debe entender que las casas entregadas, «que son cada día más pequeñas», no constituyen un regalo del presidente Pinochet, sino que obedecen a una obligación del Estado, y su construcción y asignación está regulada por la Ley y se financian con impuestos que aportan todos los chilenos. Agregó que lo que se necesita es una política económica que no se base en este tipo de uso de las necesidades de los pobres[16].

La polémica suscitada por esos años dejó entrever que el problema de la vivienda era un asunto de significativa importancia en el debate político de esos años. Juan Hamilton, que cumplió funciones de ministro de la vivienda en la segunda mitad de la década de los sesenta, respecto de la controversia que venimos comentando, hizo los siguientes comentarios:

> El régimen de Pinochet, en el desarrollo del proceso destinado a perpetuarlo en el poder, lleva a cabo una campaña

[16] Declaración de P. Aylwin (14-12-87) y respuesta de Poduje (16-12-87). En *La verdad sobre la Política Habitacional. Polémica entre el actual ministro de la Vivienda, Sr. Miguel Ángel Poduje, y el ex ministro del ramo, durante el Gobierno del presidente Frei, don Juan Hamilton*, 1988, p. 9.

> publicitaria destinada a resaltar su tarea habitacional bajo el lema de «una casa cada ocho minutos».
>
> Esa afirmación no corresponde a la realidad de lo ocurrido en el campo de la vivienda durante el régimen actual.
>
> En efecto, el déficit habitacional, que al inicio de este gobierno se empinaba a las 450.000 casas, se ha elevado a más de un millón durante los catorce años que ha durado[17].

Las fuentes cercanas al Gobierno militar desmintieron las afirmaciones realizadas por Hamilton, señalando el propio ministro de la vivienda de esos años, Miguel Ángel Poduje, que durante el mandato del general Pinochet la actividad vinculada a la edificación de nuevas viviendas llegó a uno de los puntos más altos de las últimas décadas. Poduje, en la defensa, señalaba que «el total de viviendas construidas por el Gobierno desde 1973 hasta 1987 suman 750 mil, un tercio de todo el parque habitacional construido en el país»[18]. El intrincado análisis de las cifras dadas en esos años por los mismos líderes oficialistas conduce muchas veces a resultados contradictorios. Por ejemplo, según lo expuesto en el capítulo IX, el total de viviendas entregadas por los diferentes programas ministeriales entre 1973 y 1987 fue de 558.280, cifra menor a las 750.000 pretendidas por Poduje. Esta diferencia se puede explicar tal vez a partir de la labor indirecta o de fomento del Estado al sector privado a otras categorías habitacionales destinadas a los grupos medios, monto que, sin embargo, no contribuyó a sanear la situación de déficit de los grupos de más bajos ingresos.

Generalmente, como se ha visto a lo largo de la presente investigación, la edificación de viviendas y el respectivo análisis de las cantidades de viviendas terminadas por los diferentes gobiernos ha sido en algunas ocasiones manipulado con fines de carácter electoral. Para el caso de lo ocurrido a finales de los ochenta pensamos, y sin menospreciar el esfuerzo realizado por el régimen militar de edificar nuevas residencias para los más pobres, que la demanda superó con creces la oferta realizada, lo que llevó a aumentar de manera considerable el déficit habitacional. Como se apuntó en el capítulo anterior, en 1975 se determinó que se debían construir, como mínimo, 50.000 viviendas al año para satisfacer la necesidad producida por el crecimiento vegetativo de la población y la reposición de viviendas irrecuperables.

---

[17] Casas por minuto (artículo de Hamilton, *Ultimas Noticias*, 21-12-87). En *La verdad sobre la Política Habitacional..., op. cit.*, p. 11.

[18] Declaración de P. Aylwin (14-12-87) y respuesta de Poduje (16-12-87), En *La verdad sobre la Política Habitacional..., op. cit.*, p. 10.

En este sentido, la realidad mostró un panorama algo diferente y solo la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo dio como resultado un promedio de casi 30.000 unidades anuales, que no logró alcanzar las proyecciones referidas. A esta última cifra se deben agregar las demás unidades edificadas por otras vías, que habitualmente se dirigieron a los sectores de más altos ingresos; cifra que desconocemos, pero que difícilmente permitió igualar la citada cantidad mínima necesaria para mantener el déficit de 1975, que llegaba a las 430.000 viviendas.

En este escenario de déficit y de discusión en torno a la labor del mandato castrense en materia de vivienda, Chile entraba a la última década del siglo xx con una serie de desafíos en dicho campo, todos ellos asociados en un primer momento a poder construir más viviendas y revertir la situación de relativa crisis que vivía el sector.

Esta última situación quedaba representada en las cerca de un millón de viviendas que arrojaban los cálculos del déficit habitacional hacia finales de los años ochenta. Uno de los estudios más interesantes en este tema fue el realizado por el arquitecto Joan Mac Donald[19], quien se ha desempeñado en diferentes cargos al interior del Ministerio de la Vivienda de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia. Mac Donald calculó el número de residencias faltantes en el país, combinando el enfoque cualitativo y cuantitativo. En este sentido, las viviendas clasificadas en los censos oficiales del país como «semipermanentes»[20] le permitieron definir el monto de las unidades necesarias de ser reemplazadas por sus características físicas. La dimensión cuantitativa estuvo dada por las viviendas requeridas para dar solución al problema de los allegados. Aunque esta última opción puede llamar a dudas, debido a que algunos núcleos familiares conviven deliberadamente con otros familiares y personas cercanas, se asume el criterio de que cada familia allegada debe tener una vivienda (ver cuadro 42).

Considerando lo expuesto, Mac Donald llegó a determinar que en 1982 el déficit de vivienda alcanzaba las 820.959 unidades, para aumentar en 1988 a un poco más de un millón. Posteriormente, en 1992 se contó una deficiencia de 888.681 residencias. Al comparar este último número con aquellos datos entregados a principios del año 2000 por el que fuera ministro de Vivienda y Urbanismo, Sergio Henríquez, que apuntó una cifra de 450.000 unidades faltantes, podemos afirmar que es la década de 1990

19 Mac Donald, *¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional*, 1994, p. 14.

20 Las viviendas «semipermanentes» clasifican a aquellas residencias precarias como las «mejoras», «mediaguas», «ranchos», «chozas» o «rucas». Ellas se consideran necesarias de ser reemplazadas y constituyeron en el citado estudio de Mac Donald el déficit «cualitativo».

el período que ha tenido una mayor significación en la reducción del déficit habitacional en la historia de las políticas de vivienda en Chile.

Cuadro 42. Familias, viviendas y déficit, 1982-1992 (*)

Familias y tipo de viviendas	*1982*	*1988*	*1992*
Familias	2.889.009	3.233.542	3.732.766
Viviendas			
Permanentes	2.078.000	2.202.714	2.844.085
Semipermanentes	242.300	223430	276.882
Total	2.320.300	2.426.144	3.120.967
Déficit			
Allegados	578.709	807.398	611.799
Reemplazo	242.250	223.430	276.882
Total	820.959	1.030.828	888.681
Porcentaje de familias afectas respecto del total del país	28.3	31.9	23.8
(*) Los datos de 1982 y 1992 son obtenidos a partir de la información otorgada por los censos de Población y Vivienda elaborados por el Instituto Nacional de Estadística para aquellos años.			

Fuente: Mac Donald, 1994.

Según el mismo Henríquez, en el decenio de los noventa se construyeron casi 650.000 soluciones habitacionales de tipo social, lo que da una idea de la magnitud e importancia que ha tenido en el conjunto de la política social de estos últimos años la acción pública en materia de vivienda[21]. El cuadro 43 sintetiza la información del número de viviendas faltantes en Chile en las dos últimas décadas del siglo xx y contiene además los montos de población total del país para los años seleccionados.

Cuadro 43. Población y déficit de vivienda en Chile, 1982-2000

Variable	*1982*	*1992*	*2000*
Población total	11.329.736	13.348.401	15.017.760
Déficit de viviendas	820.959	888.681	450.000

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, cuadro 10.3 y Henríquez, 2000.

Como ha quedado expuesto en los párrafos precedentes, las familias que debieron sobrellevar la carga de la menor edificación de viviendas

[21] Diario *La Tercera*, ministro Sergio Henríquez: Aún persiste un déficit de 450 mil viviendas en Chile (16 de febrero del 2000). Recuperado de http://www.latercera.cl.

durante los años ochenta fueron las denominadas allegadas, las que habitan preferentemente en las distintas ciudades chilenas[22]. Este colectivo de habitantes, al que ya nos referimos en el capítulo ix, son los principales beneficiarios de las nuevas viviendas que se han edificado para los sectores de bajos ingresos. Así mismo, se impulsaron algunas modalidades de autoconstrucción inéditas en la política habitacional chilena, que se relacionan con la densificación de los lotes originales que han cobijado a los allegados, aspectos que veremos en el siguiente apartado.

Principios orientadores de la política de vivienda social bajo los gobiernos de la Concertación

Las actuaciones en el campo de la vivienda se enmarcaron en el conjunto de la política social que se intenta poner en marcha a comienzos de los años noventa. En este sentido, la edificación de nuevas viviendas sociales en la última década es uno de los símbolos de la intervención de poder público en el campo de la superación de las carencias que caracterizan a las familias más pobres del país, y representa la principal punta de

[22] Tal como se ha esbozado en la presente investigación, Chile en la segunda mitad de la reciente centuria comenzaría a vivir un acelerado proceso de urbanización, que se manifestará en el crecimiento de las principales ciudades del país. En términos absolutos, la población urbana pasará de 3.573.122 en 1952 a 12.822.261 en el 2000, es decir, a mitad del siglo xx la población clasificada en esa categoría representaba el 60 por ciento de la población total, mientras que en la actualidad esa cifra llega al 85 por ciento. El proceso de urbanización ha sido decisivo sobre la evolución demográfica; desde 1950 hasta el presente, el crecimiento urbano representó virtualmente la totalidad del crecimiento absoluto experimentado por la población chilena (ver cuadro adjunto). En un comienzo, los principales aportes poblacionales que recibían las distintas áreas urbanas chilenas provenían de la migración campo-ciudad. Actualmente, dicho proceso ha perdido importancia y ya no es el tipo más frecuente de movilidad, por la configuración de un escenario eminentemente urbano donde los migrantes que predominan son los que se trasladan de una ciudad a otra.

Chile: Evolución de la población urbana y rural, 1952-2002					
Años	*Población urbana*	*%*	*Población rural*	*%*	*Población total*
1952	3.573.122	60,22	2.359.873	39,78	5.932.995
1960	5.028.060	68,19	2.346.055	31,81	7.374.115
1970	6.675.137	75,13	2.209.631	24,87	8.884.768
1982	9.316.120	82,23	2.013.616	17,77	11.329.736
1992	11.140.405	83,46	2.207.996	16,54	13.348.401
2002	13.090.113	86,60	2.026.322	13,40	15.116.435
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, Censos de Población y Vivienda, 1952-2002.					

lanza del gobierno en los sectores populares. Según fuentes oficiales de la Concertación, la política de vivienda en los años noventa se puede definir a partir de los siguientes aspectos:

> La política social en esta área colabora con las familias en la creación y mantención del parque habitacional y de la infraestructura urbana complementaria en los aspectos de saneamiento, áreas verdes, recreación, seguridad y vialidad, que en conjunto con otros servicios permiten a los miembros del hogar realizar las actividades sociales, económicas y culturales de su diario vivir[23].

En este esquema, la vivienda, que era definida en el período militar como un bien que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro, en el cual el Estado comparte su responsabilidad con los adquirentes, pasa a ser conceptualizada «como un conjunto de servicios y atributos a lograr en un proceso a través del tiempo, según la evolución de las posibilidades y necesidades de la familia»[24]. De esta manera, el concepto adoptado en teoría intenta vincular la vivienda como hecho dinámico, el cual va a dar cabida a nuevas modalidades que tienden a otorgar participación activa a las familias en el diseño y la ejecución de las soluciones.

Gran parte de los programas y tipos de viviendas edificadas durante el período militar seguirán siendo desarrollados durante los años de Gobierno de la Concertación. Los cambios que se trataron de introducir se relacionaron con aportar mayores recursos al sector, favorecer la postulación a los programas oficiales de colectivos organizados e impulsar planes de vivienda progresiva, temas sobre los cuales volveremos a insistir en los siguientes puntos. Los principios que sustentan las nuevas formas de abordar el problema habitacional en los años noventa los podemos resumir a partir de lo expuesto en la Memoria del Ministerio de Vivienda y Urbanismo del año 1991, la que detallaba los siguientes puntos básicos que sustentaron las acciones desarrolladas en la materia en el primer año de los mandatos democráticos:

- Redistribución: el Ministerio intenta contribuir al mejoramiento de la distribución del ingreso, favoreciendo los programas habitacionales destinados a los sectores sociales más postergados, sin descuidar

[23] Ministerio Secretaría General de Gobierno y Ministerio de Planificación y Cooperación. *Balance de seis años de las políticas sociales, 1990-1996*, 1996, p. 165.

[24] *Ibídem*, p. 171.

que los grupos medios accedan a los instrumentos financieros y sociales necesarios.

- Progresividad: los programas puestos en marcha desde 1990 contemplan mayores subsidios y aportes de recursos sociales y humanos para las soluciones habitacionales más baratas.
- Regionalización: el Ministerio, asumiendo la gran diversidad del país, sea geográfica, climática, de costumbres, de producción de materiales, de necesidades habitacionales, entre otras, dispuso la distribución de los recursos según cada región. Se intentaron incorporar diseños arquitectónicos adecuados a cada una de ellas, delegando en sus autoridades las opciones para desarrollar sus programas habitacionales, logrando una distribución con equidad.
- Ponderación de factores socioeconómicos y habitacionales: el Ministerio ha optado por superar los criterios de selección de los beneficiarios, basados fundamentalmente en su capacidad de ahorro, materializando nuevos factores de ponderación. Manteniendo los criterios de ahorro en función de la capacidad económica de los beneficiarios, se han introducido innovaciones, tales como las que miden los esfuerzos de organización de los postulantes.
- Solidaridad: todos los programas se concibieron en un contexto económico que tiene como una de sus bases de sustentación el concepto de solidaridad, en que el Estado adhiere a la empresa que los más pobres emprenden para obtener su vivienda, no como sistema de detentar la propiedad, sino como medio de sustanciar su vida familiar en condiciones dignas.
- Participación: el Ministerio intentó impulsar la participación a través de sus políticas y programas. Abrió sus puertas para escuchar y permitir la participación, tanto del sector privado, Cámara Chilena de la Construcción y Banca Comercial que tiene relación con el financiamiento de la vivienda, como de las organizaciones sociales y gremiales, comités de allegados, cooperativas de viviendas, colegios profesionales vinculados al sector, Organizaciones No Gubernamentales, actores que fueron consultados y cuyas ideas y aportes han sido discutidos y acogidos.
- Integración urbana: los programas del Ministerio buscan tanto integración social como urbana, tratando de recuperar los sectores deprimidos, sean recientes o antiguos empobrecidos. Esta integración supone que, al construir viviendas, se considere la incorporación de las familias a la red de servicios urbanos de salud, educación, comercio, transporte y, en general, a la vida ciudadana y sus beneficios.
- Incorporación al medio ambiente: el Ministerio pretende también con sus programas auspiciar el respeto al medio ambiente. Además de producir viviendas, también es necesario asegurar a sus futuros moradores

> un medio ambiente adecuado, no solo preservándolo, sino también integrando, adecuadamente a él, nuevos conjuntos habitacionales[25].

Como generalmente ocurre con las declaraciones de principios, las intenciones parecen posteriormente distanciarse de los resultados concretos alcanzados. Muchos de estos enunciados han estado en la base del discurso que se ha intentado propiciar, no solo en la última década, sino también en los decenios anteriores, especialmente a partir de los años cincuenta. Algunos de los postulados descritos sin duda se han logrado materializar, como aquellos que tienen que ver con las modalidades de postulación en grupo y con la progresividad de las soluciones otorgadas. Sin embargo, los aspectos relativos a la integración social y urbana de los asentamientos de vivienda social siguen siendo una tarea pendiente y gran parte de los esfuerzos que se desarrollan hoy en día caminan en esta dirección.

En esta perspectiva, dentro de los postulados básicos señalados anteriormente, destacan aquellos que tienen que ver con integración urbana e incorporación del medio ambiente a la formulación de los programas de vivienda. Es así como se trata de dar un fuerte impulso a aquellos aspectos que tienen que ver con el desarrollo urbano, para lo cual se propicia fortalecer y estimular los rasgos de identidad y diversidad de los espacios locales. Estos deben ser incorporados a los instrumentos de planeamiento territorial, que intentan involucrar áreas urbanas y rurales, con el fin de formar una política de suelo a partir de mecanismos adecuados de gestión y participación. Estos mecanismos consideran las dimensiones sociales como elementos articuladores de dichas políticas. En esta materia, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se propone la construcción paulatina de una Política Nacional de Asentamientos Humanos, que se plantea para abordar las carencias del país en el ámbito del desarrollo territorial de los centros poblados. Los enunciados básicos en este sentido por parte del primer gobierno de la Concertación fueron los siguientes:

a. La planificación de los asentamientos humanos y del perfeccionamiento del hábitat debe favorecer y estimular los rasgos de identidad y diversidad de las entidades locales, superando la tendencia a pasar por alto estas diferenciaciones.
b. La planificación de los asentamientos humanos debe referirse a un continuo urbano-rural, que permita superar la diferenciación absoluta entre áreas rurales y áreas urbanas.
c. La planificación de los asentamientos humanos debe contar con la plena participación de los ciudadanos y de las organizaciones

[25] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Memoria 1990*, 1991, p. 175.

sociales, así como con la de los diversos grupos que intervienen en el desarrollo y la gestión de las actividades relativas a la construcción, reposición, mejoramiento y conservación de la calidad del hábitat.

d. La planificación de los asentamientos humanos y del mejoramiento del hábitat debe articularse con el desarrollo económico y con las tendencias que observa el Mercado, lo que implica establecer un mecanismo de coordinación y de corrección, para estimular aquellas que más convengan a la comunidad y al propio desarrollo espacial y económico futuro.
e. La formulación de una política de suelo, en tanto que este es un bien social, requiere de un diseño que permita entregar a la sociedad una apropiada definición de su uso, a partir de adecuados mecanismos de gestión y participación[26].

Estos puntos están en la base de lo que ha sido el discurso de los poderes públicos en torno al desarrollo urbano y territorial en general en la última década del siglo xx. Lo anterior complementa lo señalado por la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, a la que nos referimos en el capítulo ix, que marcó una inflexión en la forma en que el gobierno castrense estaba conduciendo el crecimiento de las ciudades chilenas.

En los años noventa, se pretenden incorporar otras formas de concebir las soluciones en el campo del planeamiento territorial: nuevos conceptos como los de participación, asentamientos humanos, medio ambiente, desarrollo sustentable y ordenamiento del territorio se convierten en verdaderos paradigmas sobre los cuales giran las propuestas que se realizan en este campo y en utopías. Por las propias características del modelo de desarrollo económico, que privilegia el accionar de los agentes inmobiliarios privados por sobre las prerrogativas públicas en materia de planificación territorial, estas propuestas son difíciles de alcanzar. Sin embargo, se han impulsado interesantes instancias de discusión con relación al tema, como la Consulta Nacional de Desarrollo Urbano, que propició el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con el apoyo del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas. Dentro de los objetivos de esta actividad estaba el de incorporar nuevos elementos a la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, que permitiesen a las ciudades chilenas responder en forma más adecuada a las metas de «mejorar la calidad de vida de todos los habitantes y de contribuir al desarrollo del país, en un contexto de eficiencia económica, equidad, participación y sustentabilidad ambiental»[27].

[26] *Ibídem*, p. 10.
[27] Larraín, *La consulta nacional sobre política de desarrollo urbano en Chile: Descripción de un proceso*, 1996, p. 43.

Durante el tiempo en que se llevó a cabo la anterior actividad, es decir, entre 1993 y 1996, se realizaron una serie de encuentros con los distintos actores, tanto del mundo público como privado, junto a los cuales se unieron también algunos representantes de la comunidad. Uno de los objetivos propuestos inicialmente por dicha consulta, como el de establecer una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, no se ha llegado a establecer como tal. Sin embargo, este ha sido el punto de partida para numerosas propuestas y acciones en el campo del planeamiento territorial. En este sentido, las ideas llevadas por Chile a la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, celebrada en Estambul en 1996, se generaron en gran parte gracias a dicha consulta nacional[28].

En materia de instrumentos de planificación territorial en la escala intercomunal, la década de los noventa dio luz a la aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago en 1994. Este instrumento tuvo dentro del ámbito de actuación territorial 37 comunas, incluyendo la provincia de Santiago[29], más los municipios de San Bernardo, Puente Alto, San José de Maipo, Pirque y Calera de Tango[30]. Su aprobación respondió a la necesidad de contar con un plan que permitiese regular de modo general un área metropolitana que se vio de modo importante influida por el esquema de desarrollo, impuesto por el modelo de desarrollo económico del Gobierno militar. Esto dio lugar a transformaciones territoriales que modificaron las pautas de crecimiento espacial de dicha área[31].

Sin embargo, las propuestas de dicho instrumento se vieron rápidamente modificadas, apareciendo en el escenario de la planificación territorial metropolitana figuras técnico-jurídicas como las ZODUC, que se han encargado de hacer flexible las prerrogativas de dicho plan y acomodarlas finalmente a los intereses de los agentes inmobiliarios. En este sentido, algunas de las modificaciones realizadas a dicho plan en enero de 2003 levantaron gran polémica, ya que se vinculan a la desafectación de interés silvoagropecuario para llevar a cabo proyectos inmobiliarios. Estos proyectos, basados en el ZODUC, están llamados a transformarse en

---

28 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Habitat II, Estambul, junio de 1996. Los asentamientos humanos en Chile: Plan de Acción Nacional*, 1996, p. 28.

29 La provincia de Santiago incluye las comunas de Santiago, Conchalí, Huechuraba, Independencia, Quilicura, Recoleta, Renca, Las Condes, Lo Barnechea, Providencia, Vitacura, La Reina, Macul, Ñuñoa, Peñalolén, La Florida, La Granja, El Bosque, La Cisterna, La Pintana, San Ramón, Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, San Joaquín, San Miguel, Cerrillos, Estación Central, Maipú, Cerro Navia, Lo Prado, Pudahuel y Quinta Normal.

30 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 1994, p. 68.

31 Véase De Mattos, S*antiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo*, p. 29-56.

verdaderas nuevas ciudades alrededor del área metropolitana de Santiago. Se conciben como conjuntos socialmente integrados, que deben contener en su interior espacios destinados a vivienda social, bajo los principios de favorecer una supuesta mezcla social en las nuevas áreas urbanas proyectadas por el sector privado.

Innovaciones y continuidades en los programas de vivienda durante los años noventa

Como ya se ha señalado en el presente capítulo, durante los años noventa se realizan algunas importantes acciones en el campo de los programas de vivienda. Por una parte, se siguen desarrollando las alternativas puestas en marcha durante el período militar y, por otra, se materializan una serie de programas, que dinamizan y ponen en el tapete nuevos desafíos en la gestión de las políticas habitacionales, relacionadas, en su mayoría, con el significativo aumento de las soluciones otorgadas. En términos generales, los objetivos básicos que se trazan durante la década de 1990 en materia de vivienda son los siguientes:

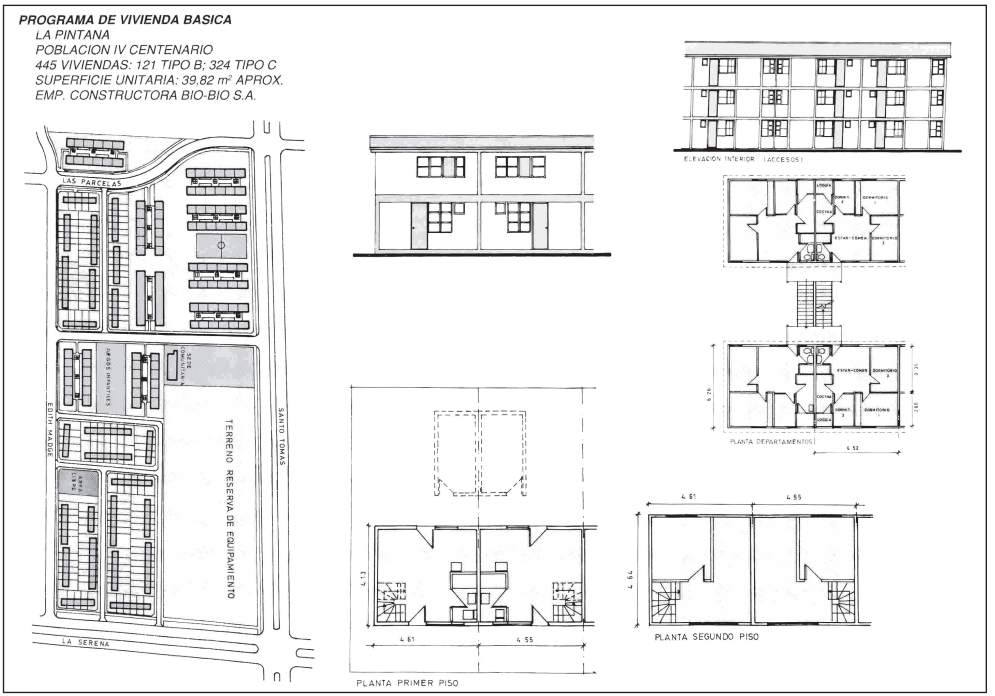
- Congelar el déficit cuantitativo existente.
- Avanzar en el mejoramiento de la calidad del parque habitacional.
- Aumentar los recursos orientados a entregar soluciones habitacionales para las familias más pobres.

En este esquema, los gobiernos de la Concertación procuran dar preferencia en sus acciones a las familias de más bajos ingresos, con lo cual, tratan de reducir decididamente el déficit acumulado durante los años setenta y ochenta. En esta dirección, se ampliaron las alternativas de autoconstrucción y se innovó en las modalidades de postulación al programa de Vivienda Básica, que comienza a acoger a algunos colectivos de población que antes no estaban considerados. Las modificaciones realizadas a esta última modalidad podemos sintetizarlas en los siguientes puntos:

a. Permitir la postulación agrupada.
b. Disminuir la incidencia de los subsidios a sectores medios, de mayor ingreso comparativo.
c. Introducir líneas destinadas a sectores vulnerables, tales como jefatura de hogar femenina, adulto mayor y discapacitados.
d. Incentivar la renovación urbana[32].

[32] Rugiero, *Experiencia chilena en Vivienda Social*..., *op. cit.*, 1998, p. 45.

Figura 75. Ejemplo Programa de Vivienda Básica, población iv centenario, comuna de La Pintana



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria 1993, *op. cit.*

La tipología de vivienda básica (figura 75), cuyos orígenes los comentamos en el capítulo ix, es, al igual que en los años ochenta, la principal modalidad de vivienda pública que se edifica en el decenio de 1990. Solo en el primer quinquenio de esta última década se construyeron 122.078 soluciones de este tipo, cifra que representa casi el 20 por ciento del total de viviendas sociales levantadas durante el período 1990-1999.

Dentro del esquema de soluciones otorgadas por el programa de Vivienda Básica, se reimpulsó una iniciativa diseñada a mediados de los años ochenta, con el nombre de Programa Especial de Viviendas, que se transformó en el Programa Especial para Trabajadores, PET. Este programa busca «canalizar el aporte de las empresas al ahorro para la vivienda de sus trabajadores, y continúa atendiendo a otros grupos organizados por entidades públicas o privadas, denominadas entidades organizadoras»[33]. El cuadro 44 muestra el total de subsidios que otorgó el Estado en el marco de dicho programa, entre 1990 y 1998, llegándose a un total de 132.094

[33] *Ibídem*, p. 44.

en el citado período. Cada subsidio es entregado por una sola vez y es un indicador válido para conocer el número de viviendas edificadas por el sector público. Estas cifras muestran la importancia que ha tenido la mencionada modalidad de vivienda social y permiten afirmar que se ha convertido en una solución intermedia entre aquellas alternativas mínimas, como la vivienda básica y progresiva, y las opciones superiores que subsidia el Estado. En este sentido, las residencias otorgadas por el PET varían en superficie, de 35 a 50 metros cuadrados, siendo las menores factibles de ser ampliadas con el esfuerzo de los propios beneficiarios.

Cuadro 44. Subsidios otorgados en el contexto del Programa Especial de Trabajadores, 1990-1998

Años	*Soluciones*	%
1990	14.574	11,03
1991	13.602	10,3
1992	20.838	15,78
1993	16.535	12,52
1994	15.259	11,55
1995	15.698	11,88
1996	13.400	10,14
1997	11.587	8,77
1998	10.601	8,03
Total	132.094	100,00

Fuente: Mideplan, 1999.

Dentro de los conjuntos residenciales llevados a cabo en el contexto del Programa Especial de Trabajadores, está la Comunidad Andalucía, que se construyó en la ciudad de Santiago, a partir de un convenio entre la Junta de Andalucía, por parte del Estado español, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por parte del Estado chileno. La ejecución del programa fue llevada a cabo en el año 1992, con la construcción de 178 viviendas agrupadas en departamentos dúplex, casas pareadas de dos y tres pisos. El proyecto tuvo, dentro de sus objetivos, redensificar una manzana de un antiguo barrio residencial e industrial al sur del centro de Santiago. En el terreno existía un antiguo *cité*, edificado a principios del siglo xx por la sociedad de beneficencia católica León xiii, con la finalidad de construir habitaciones a los obreros de una industria del sector. Las viviendas del *cité* tenían 25 metros cuadrados de superficie y se encontraban en un estado deplorable, situación que justificaba su demolición[34].

[34] San Martín, *Comunidad Andalucía: ejemplo de cooperación internacional*, 1994, p. 4.

El nuevo conjunto residencial que se levantó en esta superficie estuvo destinado a los habitantes de dicho *cité*. Desde el punto de vista de su diseño, la Comunidad Andalucía también respetó el antiguo tejido urbano del barrio, a través de un esquema que recupera la calle corredor de fachada continua con edificios de 3 y 4 pisos de altura. Interiormente se organizó con dos sistemas principales de espacios públicos, que se cruzan en una plaza, recordando los trazados de los antiguos *cités* del barrio. En el interior se abren otros pasajes con pequeñas plazuelas y viviendas de dos pisos. En las dos esquinas exteriores del terreno se ubicaron dos almacenes de abasto de similares características a los ya existentes en el barrio; además, en la plaza central de conjunto, se proyectaron cuatro locales para actividades comunitarias. La agrupación se cierra al exterior, dejando tres entradas principales, para acceder a las viviendas por el interior del conjunto[35].

Se entregaron dos tipologías de vivienda. La primera estuvo conformada por un espacio interior de doble altura; y la segunda, por un espacio de tres alturas. Cada una de ellas contó en la primera planta con una superficie de 30 a 36 metros cuadrados, que podrían ampliarse al doble en el futuro[36]. Las figuras 76 y 77 muestran vistas actuales del conjunto y el plano respectivo.

Figura 76. Vistas de la Comunidad Andalucía hacia 2002



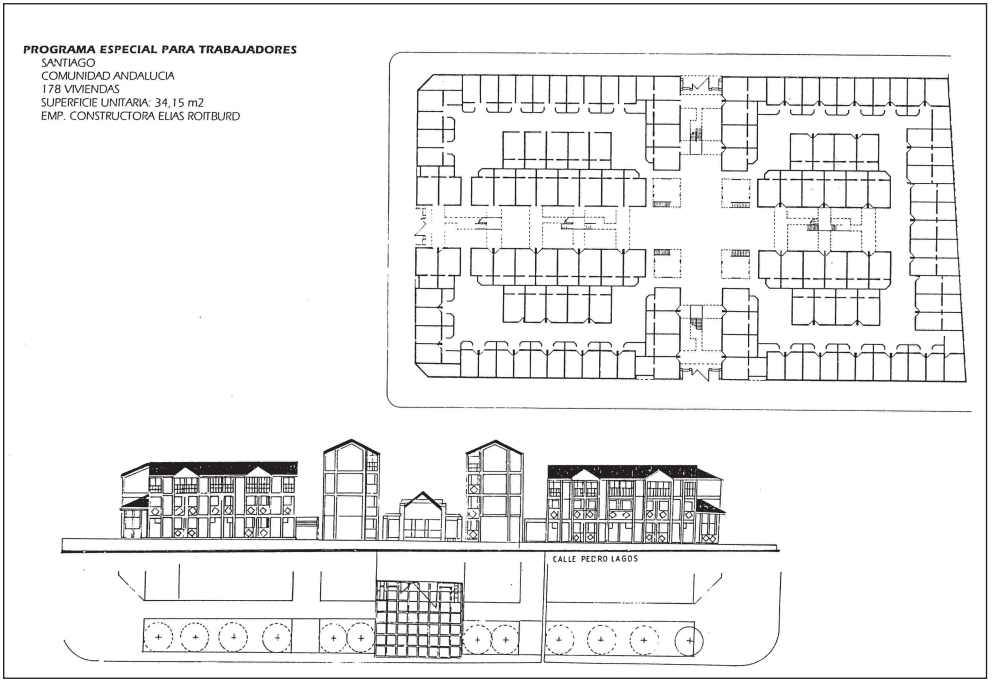
[35] *Ibídem*.

[36] Hidalgo, y Álvarez, *La cooperación habitacional entre Chile y España: el caso de la Comunidad Andalucía. La visión de los residentes*, 1999, p. 185-188.



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 2002.

Figura 77. Plano de la Comunidad Andalucía



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria 1990, *op. cit.*

La Comunidad Andalucía es una población modelo, y marcó el inicio de algunas intervenciones que han tenido lugar en algunos espacios consolidados de la ciudad de Santiago. En este sentido, en la materialización del proyecto también se aprovechó un nuevo subsidio que se comenzó a otorgar en los años noventa a la adquisición de viviendas en áreas de renovación urbana, el que ha llevado a generar importantes promociones inmobiliarias en las áreas centrales de la capital de Chile.

Estudios realizados a fines de la década de 1990 demostraron que los habitantes de la Comunidad Andalucía se mostraban altamente satisfechos con la solución de vivienda otorgada, lo que quedó representado por el grado positivo de respuesta que tuvieron los usuarios a la hora de efectuar trabajos y «mejoras» en sus viviendas. A su vez, esta situación da cuenta de la valoración que tienen en los depositarios de la vivienda social la localización y diseño de los conjuntos, variable que queda muchas veces relegada por los costos y el gran tamaño de los conjuntos que se construyen en la actualidad[37].

Dentro de las nuevas modalidades de vivienda social impulsadas en la última década, debemos hacer especial mención al Programa de Vivienda Progresiva, PVP, que se creó el año 1990. Como se ha visto en la presente investigación, las alternativas de autoconstrucción propiciadas por el Estado chileno han formado parte integral de la política de vivienda en Chile, prácticamente desde comienzos de los años treinta, con la promulgación de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera. Especial impulso cobrarán este tipo de soluciones hacia la década de 1950 con el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua, confeccionado, como vimos, a partir de un convenio de cooperación entre el gobierno de Chile y de Estados Unidos.

Posteriormente, en los años sesenta el fomento a la autoconstrucción por parte del Estado llegó a su punto máximo, con la Operación sitio. A finales de los setenta y durante casi la totalidad de la década de 1980, a partir del Programa de Mejoramiento de Barrios, se continuaron impulsando estas modalidades habitacionales, tal como tuvimos ocasión de mostrar en el capítulo anterior. Precisamente el Programa de Vivienda Progresiva se basa en la experiencia acumulada por estas últimas alternativas e institucionaliza la dotación de unidades sanitarias y la posterior edificación de la vivienda definitiva como un programa de vivienda, aspectos que fueron considerados por las soluciones de Mejoramiento de Barrios, pero que no se sistematizaron como programa. En este sentido, como se apuntó en el capítulo IX, estas modalidades otorgaban una caseta sanitaria y conexión a la red de servicios de urbanización a las familias que vivían en los

[37] *Ibídem.*

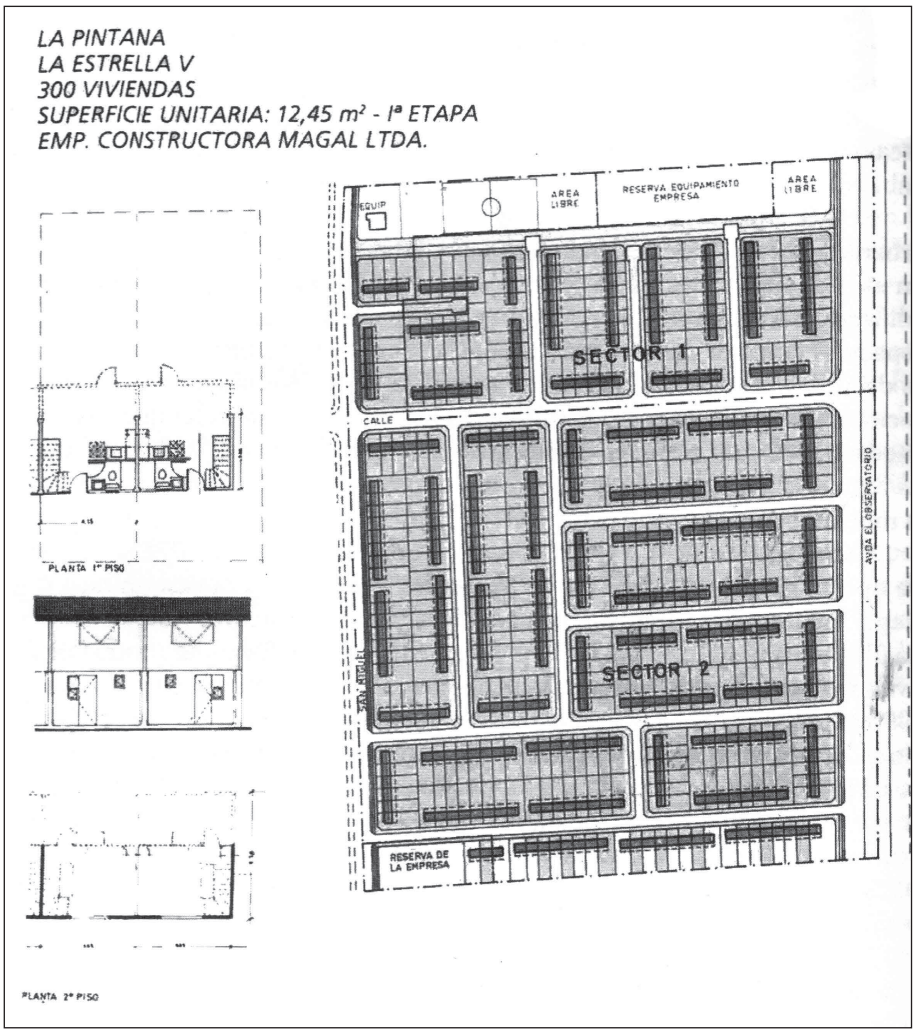
asentamientos precarios; una vez construida dicha unidad sanitaria eran los propios habitantes quienes iniciaban la consolidación definitiva de su vivienda, tarea realizada sin ningún tipo de apoyo oficial, tanto técnico como financiero.

En esta dimensión, el Programa de Vivienda Progresiva vino a llenar el vacío dejado por estas últimas acciones, promoviendo la edificación de la unidad sanitaria y de la vivienda definitiva. El Estado cumple aquí un papel relevante y trata de potenciar la autoconstrucción dirigida como una alternativa que compromete al propio necesitado de vivienda en la solución de su carencia habitacional. Durante los años ochenta, fueron los mismos residentes, en base a su iniciativa individual quienes edificaron su unidad de vivienda una vez que se saneaba su población, teniendo el sector público un papel de carácter pasivo. En este sentido, el PVP concibe la vivienda como un proceso habitacional que comienza con una unidad inicialmente modesta pero mejorable en el tiempo, donde se incorporan los recursos de los propios pobladores. Algunos estudios recientes han señalado que el Programa de Vivienda Progresiva «fue la respuesta programática a tres importantes necesidades: la escasez de vivienda, la falta de acceso de los más pobres a una solución habitacional y la escasa participación de la población»[38].

El PVP considera como solución una primera etapa compuesta de un sitio urbanizado que puede fluctuar entre 60 y 100 m², de una unidad sanitaria y de un espacio habitable, que en su conjunto no superan los 24 m² de superficie edificada. La segunda etapa y final se refiere a la construcción de los demás espacios necesarios para lograr la superficie que entrega una vivienda básica, es decir, hasta 45 m². La selección se realiza considerando: la estratificación socioeconómica del postulante, las características del grupo familiar, la antigüedad de la inscripción, el ahorro previo y la condición de «allegamiento». La figura 78 ilustra un planos y plantas del tipo de viviendas llevadas a cabo bajo la modalidad propuesta por el PVP.

[38] Rugiero, *Experiencia chilena en Vivienda Social*..., *op. cit.*, p. 47.

Figura 78. Programa de Vivienda Progresiva, comuna de La Pintana, Santiago



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Memoria 1992, *op. cit.*

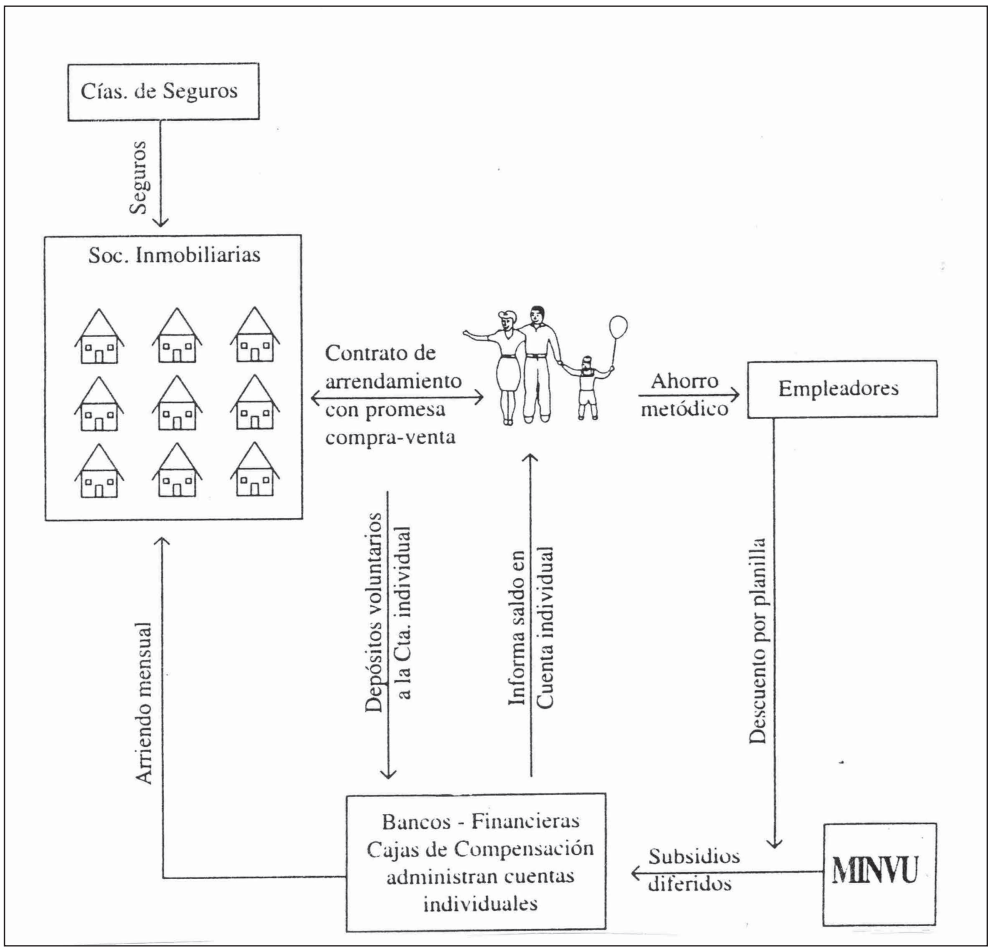
Entre los años 1991 y 1998 se inició la construcción de 56.672 soluciones de tipo progresivo (ver cuadro 45), cifra que representa casi un diez por ciento del total de las viviendas sociales edificadas durante los años noventa. La filosofía imperante en el PVP ha permitido también formular otras alternativas destinadas a mejorar el parque habitacional existente. Así se inició hacia 1993 el Programa Construcción, Ampliación y Mejoramiento, CAM, orientado a antiguos beneficiarios de lotes con servicio que

permite completar la casa, con la posibilidad de alcanzar los estándares de una vivienda básica. A través de esta alternativa, aquellos pobladores que se vieron involucrados en los años ochenta en alguna de las intervenciones promovidas por los programas de Mejoramiento de Barrios pueden postular a la segunda etapa del PVP, con lo que reciben un subsidio y ayuda técnica para continuar con la edificación de su vivienda.

A partir del citado Programa Construcción, Ampliación, Mejoramiento, se han puesto en marcha algunas opciones dirigidas directamente a las familias allegadas, como el caso de la Densificación Predial, la que se puede definir como «la subdivisión y construcción de más de una vivienda, permitiendo así el acceso de nuevas familias a la propiedad de los lotes resultantes y a las nuevas construcciones»[39]. La Densificación Predial se ve apoyada además por las normativas establecidas por la Ley de Propiedad Horizontal, que han permitido desarrollar proyectos en aquellos casos en que los sitios no alcanzan a cumplir con las normativas mínimas permitidas por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (ver figura 79). Esta modalidad de solución al problema de los allegados ha permitido que familias amparadas por sus propios parientes puedan optar a una residencia digna, aprovechando la cesión de suelo que ellos mismos realizan.

[39] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Alternativas de Densificación Predial en Programas de Vivienda Progresiva, 1995, p. 4.

Figura 79. Esquema hipotético de subdivisión generada por densificación predial y características técnicas de su posible adscripción al Programa de Vivienda Progresiva



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Alternativas de densificación, *op. cit.*

Cuadro 45. Soluciones iniciadas por el Programa de Viviendas Progresivas, 1991-1998

Año	*Soluciones*	%
1991	5.801	10,24
1990	9.169	16,18
1992	6.256	11,04
1993	6.256	11,04

1995	9.817	17,32
1996	9.365	16,52
1997	5.281	9,32
1998	4.727	8,34
Total	56.672	100,00

Fuente: Mideplan, 1999.

Durante los años noventa, también se han tratado de elaborar instrumentos de financiamiento que beneficien a las familias de ingreso medio; concretamente, la innovación de mayor importancia que se ha desarrollado es el Sistema de *Leasing Habitacional*, que puede definirse como una forma de arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa. Esta nueva modalidad de acceso a la vivienda se venía ya discutiendo hacia finales de la década de 1980 y fue instaurada definitivamente en 1996.

Un papel trascendente en su formulación lo cumplió la Cámara Chilena de la Construcción, agrupación gremial que sigue teniendo una activa participación en las iniciativas públicas en el campo de la edificación de viviendas sociales hasta nuestros días. Se propuso en un principio para favorecer a los siguientes grupos de la población:

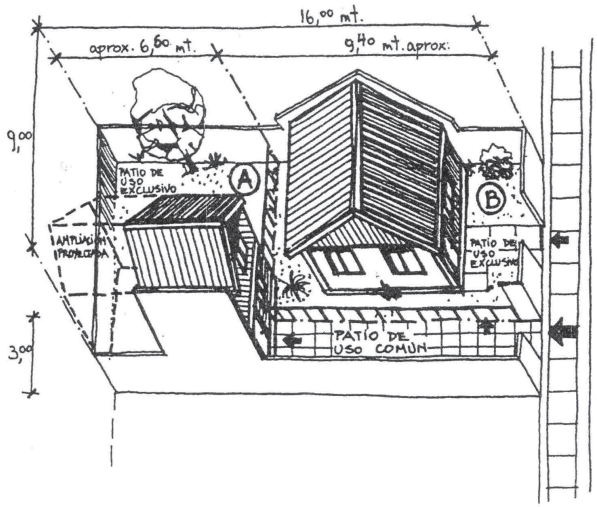
a. Las familias de clase media, que viven como arrendatarios y tienen dificultades para formar un ahorro previo para comprar una vivienda por tener otros gastos importantes en educación, salud, bienes durables y vestuario.
b. Los trabajadores por cuenta propia y los pequeños empresarios, que tienen flujos regulares de ingreso, pero no son sujetos de crédito por la dificultad para acreditarlos.
c. Familias jóvenes de bajos ingresos, por cuanto no existe un mercado de arriendo adecuado para este sector[40].

Como apuntamos, el *leasing* consiste en un contrato de arriendo con promesa de compra, en el que mensualmente se va pagando una determinada suma fija, parte de la cual se destina para pagar el precio del bien raíz en forma tal que, al cabo del tiempo preestablecido, que fluctúa entre 8 y 20 años, el arrendatario se hace dueño de esa vivienda. Este instrumento de compra «está orientado para el financiamiento de viviendas, cuyos valores fluctúan entre 500 a 2 mil unidades de fomento, y entre sus ventajas se cuentan la obtención inmediata del subsidio habitacional, el pago mensual similar a los arriendos cobrados en el rango de precio donde actúa el *leasing*

[40] Almarza, *Leasing Habitacional*, 1995, p. 202.

y no requiere de cuota de entrada»[41]. Lo anterior queda complementado con la figura 80, que muestra la estructura operacional del *Leasing Habitacional* y los agentes involucrados.

Figura 80. Estructura operacional del Leasing Habitacional



Situación original:	Sitio inferior a 160 m², con vivienda definitiva de un piso del propietario, quien cede o vende derechos sobre una proporción del sitio al allegado.
Instrumento legal que se aplica:	Ley de Propiedad Horizontal, ya que el terreno no puede subdividirse debido a su tamaño.
Viviendas proyectadas:	Vivienda de dos pisos para el allegado, incluidas sus posibles ampliaciones. En el proyecto quedan señalados los espacios de uso exclusivo y de uso común.
Postulan a:	Allegado postula a Primera Etapa, Programa Privado de Densificación Predial.
Acreditan terreno:	Allegado con promesa de Cesión de Derechos a su favor o con una Cesión de Derechos inscrita en el Conservador de Bienes Raíces a su nombre y con Certificado de Dominio vigente del propietario.

Fuente: Almarza, *op. cit*

El *leasing* partió con gran expectativa: se esperaba que el sistema activase de forma considerable el acceso de dichos grupos a la vivienda. Sin embargo, en un comienzo se presentaron algunas dificultades, y hacia 1998 solo había logrado alcanzar una cifra de mil contratos, que se acogieron a los beneficios del programa. El propio ministro de la Vivienda, bajo el mandato de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, señalaba a este respecto lo siguiente:

[41] Diario *La Tercera*, Solo mil contratos de leasing en dos años (8 de octubre de 1998). Recuperado de http://www.latercera.cl.

> Creo que cometimos un gravísimo error cuando lanzamos fuertemente el *leasing* en 1996, porque le asignamos una responsabilidad que no podía cumplir. Dijimos que íbamos a hacer 10 mil operaciones el primer año y no fue así, y ni podía serlo, porque estas cosas se demoran en madurar. Hoy el *leasing* está caminando muy bien, con unas cien operaciones mensuales[42].

Hacia finales de 1998 y 1999 se han intentado realizar algunas modificaciones al sistema, que permitiesen dar mayor estabilidad y rentabilidad a los capitales que se movilizan en él. En este sentido, los principales cambios introducidos van en la dirección de eliminar restricciones al proceso de «securitización»[43], que se asocia con la flexibilización del mercado de valores.

Hoy día se pretende que el *leasing* sea la vía por la cual las familias chilenas de ingresos medios accedan a la ayuda que entrega el Estado en materia de vivienda; con él, además, se pretende activar la movilidad habitacional de las familias de salarios medios bajos, modalidad que se ha propuesto para revertir el proceso de segregación residencial que se les atribuye a los conjuntos residenciales construidos por el sector público. Además, en la actualidad se está tratando de eliminar el último tramo del Subsidio Habitacional, es decir, de aquellas viviendas que van de 1.000 a 1.500 Unidades de Fomento, cuyo vacío debería ser llenado a través del *leasing*. Esta medida pretende dejar el Sistema de Subsidio solo para las viviendas de más bajo valor y activar de paso al *leasing*, con lo que se puede inducir la demanda de las residencias para los grupos medios a través de esta vía.

Desde la perspectiva de la presente investigación, creemos que las innovaciones que en la actualidad se están desarrollando en Chile deben ser evaluadas desde una óptica temporal. Los casos descritos en este apartado muestran una readaptación de algunas medidas iniciadas en los años ochenta y la puesta en marcha de nuevas acciones, las cuales, como el *leasing*, se encuentran en claro proceso de consolidación, por lo que su evaluación debe ser realizada una vez que dicho proceso haya finalizado.

---

42 Diario *La Tercera*, Ministro de Vivienda: En cuatro años terminará déficit habitacional en Chile (29 de noviembre de 1998). Recuperado de http://www.latercera.cl.

43 La securitización consiste en que una entidad financiera acumula un número importante de contratos de *leasing* y con cargo a esos activos emite títulos de deuda de largo plazo. Estos papeles pueden ser adquiridos por empresas como las Asociaciones de Fondos de Pensión, compañías de seguro, fondos de inversión. Diario *La Tercera*. Medidas para revivir el *Leasing Habitacional* (21 de julio de 1998). Recuperado de http://www.latercera.cl.

El Programa Chile Barrios y los esfuerzos actuales en torno a los asentamientos precarios

La última iniciativa que se puso en marcha en el contexto de los gobiernos de la Concertación para dar solución al problema de los asentamientos precarios fue la formulación del Programa Chile Barrios, que viene a recoger la experiencia que ha tenido este país en lo que se refiere a la intervención en este tipo poblaciones.

En este sentido, en los objetivos de los distintos planes de vivienda diseñados desde los años cincuenta, la quimera de la erradicación total de las poblaciones marginales ha estado presente en cada uno de los discursos que han pronunciado los distintos gobiernos. Nuevamente durante los gobiernos de la Concertación se ha señalado que se eliminarían todos los asentamientos precarios. Para llevar a cabo esta labor, una primera tarea que se realizó fue la de confeccionar un catastro con los asentamientos que presentaran carencias en los diferentes servicios de carácter básico, como agua potable, alcantarillado, luz eléctrica, tanto en el medio urbano como en el rural.

Lo anterior llevó a elaborar el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios en 1996, el cual detectó 972 «campamentos» en todo el país, compuestos por 117 mil familias, es decir, más de medio millón de personas que vivían en la marginalidad (ver cuadro 46). Este universo se constituyó en la población objetivo del Programa Chile Barrio, formulado en 1997 y anunciado oficialmente por el presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, durante su discurso del 21 de mayo de 1997. Los objetivos específicos planteados por el programa son concretamente los siguientes:

- Desarrollo comunitario e inserción social
- Habilitación laboral y productiva
- Mejoramiento de la vivienda y el barrio
- Apoyo al fortalecimiento institucional de programas destinados a la superación de la pobreza[44]

Este programa no solo se ha formulado para proporcionar soluciones en infraestructura, como la vivienda, sino que también pretende dar mayores y mejores oportunidades a las personas para que eleven su calidad de vida e ingresos mensuales mediante la capacitación y otros programas de ayuda. En este sentido, podemos afirmar que Chile Barrio pretende involucrar un esfuerzo multisectorial, que ha implicado la descentralización del trabajo

[44] Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Balance de la política social en los años noventa..., op. cit.*, p. 34.

a través de los gobiernos regionales y municipios y, también, la activa participación de los pobladores de los campamentos. El Directorio Nacional del Programa está integrado por: los ministros de Vivienda y Urbanismo, de Planificación y Cooperación, de Bienes Nacionales, el subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, el director del Fondo de Solidaridad e Inversión Social y el director del Servicio Nacional de Capacitación, entre los más importantes[45].

Cuadro 46. Asentamientos precarios según disponibilidad de servicios y propiedad de la tierra, 1997

Agua potable	*Nº asentamientos*	*Nº familias*	*% país*
Con agua adentro del asentamiento	658	83.742	81,7
Sin agua adentro del asentamiento	284	18.733	18,3
Total	972	102.475	100,0
Alcantarillado o fosa séptica			
Sí	260	26.292	25,1
No	712	78.516	74,9
Total	972	104.803	100,0
Electricidad			
Con medidores en el asentamiento	806	S/inf	82,9
Sin medidores en el asentamiento	166	S/inf	17,1
Total	972		100,0
Propiedad del terreno			
Privada	149	S/inf	15,3
Municipal	84	S/inf	8,6
Del MINVU	59	S/inf	6,1
De Bienes Nacionales	97	S/inf	10,0
De otra institución fiscal	54	S/inf	5,6
De los residentes	291	S/inf	29,9
Desconocida	24	S/inf	2,5
Mixta	214	S/inf	22,0
Total	972		100,0

Fuente: Programa Chile Barrios, 1997.

[45] Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Programa Chile Barrio*. Recuperado de http://www.minvu.cl.

Chile Barrio plantea en sus fundamentos la coordinación de cada uno de los servicios aludidos en las acciones que estos desarrollan o pueden efectuar en los asentamientos precarios identificados por el programa. La filosofía del programa intenta potenciar, por un lado, las actividades que cada agencia pública desarrolla en el ámbito señalado y, por otro lado, trata de iniciar nuevas estrategias de intervención en estos lugares. En esta perspectiva, citando fuentes oficiales, podemos apuntar que «la estrategia seguida por Chile Barrio propone una lógica de intervención que reorienta, modifica y articula programas y servicios existentes para que interactúen en un territorio determinado y promueve y acuerda acciones con la participación y compromiso activo de las propias comunidades y los municipios en planes de acción compartidos»[46].

En 1997 se inició la Fase Piloto, que partió con 26 campamentos y 4.115 familias. Con ese aprendizaje, en 1998 se inició la Fase Regular, con 176 campamentos y más de 22 mil familias, con las que aún se trabaja. En 1999 el trabajo se comenzó a realizar con alrededor de 200 campamentos nuevos, con 27 mil familias más, y además se elaboró un Plan de Inversiones en Infraestructura para la totalidad de los campamentos. La inversión por familia es de alrededor de 130 Unidades de Fomento. De esta manera, alrededor de 400 asentamientos, de un total de 972, estuvieron en intervención por Chile Barrio en 1999. Esta situación permitió que aproximadamente 42 mil familias de los campamentos elegidos superen su situación de precariedad. Cabe señalar que de las 117 mil familias que fueron detectadas en el Catastro Nacional de Asentamientos Precarios, en diciembre de 1998, un total de 12 mil ya han superado sus problemas de viviendas. Los avances de Chile Barrio eran expuestos por un diario de la capital de Chile el 14 de mayo de 1999, en el cual se apuntaba lo siguiente:

> A dos años de su inicio, el programa Chile Barrio logrará en 1999 radicar la mitad de los 972 campamentos existentes en todo el país, beneficiando a casi 50 mil de las 117 mil familias que viven allí en extrema pobreza.
>
> De este modo, según el compromiso, que reafirmaron ayer junto al presidente Eduardo Frei los diversos organismos involucrados en esta estrategia, el problema de los asentamientos precarios quedará resuelto en su totalidad el año 2003[47].

[46] *Ibídem.*

[47] Diario *El Mercurio*, Chile Barrio Saneará 50% de los campamentos (29 de noviembre de 1998). Recuperado de http://www.elmercurio.cl.

Según las fuentes oficiales, Chile Barrio es un aporte real en la formulación de las nuevas políticas públicas que tratan de definir y ubicar a los beneficiarios en base a parámetros objetivos, basados en criterios de «focalización de los recursos públicos hacia los sectores más pobres y un esquema de trabajo descentralizado con una activa participación de los gobiernos regionales, municipios y de los pobladores»[48]. Estos últimos aspectos han sido destacados en las distintas exposiciones que han hecho las autoridades del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respecto de las virtudes del programa, como la que hizo el entonces ministro de esa cartera, Sergio Henríquez, al diario *La Tercera* en agosto de 1998, oportunidad en la que señaló:

> Esta iniciativa pretende atacar de forma integral la pobreza más dura de nuestro país. Esa que vive sin luz ni alcantarillado, y en casas de material ligero. El programa no solo soluciona el problema habitacional, también capacita laboralmente, mejora el barrio y da accesos a actividades comunitarias[49].

A pesar de un inicio relativamente prometedor, la iniciativa de Chile Barrios como estrategia de intervención en los asentamientos precarios ha quedado algo estancada en los primeros años del siglo xxi, lo que se ha traducido en que instituciones de beneficencia privada tengan mayor protagonismo que dicho programa del Estado. En este sentido ha surgido al interior de grupos católicos, vinculados al Hogar de Cristo y otras instituciones civiles, una iniciativa llamada *Un Techo para Chile*, compuesta, en su mayoría, por jóvenes universitarios que ven en la solidaridad una de las alternativas para combatir la pobreza y miseria persistente en las ciudades chilenas, más allá de la burocracia y discurso público que año a año señala que terminará con las poblaciones marginales en Chile.

En este marco, el trabajo de *Un Techo para Chile* consiste en la construcción de mediaguas en los campamentos y asentamientos marginales que existen en el país. Dicha labor se realiza en forma voluntaria y se financia gracias a campañas de recolección de fondos por los propios voluntarios, junto al apoyo de algunas instituciones financieras que abren cuentas para depositar los aportes de los ciudadanos. El trabajo *Un Techo para Chile* también ha involucrado la confección de un catastro de campamentos en las distintas regiones de Chile, labor que ha permitido tener panorama

---

48 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Programa Chile Barrio*. Recuperado de http://www.minvu.cl.

49 Diario *La Tercera*, Mil millones de dólares para Chile Barrios (6 de agosto de 1998). Recuperado de http://www.latercera.cl.

actualizado al año 2003 sobre la localización y características de las familias que habitan en esos lugares.

Aunque Chile Barrios no haya terminado con sus ambiciosas metas, es interesante destacar que, en el contexto internacional, iniciativas de este tipo también se han intentado poner en marcha en las últimas décadas. En este sentido, debemos mencionar que existen algunas modalidades de intervención en áreas urbanas deprimidas, que se han venido realizando en el Viejo Mundo en el contexto de la Unión Europea. En la actualidad, se pueden sintetizar en el Programa Urban, que trata de realizar proyectos integrales, que involucren tanto aspectos físicos, por ejemplo de infraestructura urbana, como dimensiones sociales relacionadas con acciones que permitan revertir determinadas condiciones de exclusión y marginalidad, a través de iniciativas de educación y de empleo.

En esta perspectiva se puede apuntar que, a partir de la década de los ochenta, la Comunidad Europea ha fomentado la aplicación de políticas urbanas tendentes a solucionar las diferentes carencias que existen en los distintos ámbitos del desarrollo urbano de las ciudades comunitarias. Estas políticas se han materializado a través de los marcos comunitarios de apoyo y de la ayuda a las actividades innovadoras. En este contexto es posible desatacar los Proyectos Piloto Urbanos[50], impulsados al amparo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER. Este instrumento se inserta dentro de los llamados Fondos Estructurales, formulados para «combatir las raíces estructurales del atraso socioeconómico de regiones y áreas comunitarias que padecen problemas de nivel de renta bajo, declive industrial y éxodo rural, entre otros»[51].

El Programa Urban se inserta dentro de la Iniciativas Comunitarias, que tienen como objetivos básicos contribuir a la solución de problemas directamente relacionados con la realización de otras políticas comunitarias, favorecer la aplicación de estrategias comunitarias a escala regional y contribuir a resolver problemas comunes a determinadas categorías de regiones. Por su parte, Urban persigue con sus actuaciones contribuir a la búsqueda de soluciones para el grave problema social que constituye la

[50] Los Proyectos Pilotos Urbanos tienen como objetivo contribuir al desarrollo económico y a la cohesión social en las zonas urbanas a partir de actividades innovadoras que involucren la rehabilitación de aquellas áreas. Según un reporte anual de 1996 de la política regional europea, existían en el período 1990-1993 un total de 33 Proyectos Pilotos Urbanos en las diferentes ciudades comunitarias, de los cuales tres se localizan en ciudades españolas: Bilbao, Valladolid y Madrid. En términos generales, estos proyectos basan su acción en un enfoque integrado de los problemas urbanos y hacen especial referencia a aspectos vinculados a la generación de empleo, exclusión social y fortalecimiento de la participación ciudadana en su respectiva formulación y aplicación (Commission Européennee, *Projets Pilotes Urbains. Article 10 du Fonds Européen de Développement Régional*, 1996, p. 1).

[51] Pujadas y Font, *Ordenación y Planificación Territorial*, 1998, p. 163.

crisis de numerosos barrios urbanos, concediendo ayuda para: actividades de reactivación económica y social, renovación de las infraestructuras y mejora de la calidad del entorno.

Los proyectos son previstos, en general, para un plazo de cuatro años, y deben tener un efecto demostrativo para otras zonas urbanas. Se consideran preferentes los proyectos innovadores incluidos en las estrategias de integración urbana a largo plazo. Se trata de abordar los problemas urbanos en forma integrada dada la diversidad de factores que influyen en ellos. Se resaltan aquellos aspectos que tienen que ver con la integración de estas medidas con otras que ya se hayan elaborado, así como también elementos que tengan que ver con la coordinación de los sectores públicos, privados y actores locales involucrados. Resumidamente las medidas subvencionables son las siguientes:

- Organización de nuevas actividades económicas.
- Medidas de empleo a escala local.
- Mejora de los servicios sociales, sanitarios y de seguridad.
- Infraestructura y entorno, en relación con las medidas anteriormente enumeradas[52].

Al igual que el resto de las intervenciones financiables por los Fondos Estructurales, los proyectos de Urban han de ser cofinanciados entre la Comisión Europea y las administraciones públicas de los Estados miembros. En un futuro será sugestivo comparar los resultados obtenidos por la iniciativa Urban, el Programa Chile Barrio y otras alternativas de ese tipo llevadas a cabo en diferentes países iberoamericanos, con el fin de establecer puntos de comparación que permitan intercambiar las experiencias materializadas, tanto en Europa como en América. Interesará conocer las limitantes y logros obtenidos en cada caso para poder introducir innovaciones y correcciones a este tipo de intervenciones.

Los logros y limitaciones de la gestión habitacional en la última década del siglo XX

El decenio de 1990 ha quedado registrado en la historia de las políticas de vivienda como uno de los períodos en que se edificaron mayor número de viviendas sociales en Chile y, por ende, el lapso de tiempo en que se redujo con mayor rapidez el déficit habitacional. Las actuaciones en este campo son definidas como prioritarias dentro de la política social

[52] Comisión Europea, *Guía de las Iniciativas Comunitarias, 1994-1999*, 1994, p. 24.

que tratan de impulsar los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en esta década. Esta situación ha sido continuamente destacada por los distintos presidentes que el país ha tenido en estos últimos años. A modo de ejemplo, citaremos las palabras de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, que en 1996 se refirió a los logros alcanzados por el país en esta materia de la siguiente forma:

> En primer lugar, podemos mostrar con orgullo nuestro avance sistemático en términos de reducción del déficit habitacional crónico de nuestro país. Hoy en día Chile ocupa el primer lugar en América Latina en construcción de viviendas. En 1995 sobrepasamos la meta fijada para el año, que era de 108.000 viviendas. En 1996 se iniciará la construcción de 130.000 viviendas, cifra inédita, que es el resultado de una acción habitacional compartida entre el Gobierno, el empresariado y la organización y el ahorro de la gente. Esto significa reducir el déficit en 40.000 viviendas por año a contar de 1996, logro que es reconocido nacional e internacionalmente. En este año, alrededor de 94.600 soluciones habitacionales se destinarán a familias en situación de pobreza e indigencia, beneficiando directamente a unas 500.000 personas[53].

Según la información que muestra el cuadro 47, entre 1990 y 1999 se otorgaron 618.529 subsidios habitacionales para financiar la adquisición de las distintas viviendas que se edificaron bajo la acción de las diferentes iniciativas promovidas por el Ministerio de Vivienda Urbanismo, desde el Programa de Vivienda Progresiva hasta el Programa Especial de Trabajadores.

Cuadro 47. Producción de soluciones habitacionales del sector público, 1990-1999

Años	*Subsidios habitacionales (1)*	*%*	*Mejoramiento de barrios (2)*	*%*	*Total*	*%*
1990	51.343	8,30	20.677	11,31	96.927	12,09
1991	52.324	8,46	21.229	11,61	105.670	13,19
1992	58.077	9,39	18.655	10,20	108.699	13,56
1993	60.197	9,73	14.151	7,74	105.005	13,10
1994	64.556	10,44	12.009	6,57	106.460	13,28
1995	66.569	10,76	18.643	10,20	112.475	14,04
1996	70.918	11,47	19.102	10,45	116.972	14,60

[53] Frei, *Discurso de S. E. el presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional del 21 de mayo de 1996*, 1996, p. 32.

1997	63.376	10,25	18.032	9,86	105.580	13,17
1998	63.078	10,20	19.595	10,72	107.806	13,45
1999	68.091	11,01	20.764	11,36	111.249	13,88
Total	618.529	100,00	182.857	100,00	801.386	100,00

(1) Incluye subsidios para vivienda básica, progresiva primera etapa, rural, PET, general unificado y *leasing*.
(2) Incluye vivienda progresiva segunda etapa, mejoramiento de barrios y Chile Barrio.

Fuente: Mideplan, 1999.

Esta situación, sumada a los resultados logrados en el marco del Programa de Mejoramiento de Barrios, hace que dentro del período aludido se hayan alcanzado un total de 801.386 soluciones habitacionales, lo que ha permitido reducir en la actualidad el déficit de viviendas a casi un 50 por ciento de la cifra que existía en 1992, que era de 888.681 unidades.

Creemos que los principales logros en el tema que tratamos están justamente en las importantes cifras conseguidas durante el lapso de tiempo aludido, que dan un promedio de cerca de 80.000 soluciones habitacionales de carácter social entre 1990 y 1999, lo que ha permitido a numerosas familias acceder a una residencia con las condiciones mínima de equipamiento y servicios. Estas actuaciones han permitido a muchos chilenos salir de la marginalidad habitacional, lo que ha redundado en seguir mejorando las condiciones de salubridad de la población de bajos ingresos.

Además, como apuntamos en los apartados anteriores, se han puesto en marcha una serie de innovaciones en los programas de vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, lo que ha permitido mejorar la gestión pública de dichas acciones, proceso que ha repercutido favorablemente en la asignación y búsqueda de los recursos que los capitales privados invierten en el sector. Ejemplo de ello es el *Leasing Habitacional*, que acabamos de exponer, el cual partió tímidamente en sus primeros años y hoy se levanta como una alternativa innovadora en su campo y puede apoyar el acceso a la vivienda de numerosas familias. Por una parte, esta estrategia también ha permitido reformular el Sistema de Subsidio Habitacional, propuesto hacia finales de los años setenta, y que posiblemente quedará restringido solo a viviendas de hasta mil Unidades de Fomento, lo que significa acotar esta ayuda estatal precisamente hacia la población más pobre del país. Por otro parte, el *leasing* también apoya el Sistema de Movilidad Habitacional, que se presenta como una de las alternativas para que los beneficiarios de las viviendas sociales puedan optar a otras residencias, en función de las necesidades que va presentando la evolución de la familia.

Los estudios realizados acerca de la política de vivienda en la última década precisamente destacan estos aspectos, apuntando que se ha traducido

en la reducción a su mínima expresión de las ocupaciones ilegales. Junto a ello, los servicios básicos de urbanización cubren prácticamente la totalidad de la población; las metas de construcción no solo se han alcanzado, sino que muchas veces se han superado. Lo anterior se traduce en que efectivamente son los más pobres los que reciben las soluciones de vivienda, lo que deriva en una «percepción real de la gente de la posibilidad de obtener una vivienda subsidiada por el Estado»[54].

Así como se han obtenido importantes logros, se han producido también una serie de conflictos y problemas en estos últimos años, con matices algo distintos de los procesos que hemos venido observando durante esta investigación, los cuales se derivan a su vez de las mismas metas alcanzadas. En esta dirección, tal como hemos esbozado en el presente capítulo, la edificación masiva de viviendas sociales trajo aparejada una serie de dificultades que repercuten tanto en la administración de los programas como en la población beneficiaria.

Una de estas cuestiones es la referida a los problemas de calidad de construcción manifestada en algunos conjuntos residenciales, y que hicieron crisis en el invierno de 1997, período en que numerosas viviendas recién entregadas a sus propietarios se vieron seriamente afectadas por las inclemencias de la lluvia que se dejó caer en la zona central de Chile y que repercutió con especial vigor en la ciudad de Santiago, en la cual se vieron dañadas casi nueve mil viviendas (ver figura 81). Esta situación levantó una gran polémica sobre el tipo y la calidad de viviendas que se estaban construyendo en Chile para las familias de ingresos medios bajos y bajos.

Figura 81. Vistas de algunos de los problemas de calidad de la construcción en conjuntos de vivienda social, invierno de 1997



[54] Ducci, *Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa*, 1997, p. 104.




Fuente: *La Tercera*, junio-julio 1997 y Tele13 (www.t13.cl).

Lo anterior llevó a un intenso debate durante los meses siguientes a los sucesos comentados y algunos parlamentarios de la oposición al gobierno del entonces presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle señalaron que una de cada cinco viviendas sociales presentaba fallas[55]. Creemos que la respuesta al problema generado en torno a la calidad de construcción durante el año 1997 puede interpretarse como una consecuencia de la opción adoptada por la política de vivienda de los años noventa. Si se revisan algunas de las declaraciones realizadas por las mismas autoridades de dichos gobiernos, queda claro que la alternativa elegida fue construir la mayor cantidad de soluciones posibles, minimizando los costos para alcanzar el máximo de beneficiarios. Lo anterior queda ejemplificado en las declaraciones de la jefa de política habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la arquitecta Luz Nieto, que en 1997 señalaba lo siguiente:

> Por supuesto que quisiéramos construir casas de 60 m², todas con agua caliente y buenas terminaciones, pero existe un problema objetivo de recursos. Decir que la disyuntiva es calidad o cantidad es simplificar el tema.
>
> Con los niveles de déficit que tenemos hay que hacer todo lo posible por construir el mayor número de viviendas. No se trata de levantar casitas que se caigan al primer viento o se pasen con cualquier lluvia; pero sí de contar con un estándar que satisfaga las necesidades de las familias y al mismo tiempo permita atender masivamente a las familias que lo requieren[56].

[55] Diario *La Tercera*, Una de cada cinco viviendas sociales con fallas (7 de septiembre de 1997). Recuperado de http://www.latercera.cl.

[56] Diario *El Mercurio*, Viviendas Sociales: ¿Cantidad versus Calidad? (7 de septiembre de 1987). Recuperado de http://www.elmercurio.cl.

Las reminiscencias de lo ocurrido con los problemas de la calidad en la construcción llevaron al Gobierno a generar una serie de iniciativas tendentes a revertir las dificultades producidas en ese campo. Esto condujo en primer lugar a formular una Ley de Calidad de la Vivienda que se promulgó hacia finales de 1997. Se tomaron una serie de medidas que fueron en directa relación con elevar los requerimientos técnicos relativos a la edificación de las viviendas sociales. En este sentido, se han aumentado las inspecciones técnicas y se ha reforzado la dotación de profesionales dedicados a estas funciones. Respecto de estas últimas actividades, la prensa santiaguina se refirió a ellas en 1998 de la siguiente manera:

> El primer frente abordado ha sido la fiscalización. Al incremento de los inspectores de planta, se sumó la contratación de tres consultoras externas, las cuales emiten informes diarios sobre las diversas faenas en ejecución. Pero la estrategia va más allá. La subsecretaria de Vivienda, Berta Belmar, diseñó con la Cámara Chilena de la Construcción un esquema de trabajo conjunto, que incluye visitas frecuentes a terreno y la adopción inmediata de medidas.
>
> Los empresarios, también cuestionados en la crisis, se han sumado a este esfuerzo, en particular el comité de vivienda pública de la mencionada institución, cuyo presidente, Rogelio González, suele concurrir a las inspecciones[57].

En el contexto del proceso descrito, también se ha desarrollado un interesante debate en torno al equipamiento interno y externo de las viviendas. En este sentido, se han introducido una serie de innovaciones que están asociadas a mejorar las condiciones en que las viviendas sociales son entregadas a sus beneficiarios. Es así como en 1999 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo decidió incluir nuevas normas técnicas, entre las que figuran detalles como «lavaplatos de acero inoxidable, calentadores o 'cálifonts', baños equipados con tina y ducha teléfono, pisos de vinílico y cielos terminados, marcos de ventanas de aluminio, logia, canaletas, bajadas de aguas lluvia y estacionamientos»[58]. El propio ministro de aquella cartera en ese momento, Sergio Henríquez, señaló que se trataba de una revolución en la calidad de la vivienda, «toda vez que hasta 1990 lo usual era entregar a

[57] Diario *El Mercurio*, Nuevo sistema para fiscalizar casas sociales (10 de mayo de 1998). Recuperado de http://www.elmercurio.cl.

[58] Diario *El Mercurio*, En vigencia: 40 nuevos estándares para casas sociales (7 de mayo de 1999). Recuperado de http://www.elmercurio.cl.

la población inmuebles que solo estaban terminados en su obra gruesa y en medio de terrenos que no contaban con pavimento ni áreas verdes»[59].

Uno de los aspectos interesantes a destacar de lo señalado anteriormente es la capacidad y voluntad que ha mostrado el Estado chileno para responder a las dificultades que se han ido planteando, y la acogida dada a los diferentes actores involucrados en el proceso habitacional. Esto ha llevado a proponer una serie de cambios en un tiempo relativamente corto, los que todavía se encuentran en proceso de materialización, por lo que en un futuro será necesario realizar evaluaciones de estas últimas acciones.

A la crisis vivida por las dificultades en materia de calidad de la construcción, debemos sumar algunas críticas que se han realizado a la política de vivienda realizada por el Estado chileno en la década de 1990. En general, los dardos han apuntado al tamaño de las soluciones y a los procesos de segregación social y de fragmentación del espacio residencial que dichas actuaciones han provocado en las ciudades chilenas. Respecto de la primera cuestión, debemos mencionar que la principal modalidad de vivienda social edificada en los últimos años ha sido la vivienda básica, la cual comenzó a ser difundida en Chile hacia finales de la década de 1970, y cuya superficie no supera los 45 m² cuadrados construidos, como ya dijimos. Los principales problemas se han presentado en aquellos bloques en altura que no disponen del espacio suficiente para que los beneficiarios amplíen sus residencias. Este hecho se contradice con los principios que ha planteado la política de vivienda en los años aludidos y que tiene relación con el carácter dinámico de las soluciones y la progresividad de las mismas. Algunas tipologías de vivienda permiten llevar a cabo muy pocas modificaciones de las viviendas originalmente entregadas[60].

[59] *Ibídem.*

[60] Haramoto, *Vivienda Social: Un desafío para sustentabilidad del desarrollo*, 1995, p. 27.

Figura 82. Ampliaciones de las viviendas en espacios públicos, población Villa Valle del Sol, comuna de El Bosque



Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 1997

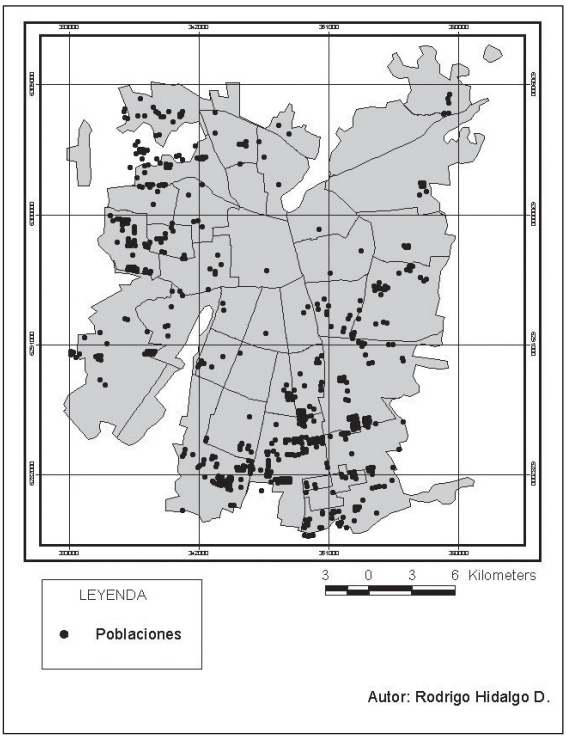
La figura 82 ilustra una de las situaciones que se ha producido en algunos conjuntos de viviendas básicas, en este caso en la población Villa Valle del Sol, en el municipio de El Bosque, en la ciudad de Santiago. La fotografía aludida muestra cómo los depositarios de las soluciones de vivienda social, en forma espontánea y sin control, se apoderan de los espacios públicos, y realizan sus propias ampliaciones, muchas veces con grave riesgo de producir daños estructurales en sus propios edificios, perforando paredes maestras. Este tipo de situaciones constituye justamente uno de los desafíos que debe abordar en la actualidad la gestión habitacional del Gobierno de Chile, para ir perfeccionando dentro de sus posibilidades los planes y programas que este desarrolla en la materia.

Las nuevas dimensiones en las formas de producción del espacio urbano de las políticas de la vivienda en los años noventa. Alcances para Santiago

Otra de las críticas que ha recibido la política de vivienda de los años noventa y la masificación de las viviendas básicas tiene que ver con la segregación residencial generada en base a estos conjuntos habitacionales. Si se observa la figura 83, que muestra la localización de dichas agrupaciones residenciales en la ciudad de Santiago, construidas entre los años 1979 y 2002, podemos mencionar que la ubicación de las intervenciones del Ministerio de Vivienda ha continuado con un patrón adquirido desde el comienzo de la edificación de las viviendas básicas. En concreto es relevante apuntar que los asentamientos de vivienda social tradicionalmente

se han ubicado en la periferia de las ciudades, y así siguen localizándose hoy, teniendo como criterio para ello los valores del suelo y la disposición de terrenos por parte de la entidad estatal que se ha encargado del sector vivienda en los diferentes períodos de tiempo.

Figura 83. Localización de poblaciones de vivienda social en Santiago, 1978-2002.



Además, si se complementa esta información con la ubicación de cada una de las poblaciones, se puede acotar que la localización de la vivienda social en la ciudad de Santiago, más que incorporar nuevos lugares al área urbana de la ciudad, se asocia a un proceso de densificación de la periferia, fenómeno que no escapa a las tendencias históricas mostradas por los conjuntos habitacionales populares desde el inicio de las políticas de vivienda social en Chile.

El cuadro 48 muestra el total de viviendas sociales construidas en el período 1978-2002, según períodos de seis años en las distintas comunas de Santiago. Para el total del lapso señalado los municipios que concentran mayor número de soluciones son Puente Alto (15,58%), La Pintana (11,54%), San Bernardo (9,11%), La Florida (8,07%), Maipú (6,89%),

Pudahuel (6,11%), Renca (5,83%), El Bosque (5,40%), Peñalolén (4,60), Quilicura (4,02) y La Granja (3,59%). Estas once comunas representan en su conjunto el 80,74% del total de viviendas sociales materializadas en Santiago en el período mencionado. Dicho de otra forma, de las 34 comunas que conforman el Gran Santiago, solo en 11 se han construido más de las tres cuartas partes del universo de viviendas edificadas durante 24 años. Esto informa que las soluciones de vivienda social que incluye este análisis, viviendas básicas más viviendas progresivas y viviendas del Programa Especial de Trabajadores, se han acumulado progresivamente en contados lugares de la ciudad, juntando con ello a población de similar estatus socioeconómico en áreas puntuales, muchas veces conectadas funcionalmente a la ciudad, pero aisladas socialmente y desprovistas de los equipamientos e infraestructuras mínimas que otorgan los rasgos urbanos a un territorio.

Del mismo cuadro 48 se observa que la cantidad de viviendas sociales progresivamente disminuyó entre 1984 y 2002, pasando de 64.804 viviendas construidas entre 1984-1989 a 37.369 en el lapso 1996-2002 para el conjunto de comunas del Gran Santiago. Por una parte, esto se puede deber a una disminución de la demanda y al aparente éxito de la política de vivienda que va cubriendo gran parte de la demanda, y con ello se requieren paulatinamente de menos viviendas. Por otra parte, lo anterior aparece como una paradoja, en el sentido de que hemos repetido que en el último decenio del siglo xx se superaron las cifras históricas de reducción del déficit habitacional en el país. Sin embargo, para entender esta situación es fundamental analizar el emplazamiento regional de la ciudad de Santiago y ampliar los límites geográficos del análisis, ejercicio poco frecuente en la lectura de los fenómenos espaciales en las ciudades.

Figura 84. Viviendas sociales en la comuna de Lampa





Fuente: Fotografías Rodrigo Hidalgo, 2003.

En este sentido, según información contenida en el cuadro 49, se puede señalar que la disminución aparente de las viviendas construidas en el Gran Santiago es en realidad el desborde de la vivienda social a las comunas periféricas de la mancha urbana que fija la gran conurbación santiaguina[61]. La figura 84 refleja el ejemplo de construcciones de unidades habitacionales en comunas periurbanas como Lampa, donde se ha trasladado la demanda de población que habita al interior de la conurbación, con los problemas asociados que ello genera en esas personas y que hemos analizado en este libro; como aumento de los tiempos de desplazamiento, carencias de equipamientos y servicios en estas nuevas áreas urbanizadas, rompimiento de relaciones parentales, de amistad y trabajo, entre otros aspectos de singular importancia.

Los datos aludidos muestran, en primer lugar, que en el período 1978-1983 se edificaron en dichas comunas 3.467 viviendas; entre 1984-1989, 5.575; en el lapso 1990-1995, 10.628; y entre 1996-2002, 9.076 unidades. Aunque muchas de estas viviendas son para población que efectivamente reside en las localidades asociadas a esas comunas, las cifras señaladas no dejan duda de que la vivienda social ya no se localiza preferentemente en la periferia inmediata de la ciudad, sino que se comienza a ubicar en aquellas comunas que limitan con el área metropolitana propiamente tal.

Gran parte del análisis de los efectos sociales y espaciales de los procesos de localización descritos se ha centrado en las externalidades negativas

[61] El concepto de conurbación fue acuñado a comienzos del siglo xx por el planificador inglés Patrick Geddes (1915), que lo definió como la fusión física de espacios urbanos que tienen un origen distinto y que es provocada por la urbanización no controlada que se difunde sobre un territorio determinado.

que las soluciones de vivienda básica representan. En este sentido, la ciudad resultante de dichas políticas se asocia a verdaderas zonas de acumulación de la precariedad humana y sus habitaciones, que se caracterizan «por el acelerado proceso de deterioro que experimentan (los conjuntos de vivienda), por insuficiencia de los equipamientos (educación, salud, vigilancia) y la inexistencia y abandono de sus áreas verdes, la inseguridad de sus calles y espacios baldíos»[62].

A su vez, el carácter mínimo de las soluciones, en cuanto a tamaño construido y predial, justamente no permite adecuar la vivienda a la evolución del ciclo de vida familiar, ni acomodar dicha unidad para acoger adecuadamente a otros miembros de la familia. La imposibilidad de ampliar el espacio inicial de la vivienda, junto a la calidad del diseño y la construcción, también juegan en contra de la evaluación de las políticas en cuestión. Dichas externalidades han sido catalogadas por la arquitecta María Elena Ducci como «el lado oscuro de la política de vivienda en Chile»[63], la que, más allá de solucionar el problema del alojamiento, ha impactado negativamente en la calidad de vida de los beneficiarios; al localizarse en la periferia y al estar construida con materiales de bajo costo es una vivienda de rápido deterioro.

Con relación a los efectos que provoca la acumulación territorial de las soluciones de vivienda social en contados lugares de la ciudad, algunos estudios señalan que ello hace «más maligna» la segregación social[64], potenciando la desintegración de los vínculos familiares y personales que se establecen en una comunidad de vecinos. Precisamente los pobres logran muchas veces acceder a las soluciones de vivienda social básica, sin embargo, en estos conjuntos habitacionales reinaría una situación de desintegración social y una «subcultura» de la desesperanza. El diagnóstico y descripción realizadas apuntan en esta dirección y señalan que los habitantes más desfavorecidos, a pesar de mostrar mejores indicadores objetivos en su calidad de vida, vivienda, educación, salud, comienzan en las dos últimas décadas, con la profundización de las reformas económicas neoliberales, a protagonizar una «nueva pobreza»[65].

Algunos estudios recientes postulan que los conjuntos de vivienda social construidos en las últimas décadas son una manifestación física de esa nueva forma de pobreza. En esta dirección se señala que las comunas que muestran una mayor edificación de viviendas sociales expresan además

[62] Ducci, *Chile: el lado oscuro de una política...*, *op. cit.*, p. 106.

[63] *Ibídem*, p. 104.

[64] Sabatini, Cáceres y Cerda, *Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción*, 2001, p. 21-42.

[65] *Ibídem*. Véase también Sabatini, *Reforma de los mercados de suelo en Santiago...*, *op. cit.*, p. 49-80.

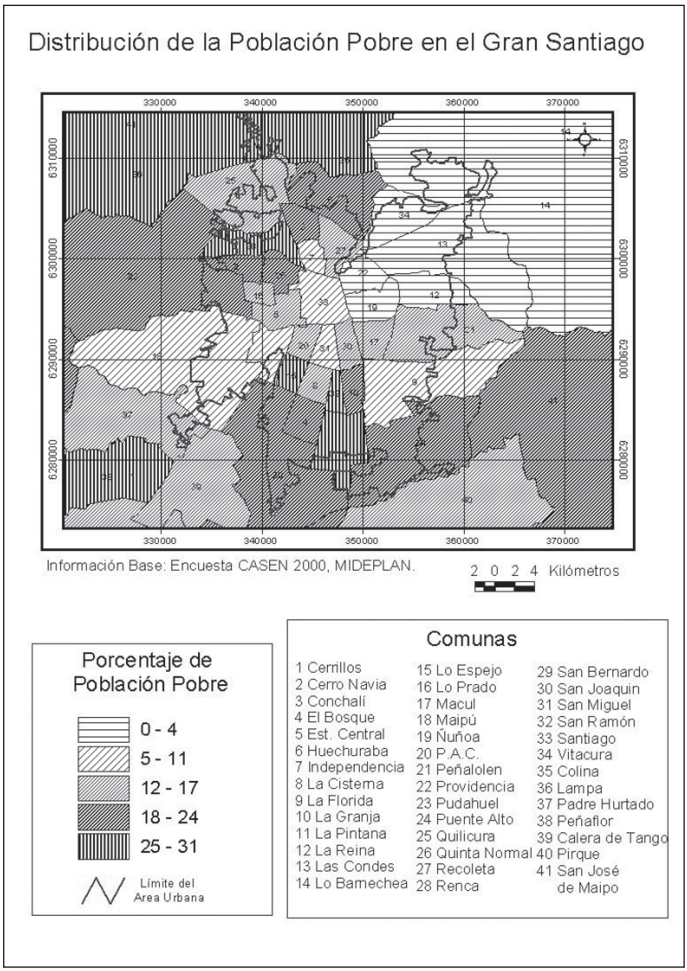
un importante dinamismo positivo de los precios de suelo y de los metros cuadrados totales construidos. Sin embargo, estos indicadores no se traducirían en beneficios para la población de bajos ingresos que habita en dichas viviendas; por el contrario, en estos nuevos conjuntos se estarían reproduciendo patrones de conducta social que van en directa relación con algunos rasgos de la «malignidad» de la segregación, como la alta deserción escolar, la delincuencia y drogadicción, entre otros[66].

Un antecedente que complementa estas afirmaciones corresponde al hecho de que en las mismas comunas que acumulan mayor número de viviendas sociales se construyen a la vez los conjuntos de mayor tamaño o número de soluciones. Según información contenida en los cuadros 50 y 51, es posible señalar que durante la década de los noventa se observa una tendencia a construir conjuntos de mayor tamaño, aumentando notoriamente las poblaciones de más de doscientas viviendas y comunas de la periferia, cobrando especial valor las agrupaciones de más de 400 unidades. Lo anterior traduce las estrategias utilizadas por los agentes urbanos involucrados en este proceso y que dicen relación con la obtención de mayores rendimientos económicos por unidad construida y el acceso a terrenos de mayor superficie, con un menor costo por metro cuadrado, que solo es ofertado en las comunas mencionadas.

Estas estrategias utilizadas por los constructores y empresas asociadas muestran la ausencia de una política de planificación territorial en torno a la vivienda social en particular y a la ciudad en general. Mayores conjuntos no hacen más que acumular más pobres en un mismo lugar, muchas veces desconectados, física y funcionalmente, de sus trabajos, grupos familiares y vecinales. La figura 85 muestra la distribución de la población pobre según la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional del Ministerio de Planificación y Cooperación, CASEN, en las comunas del Gran Santiago, pudiéndose observar que los municipios de mayor pobreza coinciden con los de mayor construcción de viviendas sociales.

[66] Tironi, *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2001*, 2003, p. 118-124. Veáse también Rodríguez y Winchister, *Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad*, 2001, p. 121-139.

Figura 85. Porcentaje de población pobre en comunas del áreas metropolitana de Santiago y su periferia



Fuente: datos obtenidos de CASEN, *op. cit.*

La experiencia internacional ha dejado testimonios que van en la dirección contraria a la tendencia vivida por Santiago en estas dos últimas décadas, demoliéndose en Estados Unidos y Europa mega conjuntos de vivienda pública construidos bajos los preceptos del racionalismo arquitectónico. Lo preocupante para nuestra realidad es que las nuevas viviendas sociales muestran, no solo una precaria localización, sino también diseños que son utilizados en serie, que no consideran las necesidades ni patrones de conducta cultural de los beneficiarios.

La localización periférica de las soluciones de vivienda social construidas no es solo *un dato de la causa*[67], sino que responde a uno de los efectos del mercado de suelo y de la ausencia de una política de planificación territorial que involucre el desarrollo territorial de los lugares que acogen a la población más pobre. La ubicación de los conjuntos no es solo un dato descriptivo y se constituye en un elemento central a la hora de conocer los resultados de los planes de vivienda y la percepción que tienen de ellos los propios beneficiarios. Esta situación, como hemos señalado, genera un efecto dominó en la provisión de infraestructura y equipamiento, por supuesto, pero también determina la forma en que los depositarios de los subsidios sufren la desesperanza y, por qué no decirlo, de la decepción de la anhelada casa propia.

Según estudios realizados hacia la mitad de la década de 1990, la localización de los conjuntos de vivienda social fue uno de los elementos que más influía en la evaluación realizada por los habitantes de las soluciones de vivienda básica otorgada. Encuestas basadas en la satisfacción residencial, entendida como una forma de evaluar el grado de aceptación de la vivienda y el lugar en el cual ella se emplaza, mostraron que las viviendas sociales básicas que se ubicaban en localizaciones pericentrales y con accesos expeditos eran mejor puntuadas que aquellas construidas en la periferia[68].

Considerando lo expuesto, se puede señalar que dentro de los próximos años se seguirá con la tendencia descrita, por lo que las nuevas agrupaciones de viviendas sociales deberán requerir de cada vez más apoyo en el campo de los equipamientos sociales y de las infraestructuras viarias que aseguren una comunicación relativamente expedita con el conjunto de la ciudad. De hecho, parte de las iniciativas que se desarrollan en estos momentos van en esta dirección, por lo que queda esperar que definitivamente se comience a hacer frente a una de las debilidades históricas que han presentado las viviendas sociales chilenas, y que tiene que ver con el hecho de que los planificadores las han pensado solo para resolver el problema del alojamiento y no el de la integración social y territorial de los habitantes y sus lugares al resto de la sociedad y de las áreas urbanas en las cuales se ubican dichos conjuntos.

Podemos sintetizar afirmando que los desafíos planteados para el comienzo del siglo xxi, en cuanto políticas de vivienda, deben dirigirse a la reducción del déficit, que sigue siendo apremiante y que sobrepasa las 400.000 viviendas. Por su parte, parece necesario seguir avanzando en los estándares

---

67 *Ibídem*, p. 126.

68 Hidalgo, *La vivienda social y los nuevos espacios urbanos en la ciudad de Santiago: La evaluación del habitante*, 1997, p. 7-22.

de calidad de las soluciones habitacionales, para que las casas sociales se igualen cada vez más a las del resto de la sociedad de mayores recursos.

A la vez, creemos que es fundamental continuar reduciendo la proporción de hogares residentes en viviendas con materialidad o saneamiento deficientes, por lo que alternativas como el Programa Chile Barrios tienen que seguir contando con el apoyo de los actores involucrados en el sector. Las cuestiones relativas a la segregación residencial necesitan ser mejoradas, y una de las alternativas la constituye la incorporación de inversiones adicionales en infraestructura de servicios básicos y equipamientos sociales, así como seguir apoyando con créditos y ayudas económicas el acceso a una vivienda digna por parte de los grupos sociales de menores recursos, los que en la bibliografía económica se caracterizan como la «demanda no solvente».

Cuadro 48. Viviendas sociales construidas en comunas del Gran Santiago, 1979-2002

Comuna/ Año Comuna	1979-1983	%	1984-1989	%	1990-1995	%	1996-2002	%	Total	%
Puente Alto	2674	7,05	5740	8,34	12831	23,22	9812	26,26	31057	15,58
La Pintana	4179	11,02	9283	13,49	7103	12,85	2439	6,53	23004	11,54
San Bernardo	645	1,70	6795	9,88	2994	5,42	7734	20,70	18168	9,11
La Florida	2893	7,63	11579	16,83	1608	2,91	0	0,00	16080	8,07
Maipú	2342	6,18	2544	3,70	5134	9,29	3725	9,97	13745	6,89
Pudahuel	1892	4,99	4992	7,26	4748	8,59	542	1,45	12174	6,11
Renca	1868	4,93	6942	10,09	652	1,18	2166	5,80	11628	5,83
El Bosque	2781	7,34	4162	6,05	3358	6,08	463	1,24	10764	5,40
Peñalolén	1966	5,19	1811	2,63	4283	7,75	1114	2,98	9174	4,60
Quilicura	565	1,49	738	1,07	5042	9,12	1660	4,44	8005	4,02
La Granja	4030	10,63	1853	2,69	1109	2,01	156	0,42	7148	3,59
Lo Prado	1810	4,77	1637	2,38	996	1,80	1009	2,70	5452	2,73
Macul	3052	8,05	1368	1,99	144	0,26	330	0,88	4894	2,45
Cerrillos	454	1,20	0	0,00	0	0,00	3347	8,96	3801	1,91
Cerro Navia	0	0,00	2970	4,32	140	0,25	646	1,73	3756	1,88
Lo Barnechea	148	0,39	1670	2,43	1250	2,26	582	1,56	3650	1,83
San Ramón	2038	5,38	806	1,17	480	0,87	266	0,71	3590	1,80
Conchalí	1908	5,03	572	0,83	0	0,00	60	0,16	2540	1,27

Lo Espejo	0	0,00	275	0,40	1608	2,91	75	0,20	1958	0,98
Estación Central	0	0,00	1470	2,14	136	0,25	0	0,00	1606	0,81
Las Condes	396	1,04	324	0,47	0	0,00	537	1,44	1257	0,63
P. Aguirre Cerda	0	0,00	0	0,00	852	1,54	0	0,00	852	0,43
Huechuraba	0	0,00	0	0,00	429	0,78	279	0,75	708	0,36
Santiago	513	1,35	0	0,00	178	0,32	0	0,00	691	0,35
La Reina	334	0,88	263	0,38	0	0,00	0	0,00	597	0,30
San Joaquín	112	0,30	422	0,61	0	0,00	60	0,16	594	0,30
La Cisterna	0	0,00	588	0,85	0	0,00	0	0,00	588	0,29
Ñuñoa	393	1,04	0	0,00	129	0,23	0	0,00	522	0,26
Providencia	492	1,30	0	0,00	0	0,00	0	0,00	492	0,25
Recoleta	0	0,00	0	0,00	64	0,12	367	0,98	431	0,22
San Miguel	338	0,89	0	0,00	0	0,00	0	0,00	338	0,17
Quinta Normal	85	0,22	0	0,00	0	0,00	0	0,00	85	0,04
Total	37908	100,00	68804	100,00	55268	100,00	37369	100,00	199349	100,00

Fuente: Elaborado por el autor en base a memorias MINVU.

Cuadro 49. Viviendas sociales construidas en comunas externas a Santiago, 1978-2002

	1978-1983	%	1984-1989	%	1990-1995	%	1996-2002	%	Total	%
Colina	834	24,06	207	5,79	2654	24,97	1884	20,76	5579	20,86
Peñaflor	948	27,34	371	10,38	2126	20	764	8,42	4209	15,74
Melipilla	84	2,42	921	25,76	2488	23,41	0	0	3493	13,06
Talagante	432	12,46	843	23,58	1174	11,05	424	4,67	2873	10,74
Buin	232	6,69	399	11,16	184	1,73	1736	19,13	2551	9,54
Paine	556	16,04	276	7,72	238	2,24	991	10,92	2061	7,71
El Monte	92	2,65	0	0	1053	9,91	455	5,01	1600	5,98
Lampa	0	0,00	0	0	116	1,09	1288	14,19	1404	5,25
Isla de Maipo	90	2,60	0	0	395	3,72	682	7,51	1167	4,36
Curacaví	66	1,90	448	12,53	50	0,47	140	1,54	704	2,63
Til-Til	0	0,00	0	0	0	0	406	4,47	406	1,52
San José de Maipo	70	2,02	80	2,24	130	1,22	0	0	280	1,05

María Pinto	25	0,72	30	0,84	0	0	148	1,63	203	0,76
Calera de Tango	38	1,10	0	0	0	0	158	1,74	196	0,73
Alhué	0	0,00	0	0	20	0,19	0	0	20	0,73
Total	3467	100,00	3575	100	10628	100	9076	100	26746	0,07
%		12,96		13,37		39,74		33,93		100

Fuente: Elaborado por el autor en base a memorias anuales MINVU.

Cuadro 50. Número de conjuntos de vivienda social en Santiago según tamaño y comuna, 1978-1989

Rangos	0-100	101-200	201-300	301-400	401-500	501-1000	1001 y +	Total
La Florida	14	12	12	6	2	6	1	53
La Pintana	4	11	3	4	7	3	3	35
El Bosque	5	11	7	5	1	2	0	31
San Bernardo	7	7	8	6	2	1	0	31
La Granja	7	9	6	6	0	2	0	30
Pudahuel	12	4	2	4	4	3	0	29
Renca	4	6	10	4	2	1	1	28
Puente Alto	6	7	2	2	1	4	3	25
Maipú	9	4	1	1	1	4	0	20
Macul	4	2	3	6	1	1	0	17
Lo Prado	2	5	5	0	1	1	0	14
Peñalolén	1	3	4	3	2	1	0	14
Cerro Navia	0	3	2	1	2	1	0	9
Conchalí	2	4	0	0	1	2	0	9
San Ramón	2	1	1	2	1	2	0	9
Quilicura	0	6	2	0	0	0	0	8
Est. Central	2	1	0	0	0	2	0	5
La Reina	1	4	0	0	0	0	0	5
Las Condes	2	2	0	1	0	0	0	5
Lo Barnechea	1	2	1	0	0	0	1	5
Ñuñoa	0	2	1	1	0	0	0	4
Recoleta	2	2	0	0	0	0	0	4
San Joaquín	2	1	1	0	0	0	0	4
Santiago	1	2	1	0	0	0	0	4
Cerrillos	0	3	0	0	0	0	0	3

Providencia	2	0	0	1	0	0	0	3
San Miguel	1	2	0	0	0	0	0	3
La Cisterna	0	0	0	0	0	1	0	1
Lo Espejo	0	0	1	0	0	0	0	1
Quinta Normal	1	0	0	0	0	0	0	1
Huechuraba	0	0	0	0	0	0	0	0
P. Aguirre C.	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	94	116	73	53	28	37	9	410
%	22,93	28,29	17,80	12,93	6,83	9,02	2,20	100

Fuente: Elaborado por el autor en base memorias anuales MINVU.

Cuadro 51. Número de conjuntos de vivienda social en Santiago según tamaño y comuna, 1990-2002

Rangos	0-100	101-200	201-300	301-400	401-500	501-1000	1001 y +	Total
Puente Alto	8	14	4	6	9	9	7	57
La Pintana	7	3	10	4	7	4	0	35
San Bernardo	4	5	8	6	4	4	0	31
Maipú	0	1	3	4	3	8	1	20
Pudahuel	3	5	4	2	2	3	0	19
El Bosque	1	7	5	2	2	0	0	17
Peñalolén	3	3	3	3	1	4	0	17
Quilicura	1	3	3	1	2	0	3	13
Lo Prado	3	4	2	2	0	1	0	12
La Granja	3	1	2	0	1	0	0	7
Lo Espejo	3	0	0	1	1	1	0	6
Renca	1	1	0	0	1	3	0	6
Cerrillos	0	0	0	0	0	3	1	4
Cerro Navia	0	2	2	0	0	0	0	4
La Florida	0	0	2	1	0	1	0	4
Lo Barnechea	1	0	1	1	0	0	1	4
Huechuraba	0	1	2	0	0	0	0	3
Est. Central	1	1	0	0	0	0	0	2
Macul	0	1	0	1	0	0	0	2
Ñuñoa	0	2	0	0	0	0	0	2
P. Aguirre C.	0	0	1	0	0	1	0	2
San Ramón	0	0	1	0	1	0	0	2
Conchalí	1	0	0	0	0	0	0	1

Las Condes	0	0	0	0	0	1	0	1
San Joaquín	1	0	0	0	0	0	0	1
Santiago	0	1	0	0	0	0	0	1
La Cisterna	0	0	0	0	0	0	0	0
La Reina	0	0	0	0	0	0	0	0
Providencia	0	0	0	0	0	0	0	0
Quinta Normal	0	0	0	0	0	0	0	0
Recoleta	0	0	0	0	0	0	0	0
San Miguel	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	41	55	53	34	34	43	13	273
%	15,02	20,15	19,41	12,45	12,45	15,75	4,76	100

Fuente: Elaborado por el autor en base memorias anuales MINVU.

Conclusiones

En el transcurso del siglo xx, el Estado chileno ha ejecutado una serie de acciones para dar solución al problema de la vivienda, el cual ha afectado con especial vigor a los grupos sociales de más escasos recursos. En este sentido, la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 fue la primera que abordó el tema habitacional en Chile, siendo pionera en el ámbito latinoamericano. Cabe destacar que, en el caso de algunos países europeos, estas legislaciones fueron relativamente contemporáneas a las de aquellas naciones, por ejemplo, en España, la Ley de Casas Baratas es del año 1911.

Antes de la promulgación de la Ley de 1906, se redactaron durante la segunda mitad del siglo xix una serie de normativas municipales, que pretendieron regular la construcción de las viviendas precarias, fijando normas de edificación y detallando límites en los cuales ese tipo de habitaciones no podían ser levantadas. Existe cierto consenso en que la primera ordenanza, que hace alusión a normar las habitaciones de los sectores populares, es la referida a los «cuartos redondos» y se promulgó en el año 1843. Posteriormente, siguieron a esa iniciativa la Ley de Municipalidades, aprobada en 1854, que decretó que las municipalidades debían encargarse de todo lo relativo «a la salubridad de las ciudades y poblaciones». En 1883, la Municipalidad de Santiago estableció diversas concesiones y franquicias a los constructores de habitaciones para obreros. Estas disposiciones fueron consideradas en la Ley de la Comuna Autónoma de 1892; la que prohibió la construcción de ranchos de paja dentro de los límites urbanos e incluyó entre las acciones municipales la de fomentar la construcción de conventillos higiénicos, confeccionando planos y ofreciendo ventajas tributarias a las empresas que se acogieran a esos beneficios.

Las normativas y acciones desarrolladas en Chile en el período aludido estuvieron de manera importante influidas por el higienismo. Hacia fines del siglo xix, la alusión a las llamadas habitaciones «malsanas» y a las deficientes condiciones de vida de los grupos de la sociedad más desfavorecidos estuvo presente en la mayoría de los discursos parlamentarios

que fundamentaron los proyectos de ley en materia de vivienda. En Chile, desde el punto de vista institucional, el higienismo propiciado por algunos médicos estuvo presente en la formación de agencias estatales. En 1887 se dictó la Ordenanza General de Salubridad, mediante la cual se creó la Junta General de Salubridad, destinada a asesorar al gobierno en estas materias, incorporándose la opinión médica en asuntos de salud pública. Dicha junta derivó, en 1892, en el Consejo Superior de Higiene Pública. Luego de estas medidas, las actuaciones en el ámbito de la habitación popular se vieron influidas por la corriente higienista. Se comenzaba a pasar de medidas que intentaban restringir las construcciones precarias en determinados espacios de las ciudades, hacia iniciativas que intentaban privilegiar las condiciones de salubridad en la construcción de viviendas para los sectores populares.

Paralelamente, y junto con la actividad promovida desde la perspectiva de la higiene pública, en la última década del siglo xix las sociedades de beneficencia católica cumplieron un importante papel en la promoción de los primeros conjuntos de viviendas obreras. La experiencia adquirida a partir de dichas instituciones tuvo sus reminiscencias en la formulación de la política habitacional de las primeras décadas del siglo xx. Gran parte de estas iniciativas tomaron cuerpo en la ciudad de Santiago y lentamente comenzaron a dar contenido físico y humano a la ciudad, dibujando la geografía social y urbana de la capital chilena.

Lo descrito anteriormente da una idea de algunos de los antecedentes que influyeron en la promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras en 1906. Este texto es, además, el punto de partida de un largo camino que ha desarrollado el Estado chileno para aproximarse a la solución de sus problemas sociales. La mencionada normativa creó el Consejo Superior de Habitaciones Obreras, entre cuyas atribuciones estaba la de favorecer la construcción de viviendas higiénicas y baratas destinadas a ser arrendadas o vendidas; tomar medidas conducentes al saneamiento de las habitaciones obreras existentes; fijar las condiciones de las nuevas viviendas destinadas a los grupos proletarios y fomentar la creación de sociedades de construcción. El Consejo tuvo una función higienizadora importante, que estuvo representada por la rehabilitación de aquellas viviendas que no cumplían con los mínimos vigentes en materia de higiene, o su demolición, en caso de inhabitabilidad.

Este último es el aspecto que mejor caracteriza las tareas que se desarrollaron en materia de vivienda popular durante la vigencia de la Ley de 1906, cuya aplicación dio un irrestricto apoyo al eficaz cumplimiento de la ordenanza de habitaciones obreras que acompañó a dicho cuerpo legal. En la ciudad de Santiago, esto estuvo representado por la demolición, entre 1906 y 1924, de 1.626 conventillos, con cerca de 16.713 habitaciones,

que afectaron a un total de 46.794 personas. Otra de las funciones que le otorgó la Ley de 1906 a los consejos fue la de favorecer la construcción de habitaciones higiénicas y baratas, ya sea mediante la construcción directa o a través del fomento a las sociedades y empresas. En el período comprendido entre 1906 y 1924, dicha labor llegó a la edificación de 193 *cités*, que involucraban cerca de 4.500 casas, que daban un total de casi seis mil habitaciones.

Estas tareas fueron fundamentalmente efectuadas por los particulares, a los cuales la Ley de 1906 les otorgó un papel de significativa importancia en la solución del problema de la vivienda popular. En este sentido, se debe destacar que una parte considerable de las modificaciones que se le hicieron a la mencionada normativa durante el período de su vigencia estuvieron referidas a proporcionar incentivos para que los capitales privados entraran en el negocio inmobiliario de la vivienda obrera. Desde una perspectiva global, considerando la inserción de las agrupaciones de vivienda popular edificadas por la acción de la Ley de 1906 en el conjunto de la ciudad de Santiago, podríamos señalar que hacia la década de 1910 la Caja de Crédito Hipotecario comienza a ser uno de los gestores inmobiliarios que desarrolló mayores acciones en la construcción de viviendas, no solo dirigidas a las clases trabajadoras, sino que también impulsó proyectos de relativa magnitud para los grupos sociales medios.

No cabe duda de que las tipologías de vivienda adoptadas sentaron las bases de las formas urbanas que se siguieron construyendo en las primeras décadas del siglo xx. La periferia fue para los promotores inmobiliarios vinculados a las operaciones de viviendas para obreros, y para el Estado, el sitio más buscado para materializar las edificaciones baratas; ello principalmente estuvo motivado por los bajos costos del suelo asociados a esos lugares.

El negocio inmobiliario vinculado con la vivienda social de comienzos del siglo xx comenzaba a tomar cierta fuerza, tanto los promotores de las nuevas residencias construidas para ser puestas en el mercado de alquiler, relacionados con los conventillos higiénicos y diversos *cités*, como aquellas viviendas que se construyeron directamente por el Consejo o impulsadas por esa institución para que fueran levantadas por las empresas o sociedades constituidas para tal efecto, empezaron a generar un mercado de la habitación popular que adquirió diversos matices. Los distintos agentes involucrados iniciaron procesos especulativos, interviniendo directa o indirectamente en los precios de los terrenos y de los alquileres.

La Ley de Habitaciones Obreras de 1906 marcó el inicio de la acción del Estado chileno en cuanto a la vivienda social y sentó las bases para las futuras acciones que se desarrollaron en esta materia. El balance positivo

que tuvo la acción higienizadora de la Ley hacia la demolición de los conventillos, y negativo en torno a la construcción de nuevas viviendas, repercutió significativamente en el valor de los arriendos. Alrededor de diez mil cuartos o piezas no fueron repuestos, con lo que gran parte de los habitantes de los conventillos declarados «inhabitables» tuvieron que buscar otras alternativas para dar solución a su problema de alojamiento. Lo anterior llevó a aumentar la densidad en los conventillos que quedaron en pie y al incremento del precio de los alquileres de las residencias de las clases populares. Además, se observó un notable crecimiento del «arrendamiento a piso» en la periferia de la ciudad de Santiago, situación que condujo en los comienzos de los años treinta a legislar en lo referente a los contratos de arrendamiento y de compra y venta de sitios a plazo.

Lo expuesto contribuyó a profundizar el conflicto entre propietarios y arrendatarios. Ante esto, el Estado intentó legislar para regular dichas relaciones, junto a lo cual siguió procurando la construcción de nuevas viviendas sociales, hecho que se vio materializado con la promulgación de nuevas normativas en la década de 1920. En este esquema, hacia 1925 se promulgaba el Decreto Ley de Arrendamientos, que bajó en un 50 por ciento el canon de arrendamiento de las viviendas declaradas «insalubres» y creó los Tribunales de la Vivienda, dándose inicio a una serie de intervenciones estatales tendentes a congelar el precio de los alquileres y que se mantuvieron hasta bien avanzado el siglo xx. En el mismo año 1925, se decretaba la Ley de Habitaciones Baratas, que reemplazó a su homóloga de 1906, la cual recogió una serie de observaciones realizadas a esta última en su período de vigencia.

La normativa de Habitaciones Baratas de 1925, por el tipo de soluciones que promovió, no alcanzó prácticamente a llegar a la población de más escasos recursos. Nuevamente siguieron postergadas de una vivienda higiénica numerosas personas que habitaban en los conventillos y en los «ranchos», situación especialmente grave en el caso de la ciudad de Santiago. Dicha ley propició la formación de cooperativas de vivienda que fomentaron la edificación de nuevas tipologías habitacionales, asociadas a casas unifamiliares con predios amplios y en la periferia de la ciudad. Estas agrupaciones de vivienda, denominadas «poblaciones», estuvieron destinadas a la clase media, por lo que la población que estaba por debajo de esos grupos no tuvo los recursos suficientes para poder cumplir con las obligaciones económicas que ese tipo de instituciones imponía a sus afiliados. En esa perspectiva, los más pobres solucionaron su problema habitacional, aumentando el mercado de lo que era el ya citado «arrendamiento a piso», cuya regulación es abordada en los primeros años de la década de los treinta.

Bajo el período de aplicación de la Ley de 1925, las «poblaciones» reemplazaron a los *cités*, y las superficies que estos nuevos conjuntos residenciales involucraron fueron significativamente mayores que aquellos que se realizaron con anterioridad. La casa unifamiliar en los límites de la ciudad, con predios amplios y con todas las condiciones favorables de la higiene moderna, empezó a ser vista como uno de los objetivos de residencia de los sectores medios y medios bajos.

Bajo el marco de la Ley de 1925, en Santiago se formaron veintinueve poblaciones y catorce en el resto del país. Se edificaron 6.064 casas con un total de 20.775 piezas, de las cuales fueron beneficiadas cerca de 35.000 mil personas. Estas cifras fueron exiguas, si consideramos la gran cantidad de habitaciones que se demolieron por la acción higienizadora de los Consejos Habitacionales creados por la Ley de 1906 y por los fallos de los Tribunales de Vivienda que se originaron con la normativa de Arrendamientos de 1925, cuyas decisiones estuvieron relacionadas con la demolición de cerca de treinta mil piezas. Si insertamos lo anterior en un contexto más amplio, se puede inferir que la labor constructiva fue insignificante, si se compara con algunas cifras de viviendas faltantes que se proyectaron hacia comienzos de los años treinta, las cuales señalaban un déficit de 300.000 viviendas salubres, aproximadamente. Considerando lo expuesto, debemos agregar que el crecimiento demográfico de Chile en las primeras décadas del siglo xx sobrepasó con creces la capacidad de generar nuevas residencias para las familias de las clases más necesitadas; solo la ciudad de Santiago pasa en 1907 de tener 332.724 habitantes a 696.231 en 1930. En el ámbito nacional, en similar lapso de tiempo, la población aumentó de 3.231.022 personas a 4.287.445.

Sin embargo, también resalta en las tres primeras décadas del siglo xx la constante preocupación por parte de los poderes públicos de abordar el problema, principalmente a través de distintos mecanismos de incentivo hacia las sociedades y empresas dedicadas a la construcción de viviendas obreras. Empero, las iniciativas desplegadas no fueron capaces de remediar en plenitud el problema de la habitación popular, el marco institucional creado para dar respuesta al déficit habitacional no sería capaz de satisfacer la demanda de residencias higiénicas y baratas.

Los comienzos de los años treinta estuvieron representados por la promulgación de una serie de cuerpos legales, que podemos catalogar como Leyes de Fomento de la Edificación Obrera, que entre otros aspectos intentaron intervenir en el mercado de «arrendamiento» y «compraventa de sitios a plazo», y reemplazaron en la mayoría de sus preceptos a la Ley de Habitaciones Baratas de 1925. Las modalidades de acceso al suelo recién mencionadas dieron como resultado importantes procesos especulativos

en torno a los terrenos urbanos y, además, sobrepasaron la legislación vigente en cuanto a los servicios de mínimos de urbanización necesarios para la formación de nuevas poblaciones, constituyendo una de las vías por las cuales se comenzaban a acrecentar los nacientes asentamientos precarios de las primeras décadas del siglo xx. Dichos procesos especulativos se prestaron a numerosos abusos: en la mayoría de las ocasiones los contratos de arrendamiento y de compraventa no quedaban registrados, por lo que frecuentemente un mismo sitio podía ser negociado en más de una oportunidad.

Las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera fueron las primeras que incorporaron dentro de sus objetivos a los «arrendadores de piso» y a los «compradores de sitios a plazo»; con lo cual sentaron las bases para los posteriores programas de autoconstrucción dirigida que se llevaron a cabo a partir de la década de los cincuenta. Ellas contribuyeron a normar un proceso de subdivisión del suelo que tomó fuerza a partir de la década de los viente y que representó una de las formas más comunes de solución en el problema de la habitación popular, para aquella población de escasos recursos que no podía acceder a las viviendas terminadas que se generaban mediante la construcción oficial. La periferia de la ciudad de la Santiago se comenzó a constituir, en una sección no despreciable, sobre la base de loteos de estas características, en que la población compraba una porción de suelo y comenzaba a construir su vivienda. Las áreas de la capital de Chile en que se localizaban esos asentamientos correspondían a grandes predios situados en la periferia de la ciudad, que eran subdivididos por sus propietarios con el fin expreso de colocarlos en el mercado de sitios.

Las citadas leyes, aparte de normar los contratos de venta, intentaron velar por la debida provisión de los servicios de urbanización. Esta situación no siempre se pudo concretar, con lo que numerosos loteos debieron esperar por muchos años la llegada de agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y la pavimentación de sus calles. Estas áreas de la ciudad, desprovistas de los citados servicios, se vieron incrementadas por otro fenómeno que comenzaba a tomar fuerza en los años treinta, el cual se asociaba a la proliferación de asentamientos espontáneos en las principales ciudades de Chile, y en especial en la capital del país.

Las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera se insertaron en un nuevo modelo de desarrollo económico que comenzaba a gestarse en Chile en ese tiempo, en el cual el Estado tuvo un papel cada vez más protagónico. En este sentido, en ese tiempo se intenta instituir un concepto técnico y profesional de la acción administrativa del Estado.

La promulgación de las distintas normativas de Fomento de la Edificación Obrera no dio los resultados esperados. La situación habitacional

del país requería de nuevas iniciativas que permitieran abordar el problema desde una perspectiva global, es decir, que se fomentara efectivamente la edificación de nuevas viviendas y que se continuara intentando controlar el acceso al suelo, a través de la «compraventa de sitios». La discusión de si el Estado debía o no actuar ya había sido superada; quedaba ahora por definir cómo tendría que hacerlo. En este escenario, aparece una nueva propuesta que tuvo como objetivo crear una agencia técnica con amplias atribuciones administrativas y con una mayor cantidad de recursos.

La creación de la Caja de Habitación Popular recibió toda la influencia proveniente del fomento de las actividades públicas, que era inducida por el propio Estado chileno, que propiciaba una fuerte intervención fiscal en la edificación de viviendas populares y en las obras públicas en general. Fue la primera institución de vivienda en Chile que contó con una cantidad de recursos significativos y que dispuso del apoyo casi general de la clase política chilena. La Caja de la Habitación intentó en su Consejo comprometer a la mayor cantidad de actores sociales y políticos, para concertar acciones que tuvieran efectiva realización y no se quedaran entrampadas por la ausencia de acuerdos entre los sectores involucrados.

La Caja de Habitación Popular pretendió abarcar en su acción, no solo a la población de más escasos recursos, sino también a los sectores medios bajos y medios que no podían acceder a una vivienda por sus propios recursos. Los resultados obtenidos por la Caja no alcanzaron a cumplir las metas proyectadas al momento de crear dicha institución en 1936. El optimismo inicial generado en casi todos los sectores políticos y sociales, en torno a la labor que esa agencia podría realizar para resolver el problema de la vivienda popular, poco a poco fue descendiendo hasta llegar nuevamente a una reformulación de la política habitacional chilena en 1943; momento en que se refunda la Caja de Habitación por medio de la promulgación de una nueva ley.

Su labor no fue en ningún caso nula; superó con creces lo realizado a través de la aplicación de las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera. Entre 1937 y 1941, se edificaron 9.180 viviendas, de las cuales un 58 por ciento se construyeron gracias a la acción directa de la Caja de Habitación y un 42 por ciento se logró a partir de la labor indirecta. Sin embargo, este total contrasta ampliamente con las previsiones de construir trece mil viviendas al año o con las treinta siete mil que señalaba el plan de viviendas propuesto por la Asociación de Arquitectos de Chile en 1934.

La política habitacional chilena tuvo a principios de los años cuarenta una nueva revisión de sus objetivos. Dos fueron las causas que llevaron a modificar la Ley de la Caja de Habitación Popular de 1936: la insuficiencia de los fondos, que llevó a la Caja a desarrollar una actividad restringida con

el consiguiente sacrificio de las metas propuestas, a lo que hubo que sumar la disgregación de funciones en distintos organismos que tenían atingencia en esta materia, y que fueron creados en los años treinta bajo los principios del Estado «nacional desarrollista». El poder político de principios de los años cuarenta tuvo en la superación del problema habitacional una de sus banderas de lucha, por lo que la reforma de la Caja de la Habitación era vista como el punto de inicio de nueva política de vivienda que fue puesta en el centro de las actuaciones públicas en el campo social.

La nueva de la Ley de la Caja de la Habitación creó una institución de igual nombre, destinada a la construcción y al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio. Las fuentes de financiamiento de la Caja fueron diversificadas significativamente, la Ley de 1943 incorporó una serie de impuestos sobre la producción de algunas actividades mineras y se buscó aumentar considerablemente el aporte de los fondos de la seguridad social para la edificación de viviendas sociales.

Las medidas financieras incorporadas por la Ley de 1943 dieron sus resultados. Sin embargo, tampoco se llegaron a cumplir las metas previstas de edificar al menos cinco mil viviendas anuales, tal como lo apuntaban las autoridades de dicha institución en los comienzos de la década de 1940. Entre 1944 y 1953 la labor de la Caja, tanto directa como indirecta, llegó a la construcción de 35.174 viviendas en todo el país; es decir, que en ese período se edificaron en promedio cerca de tres mil quinientas casas anuales.

La Caja de la Habitación fue la institución pública de vivienda en Chile que propició las primeras experiencias de vivienda colectiva diseñadas según los principios del Movimiento Moderno, tanto en lo que dice relación con las formas de agrupación urbana, como a las tipologías de viviendas. La manzana tradicional es reemplazada en estos conjuntos por una agrupación de bloques, la plaza por las áreas verdes abiertas y la calle de circulación rápida privilegia el tránsito de vehículos por sobre el de peatones. Esta nueva forma de construir las viviendas por parte de la acción pública modifica de manera importante las modalidades de expansión urbana y creación de espacios residenciales populares, situación que se expresa en el caso de la ciudad de Santiago en la aparición de los primeros conjuntos en altura, que van marcando el paisaje de una urbe que transitaba hacia la modernidad del proceso de industrialización.

El Estado chileno acometió hacia comienzos de la década de los cincuenta un significativo proceso de innovación en el aparato público. Bajo los principios de la racionalización de las actividades del Estado, se pusieron en marcha en los primeros años del decenio aludido una serie de reformas en la administración pública chilena, que comprendieron los diversos campos de la gestión estatal a nivel ministerial. En esta perspectiva, diferentes actividades

públicas vieron en esos años la fusión de algunas agencias asociadas a ellas y la desaparición de otras; junto a lo cual, además, algunos servicios cambiaron sus plantas de funcionarios y sus estructuras presupuestarias.

En el ámbito de las políticas de vivienda, las transformaciones más importantes se generaron con las nuevas funciones que asumió en la materia el también reformado Ministerio de Obras Públicas, que tuvo un papel centralizador en la formulación de los planes de edificación nacional, que involucraban la construcción de viviendas sociales. En el contexto de la citada cartera de Estado, se llevaron a cabo una serie de innovaciones que dieron un nuevo rumbo a la gestión del problema habitacional en Chile, que tuvieron que ver con la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) y de la respectiva conformación de los primeros Planes Nacionales de Vivienda. Directamente la CORVI nació de la fusión de la Caja de la Habitación Popular y de la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, dos agencias que estaban involucradas en la solución del problema de la vivienda en Chile y que contribuían, según el discurso de aquellos años, a la dispersión de las actividades públicas, jugando en contra de los principios de coordinación y racionalización de los recursos fiscales.

En un contexto más específico, también se promulga una nueva Ley General de Construcciones y Urbanización, que impulsó con especial interés la elaboración de diferentes instrumentos de planeamiento territorial; precisamente en esos años, se introducen conceptos que hicieron expresa referencia a las distintas escalas espaciales que debía tener el ordenamiento urbanístico de las ciudades chilenas. Paralelamente, se comenzaron a llevar a cabo, desde 1954, los primeros programas de autoconstrucción dirigida por parte del Estado, que se gestaron a través de un convenio entre el Instituto de Asuntos Interamericanos de los Estados Unidos y la Corporación de la Vivienda, por parte de Chile. Las propuestas de esta particular forma de abordar el déficit habitacional fueron promovidas desde la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana, agencia con sede en la ciudad de Washington.

Además, en los mismos años cincuenta, se intenta dar cuerpo a un complejo sistema de financiamiento que posibilitara la puesta en marcha del Plan Nacional de Viviendas, con lo cual se realizaron también innovaciones en el campo financiero, las que se vieron representadas en la creación de la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión y el Banco del Estado. Ambas instituciones se concibieron con el fin de administrar y proveer un adecuado flujo de capitales que permitiese apoyar la materialización de los lineamientos generales del plan habitacional y, también, movilizar los fondos de la seguridad social en dichas obras.

Considerando lo anterior, podemos agregar además que, en los años cincuenta, la propia evolución social y política del país llevó a los poderes públicos a plantear nuevas alternativas de solución que pudiesen remediar masivamente el problema de la vivienda, que comenzaba en ese tiempo a generar algunas movilizaciones sociales, las cuales tomaron especial vigor en las décadas siguientes. En este último aspecto, una de las opciones que fueron asumidas por el propio Estado estuvo dirigida a incentivar a los agentes privados para que se comprometieran decididamente en la materialización de los Planes Nacionales de Vivienda, lo que en definitiva dará paso a un significativo protagonismo de la Cámara Chilena de la Construcción en el trazado de la política de vivienda en este país en la segunda mitad del siglo xx. Dicha agrupación gremial se formó en 1951, y con el lema «construir más y construir mejor» estuvo desde un principio participando activamente en los debates de las distintas leyes relacionadas con la construcción, en todas sus ramas, desde las obras públicas a las viviendas sociales. La citada asociación gremial se constituyó en un aliciente para que los capitales privados entraran al negocio de la construcción y sintieran plena seguridad y representación en el ámbito estatal.

Los bajos niveles de edificación que se alcanzaron durante gran parte de la década de 1950, relacionados por las dificultades económicas que debió afrontar el Estado chileno en esos años, llevaron nuevamente a reformular la política de vivienda a finales de la década citada. Entre 1953 y 1958, el sector público estuvo involucrado en la construcción de cerca de cuarenta mil viviendas en todo el país, a un ritmo de seis mil seiscientas viviendas anuales aproximadamente, cifra bastante exigua para un déficit de vivienda que a principios de la década de los sesenta bordeaba las quinientas mil viviendas.

La ciudad de Santiago vio surgir en los años centrales del siglo xx los primeros grandes conjuntos de viviendas sociales, que superaron las 1.000 unidades. Estas grandes intervenciones comenzaron a desencadenar importantes procesos de fragmentación del espacio urbano y de segregación social de la población. Ellos se entremezclaron con los conjuntos de vivienda que se levantaron gracias a la acción de los programas de autoconstrucción y con los asentamientos espontáneos que cobraron fuerza en ese período. Estos grupos de asentamiento comenzaron a dar forma a gran parte del espacio residencial santiaguino y a dibujar la geografía social de una ciudad en que las migraciones tenían un peso importante en su crecimiento demográfico y de área.

Hacia finales de los años cincuenta, se siguieron tomando medidas tendentes a incentivar más decididamente el papel de los agentes privados en la solución del problema de la vivienda. Lo anterior quedó representado

por la promulgación en 1959 del Decreto con Fuerza de Ley nº 2, también conocido como la Ley del Plan Habitacional, que se convirtió en la nueva forma de encarar el problema de la vivienda en Chile luego de los años de crisis vividos en la segunda mitad de la década de 1950. El Plan Habitacional fue definido como un conjunto de normas jurídicas y económicas llamadas a conducir los esfuerzos del país para dar solución definitiva de la deficiencia de viviendas. Esta iniciativa estableció una larga lista de franquicias que intentaron promover la acción de los privados y motivar de paso la edificación de la vivienda propia, por parte de los mismos afectados, tanto de los grupos más pobres de la población como de aquellos estratos que tenían capacidad adquisitiva.

En la redacción de la Ley de Plan Habitacional de 1959 le cupo un importante papel a la Cámara Chilena de la Construcción, entidad gremial que tomó para ello algunas ideas de los intercambios que tuvo con asociaciones de su tipo de los Estados Unidos. En las autoridades de la Cámara de la Construcción estaba el convencimiento de, además de edificar viviendas para los sectores sociales de mayores ingresos, centrar parte de sus esfuerzos en la edificación de las viviendas de interés social. Ello también fue concebido como parte del negocio inmobiliario, el que en el corto plazo tenía que reportar determinadas ganancias a los empresarios del gremio. Además, una política habitacional de amplia cobertura y capaz de otorgar el mayor número de soluciones posibles era una acción que contribuía a garantizar la paz social.

Las realizaciones derivadas de la Ley Plan Habitacional de 1959, respecto del período 1958-1965, fueron más bajas que las señaladas por el Programa Nacional de Viviendas formulado para el conjunto de los años sesenta en el seno de la Corporación de Fomento, llegándose a construir 32.562 viviendas por año, en contra de 57.870 unidades anuales que fijaba dicho programa nacional. Nuevamente las metas trazadas se diferenciaron de forma significativa con lo que realmente se logró edificar; en parte, la causa del incumplimiento de estas metas estuvo asociada a las repercusiones del sismo de 1960 y a la crisis económica que afectó al país a partir de 1962, las cuales afectaron la inversión pública en general.

Los efectos urbanos de los planes de vivienda social se tornaron cada vez más notorios en Santiago, donde comenzaron a conformarse grandes superficies de la ciudad en base a las intervenciones de la CORVI, como lo fue el sector Manuel Rodríguez al sur poniente de la ciudad, que en la primera mitad de la década de 1960 juntó en ese espacio a cerca de 90.000 personas. En ese espacio confluyeron distintas tipologías de vivienda, desde la autoconstrucción a las viviendas terminadas, en altura y unifamiliares, que dieron lugar a un extenso territorio habitado por población de similar

estatus socioeconómico, con la consecuente segregación social que ello conlleva, reflejada en el aislamiento y en los problemas de acceso de esos lugares al resto de la urbe. Además, esta acumulación de personas en estos suelos reflejó toda la fuerza de las políticas de vivienda como un factor esencial en la expansión urbana de la metrópoli.

Un innovador impulso se realizó en la política de vivienda hacia la mitad de los años sesenta, hecho que se vio reflejado en la creación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en 1965, institución que tuvo a su cargo la política habitacional de Chile y la coordinación de las instituciones involucradas con la acción del Estado en materia de vivienda. En esta perspectiva el nuevo Ministerio estaba llamado a establecer el control y la orientación de la actividad habitacional, la distribución de los recursos para la construcción de viviendas, la planificación del desarrollo urbano y la atención de obras de equipamiento comunitario, pavimentación e instalaciones sanitarias. Para los defensores e impulsores de las políticas habitacionales la constitución de dicha cartera otorgaba al problema de la vivienda la categoría que este merecía, ante lo cual una parte considerable de los actores involucrados en el sector estuvo de acuerdo ante la formación de dicha secretaría de Estado.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo estableció en un primer momento una serie de corporaciones ministeriales, encargadas de desarrollar las actividades públicas en materia habitacional, desde la provisión de los servicios de urbanización hasta la edificación de las viviendas. Como su nombre lo indica, al Ministerio además se le asignaron las funciones relativas a establecer una política de desarrollo urbano, acorde a lo establecido en los respectivos planes de vivienda. En este sentido, el Ministerio reforzó las instancias de ordenamiento urbanístico existentes hasta el momento en que se crea e intentó fortalecer sus tareas en esa área, tanto a escala nacional como local.

En sus inicios la acción del Ministerio se vio afectada por toda la fuerza que adquieren los movimientos sociales, siendo aquellos vinculados a las reivindicaciones habitacionales los que tuvieron mayor poder de convocatoria. Paulatinamente, provocaron importantes cambios en la política de vivienda de la segunda mitad de la década de los sesenta y los primeros años del decenio siguiente. Dentro de esta dimensión, se planteó por parte de las autoridades reforzar aquellos aspectos que les permitiesen zanjar la coyuntura producida por dichos movimientos, los cuales, también, en la mayoría de los casos, tuvieron fuertes motivaciones políticas; y se manifestaban en numerosas oportunidades en «tomas» ilegales de terrenos, donde los colectivos involucrados en dichas demandas levantaban sus precarias

viviendas. En lo fundamental, lo anterior llevó al Estado a adoptar la opción de otorgar más «soluciones habitacionales» que viviendas terminadas.

Una de ellas fue la llamada Operación Sitio, basada en los principios de la autoconstrucción, por algunos llamada también Operación Tiza, aludiendo a la precariedad de los elementos involucrados en ella. Esta alternativa privilegió el acceso a la tierra más que a la vivienda, la que fue en definitiva responsabilidad del beneficiado. En el ámbito nacional se entregaron en el período 1965-1970 cerca de 71.000 operaciones sitio en todo el país, de las cuales cerca de un 70 por ciento se localizaron en la ciudad de Santiago, de preferencia en lugares periféricos de esa ciudad. Según los preceptos de la presente investigación, la Operación Sitio vino a continuar la larga experiencia que había mostrado Chile en el campo de los planes oficiales de autoconstrucción, los que comenzaron a formar parte de sus acciones en materia de vivienda social prácticamente desde los años 1930 con las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera.

Nuevamente las metas propuestas por el Plan Habitacional del segundo lustro de los años 1960 no llegaron a alcanzarse. Se construyeron 230.000 viviendas y se iniciaron cerca de 240.000, de las cuales un 55,3 por ciento estuvo bajo la responsabilidad del sector público. A estas cifras totales debemos agregar las 71.000 operaciones sitio que se entregaron, con lo que el número global de «soluciones habitacionales» más viviendas terminadas llegó en el lapso de tiempo en cuestión a 311.000 unidades, de las 360.000 proyectadas.

Los avatares políticos del país llevaron hacia 1970 a reformular nuevamente la política de vivienda. En esos años se postuló que la vivienda era un derecho irrenunciable del pueblo, que no podía ser objeto de lucro, y cuya provisión debía constituir una de las principales responsabilidades del Estado. Las ocupaciones «ilegales» de terrenos tuvieron en este período nuevos matices; muchas de ellas fueron lideradas por grupos políticos de izquierda que intentaron implantar en ellas una organización de carácter paramilitar.

El discurso político de aquellos años señalaba que el sector vivienda se encontraba en crisis y era necesario establecer planes anuales, que concordaran con las urgentes necesidades que se presentaban en la materia. Se señalaba que el déficit de vivienda llegaba a casi las 600.000 unidades, con lo cual era necesario establecer una línea de acción que permitiera solucionar esa carencia en el plazo de seis años, es decir, a un ritmo de cien mil unidades anuales. El término abrupto del mandato de la Unidad Popular no permite establecer mayores proyecciones de estos años de la política habitacional, solo se puede apuntar que se planteó un ambicioso programa de construcción de viviendas que no guardaba relación con la capacidad real de la industria de la construcción en Chile. Sin embargo,

en esos años se tratan de acometer interesantes proyectos en Santiago de densificación de áreas centrales y pericentrales, que tratan de favorecer la mezcla social en la ciudad. A su vez, se impulsan proyectos que ponen como protagonistas del proceso constructivo a los propios beneficiarios, constituyéndose en verdaderos paradigmas de diseño y participación hasta el día de hoy.

El cambio sufrido en el país a partir de 1973 se hizo sentir en todos los ámbitos de la vida nacional, teniendo repercusiones tanto en lo social como institucional. La vivienda se concibe ahora como un derecho, que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro; la familia y el Estado comparten responsabilidad para producir este bien. El sector público se reserva para sí las funciones de normar, planificar y controlar el proceso habitacional, pudiendo también subsidiar en forma directa a los grupos de más bajos ingresos. Se decide fomentar y apoyar la creación de un mercado abierto de viviendas, siendo responsabilidad del sector privado la producción de las mismas.

Las transformaciones acaecidas durante el mandato militar tuvieron significativas consecuencias en la formulación de las políticas sociales. Hacia la segunda mitad de la década de 1970 se comenzó a instaurar en el país un nuevo modelo desarrollo, que impuso con gran rigidez los principios de la economía de libre mercado. La estrategia de desarrollo promovida en ese tiempo, y que perdura hasta el día de hoy, buscó el crecimiento económico por medio de la desregulación de la economía y la apertura al comercio exterior. Paralelamente, se estimuló la diversificación de las exportaciones nacionales bajo el principio de las ventajas comparativas; de este modo, la explotación de los recursos naturales se convierte en el más significativo de los productos con los cuales el país se inserta en los mercados internacionales.

Los postulados de libre mercado también tuvieron sus expresiones en el diseño de las políticas de vivienda y de desarrollo urbano. En esta dirección, hacia 1979 se formuló una Política Nacional de Desarrollo Urbano que liberalizó el mercado del suelo, lo que trajo aparejado una serie de problemas que se manifestaron en la forma de crecimiento de las principales ciudades chilenas. El discurso «neo-liberarl» afirmaba que estas medidas estaban llamadas a repercutir en un menor precio del suelo, situación que tendría que ayudar a los compradores de vivienda y al Estado en sus planes habitacionales y de infraestructura urbana, por el hecho de abaratar uno de los principales insumos: el territorio. Las consecuencias de dichas decisiones se siguen viviendo en la mayoría de las ciudades chilenas mayores, especialmente en las áreas metropolitanas, cuyo crecimiento en los últimos años ha ido en relación a los intereses de los agentes privados,

teniendo los instrumentos de regulación urbanística un valor relativo y a la vez una gran flexibilidad para acoger dichas inversiones.

Las tipologías de vivienda social diseñadas durante los años del régimen castrense tendrán importantes proyecciones, ya que muchas de ellas serán la base de las viviendas que actualmente se edifican en Chile, como la Vivienda Básica, que constituye una residencia con los mínimos parámetros de tamaño y confort, que ha sido la base de la política de edificación de viviendas sociales que se ha llevado a cabo en los años noventa. Durante el período transcurrido entre 1973 y 1989 la acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo estuvo involucrada en la entrega de casi 300.000 viviendas, cifra para nada despreciable, pero un tanto exigua para las reales necesidades del país. Esto quedó expresado en el ingente déficit habitacional que tuvo el país en los comienzos de los años noventa, que alcanzará una cifra cercana al millón de viviendas.

La última década del siglo xx vio nuevamente el advenimiento de la democracia al país, con lo que otra vez se trataron de impulsar reformas en el campo habitacional. Una de las tareas más significativas que se propusieron los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en materia de políticas sociales fue la de aumentar la cobertura de los diferentes planes y programas llevados a cabo en los últimos años del régimen militar. En esta perspectiva, la acción social del Estado es considerada como parte de la estrategia global de desarrollo del país, con el lema «crecimiento con equidad social»; se intentarán ampliar los beneficios generados por el desarrollo económico productivo alcanzado por el país en la segunda mitad de los años ochenta.

La política de vivienda en los años noventa es una de las principales estrategias que adopta el poder público en su afán por aumentar la cobertura de los programas sociales. En este campo, se llevaron a cabo una serie de innovaciones en el sistema de acceso a la vivienda y se siguieron abordando las carencias detectadas en el ámbito de los asentamientos precarios, tema en torno al cual se propicia el proyecto Chile Barrio, que trata de dar solución en la actualidad a casi cien mil familias que viven en dichas poblaciones en todo el país. A su vez, en la década de los noventa se alcanzan ritmos de construcción de viviendas sociales que superan con creces los promedios históricos, situación que conduce a la edificación de casi seiscientas cincuenta mil viviendas en todo el decenio. Esta situación obtiene importantes logros, pero no está ajena de dificultades, como las que se han presentado en algunos conjuntos residenciales construidos por la acción del Estado, debido a fallas en la calidad de la construcción.

Existe también un gran cuestionamiento en relación a los procesos de fragmentación física del espacio y la segregación social de las ciudades

que han desencadenado los nuevos espacios residenciales de la vivienda social construidos en la década de los noventa. Esto se ha traducido en la concentración espacial de grandes conjuntos residenciales que acumulan a población escasos recursos en un mismo lugar, lo que contribuye a aumentar la *malignidad* de la pobreza. Para el caso de Santiago, se han detectado también tendencias de localización de vivienda sociales que contribuyen decididamente a la expansión metropolitana. Esto se ha traducido en que dichas residencias se ubiquen en comunas externas al límite urbano de la ciudad, como son Lampa, Colina, Curacaví, Talagante, Peñaflor, Padre Hurtado, Buin y Paine, entre otras.

Una historia de casi un siglo de políticas de viviendas en Chile deja al país en las puertas del siglo xxi con un déficit cercano a las 450.000 viviendas y con numerosos desafíos para el futuro. Aún persisten importantes problemas de saneamiento asociados a asentamientos precarios, pero se siguen realizando y diseñando posibles soluciones al problema que ellos plantean.

Visiones como las desarrolladas por la presente investigación contribuyen a tener perspectivas generales de las actuaciones llevadas a cabo por el Estado, dan cuenta de las limitantes y efectos positivos de dichas acciones, considerando los agentes sociales, políticos y económicos involucrados en ellas. Las restricciones planteadas en este trabajo derivan y posibilitan a su vez la realización de nuevas investigaciones. En este sentido, se requiere seguir profundizando en los efectos espaciales y sociales de las políticas de vivienda. Será preciso iniciar trabajos sistemáticos sobre los cambios concretos de los diferentes conjuntos de viviendas, así como también respecto de las diferentes modalidades de selección de los beneficiarios de dichas residencias. Paralelamente, habrá que seguir adentrándose en la evolución de los barrios de autoconstrucción y de los conjuntos de vivienda terminada, para contrastar sus resultados y los diferentes efectos que ellos han presentado en el plano social y territorial.

Además, será sugestivo conocer la opinión de los habitantes de los diferentes conjuntos edificados en los últimos años y comparar sus opiniones con la de aquellos que habitan en residencias construidas en las décadas anteriores. Paralelamente, se debe continuar indagando en la morfología urbana asociada a dichos conjuntos y sus grados reales de integración al conjunto de las ciudades en que se han materializado. Por su parte, interesará además comparar la situación de Chile con la que se ha producido en otros países latinoamericanos; en este campo aún existen importantes vacíos que justifican el contrastar la acción de los distintos gobiernos de esas naciones durante el siglo xx.

Además, en el futuro será necesario adentrarse en el comportamiento de los agentes privados y las estrategias utilizadas por ellos en la materialización de sus proyectos. Aunque en la actualidad en Chile se están llevando a cabo algunos trabajos de este tipo, es preciso adentrarse en los procesos de parcelación del suelo, la evolución de los costes de la tierra urbana y la detección de procesos especulativos, entre otros. En este ámbito, la confección de series estadísticas que expliciten las realizaciones, tanto del sector público como del privado, ayudará a conocer en detalle cómo los diferentes agentes involucrados en la construcción del espacio urbano han ido configurando con sus decisiones las distintas áreas en las cuales ellos han intervenido.

En la diferenciación de las actuaciones públicas y privadas, creemos que debemos efectuar estudios que nos lleven a conocer las realizaciones de estas últimas. Faltan trabajos críticos que se adentren en el conocimiento de la movilización de capitales privados hacia la edificación de viviendas sociales, sus actores relevantes y las negociaciones políticas que hay detrás de ellos. A lo anterior debemos unir la necesidad de continuar estudiando el papel del Estado en estos asuntos, considerando el escenario actual dominado por una corriente privatizadora y liberalizadora, que se traduce en cada vez menos barreras para el desarrollo del negocio inmobiliario.

El estudio realizado da un paso adelante en la perspectiva de contribuir al conocimiento en Chile de las políticas públicas que se han llevado a cabo en este país durante el siglo xx y algunas de sus proyecciones sociales, legales, políticas y territoriales. Quedan sentadas las bases para efectuar trabajos que permitan aproximarnos a otras realidades vinculadas a la temática general aquí tratada, como es el caso de las obras públicas, las políticas de planeamiento urbano y del desarrollo regional. La realización de estas investigaciones de seguro contribuirá a alimentar nuestra memoria geográfica e histórica, y ayudará a conocer el valor y las limitantes que han presentado los esfuerzos del Estado chileno para superar las deficiencias existentes en los distintos ámbitos del desarrollo nacional, los que en definitiva también representan los afanes de los propios habitantes de este país.

Investigaciones como la que estamos concluyendo permiten aportar a la construcción de marcos generales de referencia, que pueden ayudar a encaminar el conocimiento de otras dimensiones de las políticas de vivienda social y del papel del Estado en los países de América Latina. La búsqueda de soluciones a los problemas sociales que afligen a esta parte del mundo necesita de estructuras administrativas capaces de diseñar y adecuarse constantemente a nuevos contextos. El indagar ciertamente en estas actuaciones y el estudio de escenarios futuros constituyen un gran desafío para el medio académico y profesional vinculado al accionar del sector público.

Para la geografía es relevante mencionar que la realización de investigaciones de este tipo contribuye a acrecentar su acervo en el estudio de los problemas sociales de las ciudades. Pensamos que la perspectiva geográfica permite plantear estudios de carácter general y global, que ayudan a comprender hechos sociales y espaciales, entre otros, que pueden contribuir al desarrollo de las ciencias sociales y a la formulación de soluciones para los problemas que vive la sociedad hoy en día.

Bibliografía

Fuentes documentales

Actas de la Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919. Santiago, Chile.
Actas de la Exposición de la Habitación Económica: semana de la habitación, noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y estudios. Santiago, Chile.
Boletines de Leyes y Decretos de la República de Chile.
Boletín del Colegio de Arquitectos de Chile.
Boletín del Instituto de Reformas Sociales. Madrid, España.
Boletín de la Cámara Chilena de la Construcción.
Boletín de la Oficina del Trabajo. Santiago, Chile.
Boletín Médico Social de la Caja de Seguro Obligatorio.
Boletín Municipal de la República.

Discursos presidenciales

Memorias del Consejo Superior de Habitaciones Obreras. Santiago, Chile.
Memorias de la Caja de Habitación Popular. Santiago, Chile.
Memorias de la Corporación de la Vivienda.
Memorias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
Revista de la Habitación.
Revista Mensaje.
Revista AUCA (Arquitectura, Urbanismo, Construcción y Arte).
Revista ARS.
Revista CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile.

Leyes (tal como están citadas en el texto)

República de Chile, Ley 1838, de habitaciones para obreros, Santiago, Ministerio del Interior, 20 de febrero de 1906.

República de Chile, Decreto Ley nº 261, sobre alquileres de habitaciones, Santiago, Ministerio del Interior, 19 de febrero de 1925.

Ley y Reglamento sobre Habitaciones Baratas, publicados en el Diario Oficial del 10 de marzo y 30 de junio de 1925, respectivamente, Santiago, Editorial Nascimiento, 1925.

Ley nº 4563, sobre Construcciones Asísmicas, en Silva, Alberto, *Recopilación de leyes*, Santiago, Ministerio del Interior, tomo 14, 1929.

Ley nº 4931. Fomento de la Edificación Obrera, en Contraloría General de la República, *Recopilación de leyes por orden alfabético y numérico. Desde la ley 4599 hasta 4851*, tomo 16, Santiago, Imprenta Nacional, 1930.

Decreto con Fuerza de Ley nº 33, en Ministerio del Interior, *Recopilación de decretos con fuerza de ley dictados en virtud de las facultades otorgadas al Ejecutivo por la ley nº 4945 del 6 de febrero de 1931*, Santiago, Talleres Gráficos La Nación, 1933.

Ley nº 5404. Autoriza al Departamento de la Habitación, para que en el término de seis meses forme el censo de la compraventa y arrendamiento de sitios a los que deben aplicarse las disposiciones del Decreto con Fuerza de Ley nº 33, del 12 de marzo de 1931, Santiago, Talleres Gráficos La Nación, 1934.

Ley nº 5950. Caja de la Habitación Popular, Santiago, Talleres Gráficos La Nación, 1936

Ley General sobre Construcciones y Urbanización, Santiago, Imprenta La Nación, 1936.

Ley nº 6640, texto definitivo que crearon las Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y Fomento de la Producción, Santiago, Talleres Gráficos La Nación, 1941.

Ley nº 7600. Crea la Caja de la Habitación, Santiago, Ministerio del Trabajo, 1943.

Ministerio del Trabajo, Caja de la Habitación. Aprueba la Ordenanza de Urbanización y Construcciones económicas, en *Boletín del Colegio de Arquitectos*, nº 4, 1944.

Ley nº 9135, Santiago, Ministerio de Hacienda, 1949.

Ley nº 11151. Concede al presidente de la República facultades para reorganizar las diferentes ramas de la Administración Pública, Santiago, Ministerio de Hacienda, 1953.

Decreto con Fuerza de Ley nº 150, de 4 de julio de 1953. Aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, en Contraloría General de la República, *Recopilación de Decretos con Fuerza de Ley, desde 1 al 270*, vol. I, 1953.

Decreto con Fuerza de Ley nº 224, de 22 de julio de 1953. Modifica y fija texto definitivo de la Ley de Construcciones y Urbanización, Santiago, Ministerio de Hacienda, 1953.

Decreto con Fuerza de Ley nº 200, de 29 de diciembre de 1953. Crea la Corporación Nacional de Inversiones de Previsión, en Contraloría General de la República, Recopilación de Decretos con Fuerza de Ley, desde 1 al 270, vol. I, 1953.

Decreto ley que establece la Corporación de la Vivienda, nº 285, Santiago, 25 de julio de 1953, en *Boletín del Colegio de Arquitectos de Chile*, nº 26, 1954.

Plan Habitacional. Decreto con Fuerza de Ley nº 2, de 31 de agosto de 1959, en Corporación de la Vivienda, *Recopilación de Leyes y Reglamentos*, Santiago, Corporación de la Vivienda, 1961.

Reglamento especial de Viviendas Económicas. Decreto Supremo 1608, de 1 de agosto de 1959, en Corporación de la Vivienda, *Recopilación de Leyes y Reglamentos*, Santiago, Corporación de la Vivienda, 1961.

Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Decreto con Fuerza de Ley nº 205, de 5 de abril de 1960, en Corporación de la Vivienda, *Recopilación de Leyes y Reglamentos*, Santiago, Corporación de la Vivienda, 1961.

Ley nº 16391. Crea el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en Contraloría General de la República, *Recopilación de leyes por numérico, desde la ley 16.218 a la ley 16.629*, vol. I, tomo 52, 1967.

Ley nº 18880, de 7 de agosto de 1968, que legisla sobre juntas de vecinos y demás organizaciones comunitarias, en Corporación de Servicios Habitacionales, Índice cronológico de las leyes y decretos con fuerza de ley relativos a materias habitacionales promulgados en Chile desde 1891 hasta 1972, Santiago, Ministerio de Vivienda Urbanismo, 1972.

Decreto Ley nº 519, de 10 de junio de 1974, Santiago, Ministerio del Interior, 1974.

Decreto Ley nº 1305, de 26 de diciembre de 1975. Reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Santiago, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975.

Periódicos y recopilaciones de prensa

Chile Barrio saneará 50% de los Campamentos, en *El Mercurio*, Santiago, 29 de noviembre de 1998.

Declaración de P. Aylwin (14-12-87) y respuesta de Poduje (16-12-87), en Poduje, Miguel y Hamilton, Juan, *La verdad sobre la Política Habitacional. Polémica entre el actual ministro de la Vivienda, Sr. Miguel Ángel Poduje, y el exministro del ramo, durante el Gobierno del presidente Frei, don Juan Hamilton*, Santiago, 1988.

40 nuevos estándares para casas sociales, en *El Mercurio*, Santiago, 7 de mayo de 1999 (en vigencia).

Hamilton, Juan, Casas por minuto (artículo de Hamilton, *Últimas Noticias*, 21-12-87), en *La verdad sobre la Política Habitacional. Polémica entre el actual ministro de la Vivienda, Sr. Miguel Ángel Poduje, y el exministro del ramo, durante el Gobierno del presidente Frei, don Juan Hamilton*, Santiago, 1988.

Henríquez, Sergio, Aún persiste un déficit de 450 mil viviendas en Chile, en *La Tercera*, Santiago, 16 de febrero de 2000.

Medidas para revivir el *Leasing Habitacional*, en *La Tercera*, Santiago, 21 de julio de 1998.

Mil millones de dólares para Chile Barrios, en *La Tercera*, Santiago, 6 de agosto de 1998.

Ministro de Vivienda: En cuatro años terminará déficit habitacional en Chile, en *La Tercera*, Santiago, 29 de noviembre de 1998.

Nuevo sistema para fiscalizar casas sociales, en *El Mercurio*, Santiago, 10 de mayo de 1998.

Solo mil contratos de leasing en dos años, en *La Tercera*, Santiago, 8 de octubre de 1998.

Una de cada cinco viviendas sociales con fallas, en *La Tercera*, Santiago, 7 de septiembre de 1997.

Viviendas Sociales: ¿Cantidad versus Calidad? en *El Mercurio*, Santiago, 7 de septiembre de 1997.

Bibliografía primaria y secundaria

ACCIÓN CÍVICA Y CULTURAL. El problema de la vivienda en Chile. *Acción Social*, 1948, nº 126, p. 17-24.

ALCAÍNO, Abraham. *Labor de la Dirección de la Caja de la Habitación durante la administración del Excmo. Sr. Don Pedro Aguirre Cerda*. Santiago: Imprenta La Sud-América, 1941.

ALCAÍNO, Abraham. Trabajemos para que la vivienda la vean nuestros hijos. *Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1945, nº 8, p. 54-57.

ALESSANDRI, Arturo. Habitaciones para obreros. Memoria para optar al Grado de Licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas de la Universidad de Chile, Santiago: Imprenta Cervantes, 1893. En GREZ. Sergio. *La «Cuestión Social» en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995, p. 389-395.

ALESSANDRI, Arturo. Programa presidencial, 1920. En GODOY, Hernán. *Estructura social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971, p. 351-358.

ALMARZA, Sergio. Leasing Habitacional. En Corporación de investigación, estudio y desarrollo de la seguridad social. *Políticas de financiamiento habitacional en Chile*. Santiago: CIEDESS, 1995, p. 202.

ALVARADO, Luis, CHEETHAM, Rosemond y ROJAS, Gastón. Movilización social en torno al problema de la vivienda. *Eure*, 1973, nº 7, p. 37-70.

ÁLVAREZ, Oscar. El problema de la habitación en Chile. *Acción Social*, 1935, nº 43, p. 17-28.

ÁLVAREZ, A. *Comités habitacionales comunales. DL. 1088 de 1975*. Valparaíso: Escuela de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Católica de Valparaíso, 1975, p. 104.

ANGELL, Alan. *Partidos políticos y movimiento obrero en Chile*. México: Ediciones Era, 1974.

ANGUITA, Ricardo. *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1º de junio de 1913*, tomo 4, Santiago: Imprenta Barcelona, 1913, p. 818.

ANTONIOLETTI, Mario. Financiamiento de un Plan Nacional de Construcción de Viviendas. *Acción Social*, 1947, nº 120, p. 8-17.

ARELLANO, José Pablo. *Las políticas sociales en Chile: Breve revisión histórica*. Santiago: CIEPLAN, Apuntes nº 40, 1983, p. 33.

ARELLANO, J. P. *Políticas sociales y desarrollo*. Chile 1924-1984. Santiago: CIEPLAN, 1985, p. 329.

ARENAS, Alberto. La construcción masiva de viviendas de interés social en baja altura. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1979, nº 24, p. 4-5.

ARENAS, Federico. *L'aménagement du territoire au Chili depuis 1974: théories et pratique*. Ginebra: Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, Mención Geografía, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Ginebra, 1988, p. 374.

ARMUS, Diego y HARDOY, Jorge. Vivienda popular y crecimiento urbano en Rosario del novecientos. *Eure*, 1984, nº 31, p. 29-54.

ARTEAGA, Ernesto. Cuestión interesante. ¿Venta o arrendamiento? *Revista de la Habitación*, nº 2, 1920, p. 67-73.

ARTEAGA, Oscar. El 'cité' en el origen de la vivienda chilena. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1985, nº 41, p. 18-21.

ASOCIACIÓN DE ARQUITECTOS DE CHILE. Informe de la Asociación de Arquitectos sobre el problema de la vivienda en Chile. *Boletín Médico Social de la Caja de Seguro Obligatorio*, 1936, nº 31, p. 448-450.

ASTICA, Juan y VERGARA. Antecedentes para la evaluación del problema de las poblaciones callampa en Chile. En Segunda Reunión Interamericana en vivienda y planeamiento. Lima: sin pie de imprenta, 1958.

AUCA. Foro sobre vivienda económica. Entrevista a Ernesto Pinto Lagarrigue. *AUCA*, 1965, nº 1, p. 45.

AUCA. Foro sobre vivienda económica. Entrevista a Jorge Aspillaga. *AUCA*, 1965, nº 1, p. 46-47.

AUCA. Foro sobre vivienda económica. Entrevista a Federico Fuller. *AUCA*, 1965, nº 1, p. 48-50.

AUCA. Operación Sitio. Ensayo nacional de prefabricación. *AUCA*, 1966, nº 4, p. 36-42.

AYMONIMO, Carlos. *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976.

BANCO CENTRAL. *Indicadores económicos y sociales de Chile 1960-2000*. Santiago: Banco Central de Chile, 2001, p. 834.

BANCO MUNDIAL. *Vivienda. Documento de política sectorial*. Washington: Banco Mundial, 1975, p. 95.

BANCO MUNDIAL. Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional. Washington: Banco Mundial, 1993, p. 183.

BARREIRO, Paloma. Casas Baratas. *La vivienda social en Madrid 1900-1939*. Madrid: Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1991.

BARRÍA, Jorge. Chile. La cuestión política y social en 1920-1926. *Anales de la Universidad de Chile*, 1959, nº 116, p. 56-73.

BARROS BORGOÑO, Luis. Discurso pronunciado en la ceremonia de inauguración de la Población Huemul por la Caja de Crédito Hipotecario, señor Luis Barros Borgoño. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911, nº 3, año I, p. 116-117.

BARROS BORGOÑO, Luis. *La Caja de Crédito Hipotecario. Su organización y régimen económico, con un estudio sobre la constitución de la propiedad y el régimen hipotecario*. Santiago: Imprenta Cervantes, 1912, p. 506.

BASSOLS, Martín. *Génesis y evolución del derecho urbanístico español*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1973.

BATALLON, Claude. *La ciudad y el campo en México central*. México: Siglo XXI editores, 1972, p. 343.

BEDRACK, Moisés. *La estrategia de desarrollo espacial en Chile (1970-1973)*. Buenos Aires: SIAP, 1974, p. 106.

BEDRACK, Moisés. El urbanismo en Chile, 1928-1973. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1986, nº 46, p. 31-32.

BEHM, Héctor. *El problema de la Habitación Mínima*. Santiago: Imprenta y litografía Leblanc, Stanley y Urzúa, 1939, p. 155.

BOLETÍN DE LA OFICINA DEL TRABAJO. Población San Eugenio. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911, nº 3, año I, p. 135-136.

BOLETÍN DE LA OFICINA DEL TRABAJO. Reglamento sobre la garantía del 6% de interés a los capitales que se invierten en la construcción de habitaciones para obreros. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1912, nº 4, año II, p. 293.

BOLETÍN DE LA OFICINA DEL TRABAJO. Circular remitida por el Consejo Superior de Habitaciones Obreras a los Consejos Departamentales del país. Santiago, 29 de mayo de 1912. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1912, nº 4, año II, p. 295.

BOLETÍN DE LA OFICINA DEL TRABAJO. Comunicaciones cambiadas por el Consejo Superior de Habitaciones de Santiago y el Consejo de Iquique. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1912, nº 7, año III, p. 178-183.

BOLETÍN DEL INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES. Chile. Proyecto de ley sobre construcción de habitaciones obreras. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, 1907, nº 41, año IV, p. 504-505.

BOIX, José. *Urbanismo*. Barcelona: CEAC, 1959, p. 163.

BONDUKI, N. *Rigens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Libertade, 2000.

BORJA, Jordi. Política de vivienda en Chile bajo la Unidad Popular. *CAU, Construcción, Arquitectura y Urbanismo*, 1974, nº 28, p. 82-91.

BOZA, C. y DUVAL, H. *Inventario de arquitectura anónima*. Santiago: Lord Cochrane, 1982, p. 191.

BRAVO, Luis. *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. Santiago: Editorial Universitaria, 1959, p. 129.

BRAVO, Luis. Retrospectiva de 50 años de vivienda social. En BRAVO, Luis y MARTÍNEZ, Carlos. *Chile: 50 años de vivienda social. 1943-1993*. Valparaíso: Universidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura, p. 3-74.

BRAVO, Luis. Vivienda Social Industrializada: la experiencia chilena (1960-1995). *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 1996, nº 28, p. 2-36.

BRAVO, Mario. Aporte económico del Estado a la solución del problema habitacional. Santiago: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1960, p. 68.

BURNETT, John. *A social history of housing. 1815-1985*. Londres: Routledge, 1985.

BURR, Carlos. El problema de la habitación obrera en América Latina y las cooperativas de vivienda. En Unión Panamericana. *Habitaciones Obreras y Cooperativas de Vivienda*. Washington: Unión Panamericana, 1952, p. 3-12.

BUSTOS, Mariano. Decisión de S. E. para incrementar las obras destinadas a dar habitaciones al pueblo. *Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1945, nº 8, p. 49-53.

CÁCERES, Gonzalo. La voz pública de los arquitectos organizados. Vivienda popular y desarrollo urbano 1934-1992. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, nº 68, 1992, p. 102-107.

CÁCERES, Gonzalo. Santiago de Chile: antes, durante y después de la modernización autoritaria, 1927-1945. En BANNEN, Pedro. *Santiago de Chile, quince escritos y cien imágenes*. Santiago: Ediciones ARQ, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1995, p. 115-120.

CAJA DE CRÉDITO HIPOTECARIO. Población Huemul: inauguración de la Sección Beneficencia. Santiago: Caja de Crédito Hipotecario, 1918.

CAJA DEL SEGURO OBLIGATORIO. Las Poblaciones obreras de la Caja de Seguro Obligatorio. *Boletín Médico Social de la Caja de Seguro Obligatorio*, 1936, nº 31, p. 454-461.

CALLIGARIS, Giorgio. La ciudad lineal de Soria y Mata, entre la utopía y la realidad. *Estudios Geográficos*, 1989, nº 195, p. 193-214.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. *Conclusiones de la 1ª convención nacional de la construcción*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 1957.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. Los Programa de esfuerzo y ayuda mutua o de autoconstrucción en Chile. En Segunda Reunión Interamericana en vivienda y planeamiento. Lima: sin pie de imprenta, 1958.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. *Plan Habitacional 1964-1970*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 1964, p. 52.

CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN. *Cuarenta años construyendo bienestar. 1951-1991*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 1992, p. 169.

CAMUS, Pablo y HAJEK, Ernst. Historia ambiental de Chile. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, p. 181.

CAPEL, Horacio. Los estudios acerca de las migraciones interiores en España. En CAPEL, Horacio. *Estudios sobre el sistema urbano*. Barcelona: Ediciones de la Universidad de Barcelona, 1974, p. 175-201.

CAPEL, Horacio. *Capitalismo y morfología urbana en España*. Barcelona: Los Libros de la Frontera, 1983, p. 142.

CAPEL, Horacio. *La morfología de las ciudades. I Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002, p. 544.

CAPEL, Horacio y TATJER, Mercedes. Reforma social, servicios asistenciales e higienismo en la Barcelona del siglo XIX (1876-1900). *Ciudad y Territorio*, 1991, nº 89, p. 233-246.

CARIOLA, C. y SUNKEL, O. *La historia económica de Chile 1830-1930: Dos ensayos y una bibliografía*. Madrid: Ediciones cultura hispánica del Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1982, p. 343.

CARVAJAL, Carlos. Los huertos obreros. Breves reseñas históricas - Su aplicación en Chile. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 155-165.

CASANOVA, Mariano. Pastoral que el Illmo. y Rvdo. Señor doctor don Mariano Casanova, arzobispo de Santiago de Chile, dirige al clero y fieles al publicar la encíclica de nuestro santísimo padre León XIII sobre la condición de los obreros. Publicado en *El Porvenir*, Santiago 24 de septiembre de 1891. En GREZ. Sergio. *La 'Cuestión Social' en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995, p. 379-387.

CASTELLS, Manuel. Movimiento de pobladores y lucha de clases en Chile. *Eure*, 1973, nº 7, p. 9-35.

CHAPARRO, Mónica. *La propiedad de la vivienda y los sectores populares, 1900-1943*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Documento de Trabajo nº 6, Serie Azul, 1994, p. 31.

CHEETHAM, Rosemond. El sector privado de la construcción: patrón de dominación. En CASTELLS, Manuel. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973, p. 359-396.

COLEGIO DE ARQUITECTOS DE CHILE. Informe referente al proyecto de Ley de la Caja de la Habitación Popular, presentado por la Comisión de Habitación nombrada por el Colegio de Arquitectos de Chile y aprobado por este. *Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1944, nº 1, p. 55-59.

COLEGIO DE ARQUITECTOS DE CHILE. Vivienda mínima y de erradicación. El Colegio de Arquitectos ante la necesidad de Viviendas Mínimas. *Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1961, nº 41, p 12-17.

COLLIER, Simon y SATER, William. *Historia de Chile, 1808-1994*. Madrid: Cambridge University Press, Sucursal España, 1998, p. 359.

COLLINS, George y FLORES, Carlos. *Arturo Soria y la ciudad lineal*. Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, 1968, p. 410.

COMISIÓN EUROPEA. *Guía de las Iniciativas Comunitarias, 1994-1999*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.

COMMISSION EUROPÉENNEE. Projets Pilotes Urbains.Article 10 du Fonds Européen de Développement Régional. Luxemburgo: Office des Publications Officielles des Communautes Europeennes, 1996.

COMITÉ INTERDISCIPLINARIO DE DESARROLLO URBANO (CIDU). *Reconocimiento y bases para un Programa de Desarrollo Urbano, Sector Manuel Rodríguez*. Santiago: Comité Interdisciplinario de Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1967.

CONCHA, Luis. Sociedad Cooperativa Constructora de Habitaciones para Obreros. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919*. Santiago: Imprenta y Litografía «La Ilustración», 1920, p. 85-86.

CONCHA SUBERCASEAUX, Juan Enrique. Estado actual de la habitación Obrera. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919*. Santiago: Imprenta y Litografía «La Ilustración», 1920, p. 27-41.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. Labor del Consejo Superior de Habitaciones Obreras durante el período 1911-1912. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, nº 7, 1912.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. *Memoria de su labor, 1913*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1914, p. 137.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. El interés que produce el conventillo. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1913*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1914, p. 73-76.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. *Memoria de su labor, 1917*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1918, p. 157.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. Circular dirigida por el Consejo de Gobierno Local a todas las Municipalidades del país, recomendándoles el cumplimiento de la Ley de habitaciones. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1917*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1918, p. 99-106.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. *Memoria de su labor, 1918*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1919, p. 170.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. Informe del Consejo Superior de Habitaciones Obreras al ministro del Interior. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1918*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1919, p. 93-98.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. Proyecto que autoriza a la Caja Hipotecaria para organizar sociedades anónimas con el objeto de comprar terrenos y construir habitaciones higiénicas para obreros. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1917*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1918, p. 104-110.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. Nota del ministro del Interior al Consejo Superior, pidiendo le informe sobre la labor desarrollada por los Consejos Departamentales y le indique las medidas que convendría abordar para el estricto cumplimiento de la Ley de Habitaciones. 21 de julio de 1919. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1918*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1919, p. 89- 92.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. Informe del Consejo Superior de Habitaciones Obreras al ministro del Interior. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1918*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1919.

CONSEJO SUPERIOR DE HABITACIONES OBRERAS. Ordenanza sobre Habitaciones para Obreros. Nº 4980. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras, Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919. Santiago: Imprenta y Litografía La Ilustración, 1920.

CÓRDOVA, Lucio. *El problema de la Habitación Barata en Chile*. Estudio Enviado a la Oficina Internacional del Trabajo. Santiago: Ministerio de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, 1926, p. 33.

CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA. Recopilación de Leyes y Reglamentos. Santiago: Corporación de la Vivienda, 1961, p. 271.

CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA. *Segundo Plan Trienal, 1962-1964*. Santiago: Corporación de la Vivienda, Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos, 1962, p. 60.

CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA. *Plan Habitacional de Chile*. Santiago: Corporación de la Vivienda, 1963, p. 102.

CORPORACIÓN DE SERVICIOS HABITACIONALES. Índice cronológico de las leyes y decretos con fuerza de ley relativos a materias habitacionales promulgados en Chile desde 1891 hasta 1972. Santiago: Ministerio de Vivienda Urbanismo, 1972, p. 64.

CORTEZ, Carlos. El plan de viviendas 1971 y sus objetivos sociales. Intervención del ministro de la Vivienda y Urbanismo ante la Comisión de Viviendas y Obras Públicas del H. Senado, 21 de junio de 1971. En GODOY, Gonzalo. *Rol de la* CORVI *en el problema habitacional, 1953-1972*. Santiago: Seminario para optar al título de Arquitecto, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1972, anexos sin número de página.

DE RAMÓN, Armando. La población informal. Poblamiento en la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *Eure*, 1990, nº 50, p. 5-17.

DE RAMÓN, Armando. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid: Mapfre, 1992.

DE RAMÓN, Armando y GROSS, Patricio. Calidad ambiental urbana. El caso de Santiago de Chile en el período de 1870 a 1940. *Cuadernos de Historia*, 1982, nº 2, p. 141-165.

DE RAMÓN, Armando y GROSS, Patricio. Algunos testimonios de las condiciones de vida de Santiago de Chile: 1988-1918. *Eure*, 1984, nº 31, p. 67-74.

DEL FIERRO, Guillermo. *Disposiciones legales y municipales de policía y beneficencia*. Santiago: Universidad, 1919, p. 482.

DONOSO, Alfonso. *El problema habitacional en Chile y sus proyecciones económico-sociales*. Santiago: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1960, p. 199.

DONOSO, Francisco y SABATINI, Francisco. Santiago: empresa inmobiliaria compra terrenos. *Eure*, 1980, nº 20, p. 25-52.

DONOSO, Ricardo. *Vicuña Mackenna*. Buenos Aires: Editorial Francisco de Aguirre S.A., 1977, p. 706.

DE MATTOS, Carlos A. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *Eure*, nº 76, p. 29-56.

DUCCI, María Elena. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. *Eure*, 1997, nº 69, p. 99-115.

DWYER. D. J. *Población y vivienda en el tercer mundo. Perspectivas sobre el problema de los asentantamientos espontáneos*. México: Fondo de la Cultura Económica, 1983, p. 290.

ELIASH, Humberto. Cuando las arquitecturas eran blancas. Notas sobre la influencia la influencia de Le Corbusier en Chile. *ARS*, 1987, nº 8, p. 15-22.

ENGEL, Federico, *Sobre a questão da moradia*. São Paulo: Boitempo, [1873] 2015.

EMPRESA PERIODÍSTICA CHILE. *Diccionario biográfico de Chile: 1965-1967*. Santiago: Empresa Periodística Chile, 1967, p. 1732.

EQUIPO DE ESTUDIOS POBLACIONALES, CIDU. Reivindicación urbana y lucha política: los campamentos de pobladores en Santiago de Chile. *Eure*, 1973, nº 6, p. 55-81.

ESCALONA, Adrián. Comité de 'Agregados de Nueva La Legua' hoy 'Población Germán Riesco'. En RODRÍGUEZ, Alfredo, ROSENFELD, Alex y MATTA, Paulina. *Constructores de Ciudad. Nueve historias del concurso 'Historia de las Poblaciones'*. Santiago: SUR Ediciones, 1987, p. 36-48.

ESPINOZA, Vicente. *Para una historia de los pobres en la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR, 1988, p. 359.

EXPOSICIÓN DE LA HABITACIÓN ECONÓMICA. La legislación sobre habitaciones populares en los diversos países y en especial en Chile. En *Introducción de la Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 2.

EXPOSICIÓN DE LA HABITACIÓN ECONÓMICA. Introducción de la Exposición de la Habitación Económica. En *Introducción de la Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937.

FARÍAS, Guillermina. Lucha, vida, muerte y esperanza. Historia de la Población «La Victoria». En RODRÍGUEZ, Alfredo, ROSENFELD, Alex y MATTA, Paulina. *Constructores de Ciudad. Nueve historias del concurso 'Historia de las Poblaciones'*. Santiago: SUR Ediciones, 1987, p. 49-63.

FERRER, Pedro (editor). *Higiene y asistencia pública en Chile*. Santiago: Barcelona, 1911, p. 566.

FIORI, Jorge. Campamento Nueva Habana: estudio de una experiencia de autoadministración de justicia. *Eure*, 1973, nº 7, p. 83-101.

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSIÓN SOCIAL. *Guía de información sobre programas y beneficios sociales Fondo de Solidaridad e Inversión Social*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio del Interior, 1991, p. 178.

FOXLEY, Felipe. *El gobierno de Frei: una etapa de modernización y reforma de la sociedad chilena*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Documento de Trabajo nº 1, 1971, p. 98.

FREI, Eduardo. *Discurso de S.E. el presidente de la República Eduardo Frei Ruiz-Tagle en el inicio de la legislatura ordinaria del Congreso Nacional del 21 de mayo de 1996*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1996.

GALDAMES, Luis. *El problema de la Vivienda Popular en Chile y Argentina*. Santiago: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1949, p. 120.

GALLARDO, Manuel. Discurso pronunciado por el vicepresidente de la H. Cámara de Diputados en sesión del 29 de noviembre de 1910. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911, nº 3, año I, p. 85-86.

GARCÍA, Álvaro. Las orientaciones de la política social. Colección Estudios Cieplan, 1994, nº 31, p. 131-140.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Modelo y proyecto político del régimen militar chileno. *Revista Mexicana de Sociología*, 1982, vol. XLIVI, nº 2, p. 355-372.

GAYANGO, Ignacio. Movimientos urbanos y lucha política. *CAU, Construcción, Arquitectura y Urbanismo*, 1974, nº 28, p. 58-66.

GÁLVEZ, Pedro. Introducción de la Asamblea de la Habitación Barata. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919*. Santiago: Imprenta y Litografía «La Ilustración», 1920, p. 3-5.

GARCÉS, Mario. *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago*. Santiago: LOM, 2002, p. 445.

GEBHARD, Enrique. Urbanismo y Estadística. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 100-108.

GEBHARD, Enrique. Fundamentos para un Plan de Viviendas. *Arquitectura y Construcción*, 1947, nº 8, p. 26-28.

GEISSE, Guillermo. *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México: El Colegio de México, PISPAL, 1983, p. 266.

GERAIDES DE LEMOS, Amalia. Urbanización y metropolitización en Iberoamérica: una realidad a enfrentar en el siglo XXI. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 1996, nº 16, p. 65-79.

GODOY, Gonzalo. *Rol de la CORVI en el problema habitacional, 1953-1972*. Santiago: Seminario para optar al título de Arquitecto, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1972, p. 149.

GODOY, Hernán (editor). *Estructura social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971, p. 632.

GÓNGORA, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*. Santiago: Editorial Universitaria, 1998, p. 432.

GONZÁLEZ, Juan. La crisis del desarrollo en Chile y la respuesta de la «Unidad Popular». *CAU, Construcción, Arquitectura y Urbanismo*, 1974, nº 28, p. 68-79.

GRANIFO, Carlos. Opina el ministro de la Vivienda y Urbanismo. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1976, nº 17, p. 3-5.

GREENE, M. DURÁN, L. y ARRIAGADA, C. *Vivienda Básica y Mejoramiento de Barrios: Un estudio comparado de dos líneas de acción complementarias*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, 1991, p. 96.

GREZ, Sergio. *De la «regeneración del pueblo» a la huelga general. Génesis y evolución histórica del movimiento popular en Chile (1810-1990)*. Santiago: Diban, 1997, p. 828.

GROSS, Patricio. La vivienda social hasta 1950. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile,* 1985, nº 41, p. 12-17.

GROSS, Patricio. Un período singular. 1962/1968. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1986, nº 46, p. 33.

GROSS, Patricio. Santiago de Chile (1925-1990): Planificación urbana y modelos políticos. *Eure*, 1991, nº 52 y 53, p. 27-52.

GROSS, Patricio y DE RAMÓN, Armando. *Santiago en período 1891-1918: Desarrollo Urbano y Medio Ambiente*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo nº 131, vol. II, 1983. p. 152-293.

GROSS, Patricio y ACOSTA, Orlando. Santiago de Chile: Carácter patrimonial y rol funcional. *Medio Ambiente y Urbanización*, 1992, nº 38, p. 35-53.

GUEVARA, Delfín. Habitaciones higiénicas y baratas, para obreros y empleados. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 231-241.

GUROVICH. Alberto. La venida de Karl Brunner en gloria y majestad. La influencia de sus lecciones en la historia del Urbanismo en Chile. *Revista de Arquitectura*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1998, nº 8, p. 7-13.

GUROVICH, Alberto. Conflictos y negociaciones: La Planificación Urbana en el desarrollo del Gran Santiago. *Revista de Urbanismo*, Publicación Electrónica, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 2000, nº 2. Recuperado de http://www.fau.cl.

GUZMÁN, Abraham y CORREA, Misael. La Habitación Barata. Puntos de Vista de la Asociación de Propietarios de Chile. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 109-117.

GUZMAN, Luis. *Políticas públicas y vivienda popular: el arrendamiento en Santiago de Chile 1906-1950*. Santiago: Tesis para optar al grado de Magíster en Planificación Urbana, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Instituto de Estudios Urbanos, 1990, p. 72.

HALL, Peter. *Ciudades del Mañana. Historia del urbanismo en el siglo XX*. Barcelona: Ediciones del Serval, 1996, p. 494.

HALPERIN DONGHI, Tulio. *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza, 1996, p. 774.

HARAMOTO, Edwin. La necesidad de información en el proceso habitacional chileno. *AUCA*, 1980, nº 39, p. 22-49.

HARAMOTO, Edwin. Políticas de Vivienda Social: experiencia chilena de las tres últimas décadas. En MAC DONALD, Joan. *Vivienda Social. Reflexiones y Experiencias*. Santiago: CPU, 1983, p. 75-152.

HARAMOTO, Edwin *et al. Vivienda Social. Tipología de Desarrollo Progresivo*. Santiago: Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile y Centro de Estudios de la Vivienda, Universidad Central, 1987, p. 240.

HARAMOTO, Edwin. Vivienda Social: Un desafío para sustentabilidad del desarrollo. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 1995, nº 24, p. 18-33.

HARDY, Clarisa. Las políticas sociales. En Facultad Latinoamericana de Ciencias Socuales (FLACSO). *Chile 96. Análisis y Opiniones*. Santiago: FLACSO, 1997, p. 181.

HEISE, Julio. *Historia de Chile. El período parlamentario, 1861-1925*, tomo I. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1974, p. 501.

HIDALGO, Rodrigo. *La Dimensión Espacial de los Programas de Casetas Sanitarias en el Gran Santiago*. Santiago: Memoria para optar al título de Geógrafo y grado académico de Licenciado en Geografía. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992, p. 172.

HIDALGO, Rodrigo. La vivienda social en la ciudad de Santiago: Análisis de sus alcances territoriales en la perspectiva del desarrollo urbano, 1978-1995. *Revista de Geografía Norte Grande*, 1997, nº 24, pp. 31-38. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

HIDALGO, Rodrigo. La vivienda social y los nuevos espacios urbanos en la ciudad de Santiago: La evaluación del habitante. *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*, 1997, nº 42, pp. 7-22.

HIDALGO, Rodrigo. Higienismo, beneficencia católica y vivienda obrera en Chile a finales del siglo XIX. Estudios Ibero-Americanos, 2002, p. 65-83.

HIDALGO, Rodrigo y ÁLVAREZ, Lily. La cooperación habitacional entre Chile y España: el caso de la Comunidad Andalucía. La visión de los residentes. En MÁRQUEZ, Dominga, NAVARRO, Javier y GARCÍA, Antonio. *Territorio y Cooperación*. Actas del V Congreso del Grupo de América Latina AGEAL. Asociación de Geógrafos Españoles. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1999, p. 185-196.

HOGAR DE CRISTO. Un millón de metros cuadrados. *Revista Mensaje*, 1969, nº 181, p. 370-372.

HURTADO, Carlos. *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1966, p. 195.

IBÁÑEZ, Adolfo. Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. *Historia*, 1983, vol. XVIII, p. 45-102.

IBÁÑEZ, Adolfo. El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno. *Historia*, 1994, vol. XXVIII, p. 183-216.

ILLANES, María Angélica. *En el nombre del Pueblo, del Estado y de la Ciencia. Historia social de la salud pública en Chile, 1880-1973. Hacia una historia social del siglo XX*. Santiago: Colectivo de Atención Primaria, 1993, p. 514.

JIMÉNEZ, Rodolfo y ARAOS, Silvia. La densificación de lotes: una alternativa para familias allegadas. En Instituto de la Vivienda. II Jornada de vivienda social. Santiago: Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile, 1991, p. 29-40.

JUNTA MILITAR. *Declaración de Principios del Gobierno de Chile*. Santiago, 1974, p. 37.

KAST, Miguel. El uso del suelo de las ciudades. *AUCA*, 1979, nº 37, p. 38.

KUSNETZOFF, Fernando. *Dimensiones de una política habitacional para el sexenio, 1964-1970*. Separata Revista Planificación, Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación, Universidad de Chile, 1964, p. 48.

LA CIUDAD LINEAL. La Ciudad Lineal en Chile. Unos artículos de Don Carlos Carvajal. *La Ciudad Lineal*, 1928, nº 796, p. 3-5.

LABADÍA, Antonio. Operación Sitio. Una solución habitacional de desarrollo progresivo. *Revista Mensaje*, 1970, nº192, p. 428-432.

LAGOS, Clemente y REED, George. *Elementos del Plan Habitacional de Chile*. Documento preparado para el Seminario Latinoamericano de estadísticas habitacionales, Copenhague, Dinamarca, 1962. Santiago: Corporación de la Vivienda, 1962, p. 36.

LARRAÍN, Patricio. *Geografía de la Región Metropolitana*. Santiago: IGM, 1986.

LARRAÍN, Patricio. La consulta nacional sobre política de desarrollo urbano en Chile: Descripción de un proceso. En LARRAÍN, Patricio, MATTA, Paulina y ROSERO, Alberto. *Chile Urbano. Antecedentes de la Consulta Nacional para la formulación de una nueva política nacional de urbano*. Santiago: Programa de Gestión Urbana, 1996, p. 43-53.

LE CORBUSIER. La parcelación del suelo en las ciudades. En AYMONIMO, Carlos. *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976, p. 233-243.

LEWIS, Oscar. La cultura de la Pobreza. En LEWIS, Oscar, KAROL, K. S. y FUENTES, Carlos. *Pobreza, burguesía y revolución*. Barcelona: Anagrama, 1972, p. 85.

LIRA INFANTE, Alejo. Informe enviado al ministro de Chile en Bélgica y Holanda, detallando sus actividades en el X Congreso de Habitaciones Baratas, celebrado en La Haya en septiembre de 1913. París, 29 de septiembre de 1913. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1913*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1914, p. 114-117.

LIRA INFANTE, Alejo. Proyecto de reforma de la ley de habitaciones referente a la inembargabilidad del inmueble hereditario, presentado por el diputado de Talca don Alejo Lira Infante. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Memoria de su labor, 1917*. Santiago: Imprenta y encuadernación Chile, 1918, p. 119-123.

LIRA INFANTE, Alejo. Vacíos en la legislación vigente y reformas que se imponen. En Consejo Superior de Habitaciones Obreras. *Asamblea de la Habitación Barata, celebrada en Santiago los días 28, 29 y 30 de septiembre de 1919*. Santiago: Imprenta y Litografía «La Ilustración», 1920, p. 122-140.

LIRA INFANTE, Alejo. Discurso del senador de la República, don Alejo Lira Infante, autor de la ley que crea la Caja de la Habitación sobre la Ley 5950. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 6-14.

LIRA, Diego. Política de vivienda. *Revista Mensaje*, 1957, nº 62, p. 297-302.

LIRA, Pedro. Erradicación de Campamentos. ARS, 1986, nº 7, p. 31-32.

LÓPEZ, Luis. La revolución de los pobladores. *CAU, Construcción, Arquitectura y Urbanismo*, 1974, nº 28, p. 98-107.

LÓPEZ, L. El problema de la vivienda en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular. En *Dossier Urbano*. Seminario de Urbanismo, Cátedra de Urbanismo 4º Curso, Prof. Manuel Ribas Piera. Barcelona: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 1974, p. 1-17.

LÓPEZ, Luis. El problema de la vivienda en Chile durante el gobierno de la Unidad Popular. En *Dossier Urbano*. Seminario de Urbanismo, Cátedra de Urbanismo 4º Curso, Prof. Manuel Ribas Piera. Barcelona: Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 1974.

LUENGO, Luis. *El problema de la vivienda*. Santiago: Memoria de prueba para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1946, p. 177.

MAC DONALD, Joan. ¿Cuántas casas faltan? El déficit a nivel nacional y regional. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo nº 16/94, 1994, p. 14.

MACHADO, Rafael. La política de la vivienda en Colombia. *Revista Interamericana de Planificación*, 1991, vol. XXIV, nº 94, p. 19-40.

MÁRQUEZ, Jaime y CÁCERES, Osvaldo. 5 décadas de una gran historia. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1992, nº 68, p. 23-36.

MARTÍNEZ, Jorge. Urbanización, crecimiento urbano y dinámica de la población de las principales ciudades de Chile entre 1952 y 1992. *Revista de Geografía Norte Grande*, nº 24, 1997, p. 23-30.

MARTÍNEZ, René. Desarrollo Urbano 1974-1984. *AUCA*, 1984, nº 48, p. 14-18.

MERCADO, Olga. *El problema habitacional en Chile. Evolución a partir de 1952*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Planificación Habitacional, 1977, p. 55.

MERINO, Jorge. *Contribución al Problema de la Habitación*. Concepción: Memoria de prueba para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1948, p. 107.

MERLIN, Pierre. *Las ciudades nuevas. La Planificación urbanística frente a los nuevos modelos de crecimiento urbano*. Barcelona: Laia, 1978, p. 430.

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL. *Memoria del Ministerio de Bienestar Social correspondiente al año 1929*. Santiago: Imprenta «La Ilustración», 1930.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Indicadores Económicos y Sociales. 1990-1998*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, 1999.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen 1998). Documento nº 6 Situación Habitacional de Chile, 1990-1998*. Santiago: MIDEPLAN, 1999, p. 44.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen 1998. Documento nº 6 Situación Habitacional de Chile, 1990-1998*. Santiago: Mideplan, 1999.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Pobreza e indigencia. El impacto del gasto social en la calidad de vida. Informe Ejecutivo*. Santiago: Ministerio de Planificación y Cooperación, 2001.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, instrumento de la Política Habitacional*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1967, p. 61.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Fundamentos y estructura del Plan Habitacional*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1970, p. 15.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Política habitacional del Gobierno Popular. Programa 72*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1972, p. 172.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *42 años de construcción habitacional*. Santiago: Minvu, 1973.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Vivienda social para sectores de población de menores ingresos*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1975, p. 32.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Memoria 1975*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1976, p. 79.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1979, p. 34.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Memoria 1979*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1980, p. 242.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1985, p. 74.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *VIVIENDA una tarea de dignidad*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1988, p. 180.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Memoria 1973-1989*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1990, p. 103.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Memoria 1990*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1991, p. 175.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Plan Regulador Metropolitano de Santiago*. Santiago: Minvu, 1994.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Alternativas de Densificación Predial en Programas de Vivienda Progresiva. En MAC DONALD, Joan. *Vivienda Social. Anexos*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo nº 72/95, 1995, p. 32.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, Estambul, junio de 1996. Los asentamientos humanos en Chile: Plan de Acción Nacional*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1996, p. 28.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. *Programa Chile Barrio*. Santiago: Minvu, 2000. Recuperado de http://www.minvu.cl.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO Y MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN. *Balance de seis años de las políticas sociales, 1990-1996*. Santiago: MIDEPLAN, 1996.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. *Balance de la política social en los años noventa. Apartado de Políticas y Resultados sociales*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 1999.

MOLINA, Irene. El Programa de Erradicación de Campamentos en la Región Metropolitana: Implicancias Socioeconómicas y Espaciales. Santiago: Memoria para optar al título de Geógrafo y grado académico de

Licenciada en Geografía. Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1985, p. 182.

MOLINA, Irene y RIVERA, Carmen. La ciudad de Santiago. En LARRAÍN, Patricio. *Geografía de la Región Metropolitana*. Santiago: IGM, 1986, p. 143-216.

MONTANER, Enrique. *Algunas consideraciones sobre el problema de la vivienda*. Santiago: Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Universidad de Chile, 1925, p. 71.

MORALES, Eduardo y ROJAS, Sergio. *Relocalización socio-espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular, 1979-1985*. Santiago: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Documento de Trabajo nº 280, 1986.

MORRIS, James. La cuestión social. En GODOY, Hernán. *Estructura social de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1971, p. 251-265.

MUNITA, Jorge. *El problema de la habitación barata*. Santiago: Memoria de prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas, Universidad de Chile, 1921, p. 72.

MUNIZAGA, Gustavo. Cronología sobre urbanismo y diseño urbano en Chile, 1870-1970. *Eure*, 1980, nº 18, p. 69-90.

MUÑOZ MALUSHKA, Luis. Casa individual o colectiva. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 197-202.

MUÑOZ MALUSHKA, Luis. Plan Nacional de Vivienda. Ideas básicas para su elaboración. En *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 42-73.

MUÑOZ, Carlos. La problemática habitacional chilena 1964-84; un análisis de las posibilidades de autoconstrucción en una futura política de vivienda como mecanismo complementario para su solución. *Ciudad y Territorio*, julio-septiembre 1986, p. 69-75.

MUSCAR, Eduardo. Cincuenta años después de la conferencia de Bretton Woods: Latinoamérica en la nueva encrucijada, perspectivas y futuro. En Universitat de Barcelona. *Professor Joan Vilà Valentí. El seu mestratge en la geografia universitaria*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1999, p. 685-697.

NECOECHEA, Andrés. Subsidios habitacionales, reactivación económica y distribución del ingreso: Santiago de Chile, 1983. *Eure*, 1986, nº 36, p. 5-20.

NECOECHEA, Andrés. Los allegados: una estrategia de supervivencia solidaria en vivienda. *Eure*, 1987, nº 39-40, p. 85-99.

NICHOLLS, Nancy. Intelectuales liberales relevantes frente a la cuestión social en Chile (1890-1920): Una minoría a favor del cambio. *Historia*, 1995-1996, vol. XXIX, p. 295-356.

OPAZO, Jorge. *Estadísticas del Plan Habitacional Chileno*, Trabajo presentado al comité de vivienda, construcción y planificación de las Naciones Unidas. Santiago: CORVI, 1963.

OPAZO, Jorge. *Chile y el Plan Habitacional del Estado*, Trabajo presentado al comité de vivienda, construcción y planificación de las Naciones Unidas. Santiago: CORVI, 1963.

ORREGO LUCO, Augusto. La Cuestión Social. Artículos publicados en el periódico La Patria de Valparaíso en 1884. En GREZ. Sergio. *La «Cuestión Social» en Chile. Ideas y Debates Precursores (1804-1902)*. Santiago: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1995, p. 315-331.

ORTEGA, Oscar. El cité en el origen de la vivienda chilena. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, nº 41, 1985, p. 18-21.

PALMA, Eduardo y SANFUENTES, Andrés. Políticas estatales en condiciones de movilización social: las políticas de vivienda en Chile (1964-1973). *Eure*, 1979, nº 16, p. 23-55.

PALMER, Monserrat. La comuna de Providencia y la ciudad jardín. *Eure*, 1981, nº 31, p. 75-95.

PALMER, Monserrat. Las ciudades de la vivienda social entre 1900 y 1950. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1985, nº 41, p. 22-56.

PARRAGUEZ, Waldo. La vivienda, problema nacional. *Arquitectura y Construcción*, 1947, nº 8, p. 29-33.

PARROCHIA, Juan. *Santiago en el tercer cuarto del siglo XX. El transporte metropolitano en Chile, realizaciones de metro y vialidad urbana*. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 1979.

PARROCHIA, Juan. Encuentro con K. Brunner y testimonio de una época. Entrevista de María Isabel Pavez. Revista de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1998, nº 8, p. 28-31.

PASTRANA, E., BELLARDI, M., AGOSTINIS, S. y GAZZOLI, R. El rol del Estado en el mercado de la vivienda en alquiler: una visión histórica. *Medio Ambiente y Urbanización*, 1995, nº 51/51, p. 6-26.

PAVEZ, María Isabel. Precursores de la enseñanza del urbanismo en Chile. 1928-1953. *Revista de Arquitectura*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile, 1992, nº 3, p. 2- 11.

PÉREZ CANTO, Julio. *Las habitaciones para obreros: Estudio presentado a la Sociedad de Fomento Fabril*. Santiago: Ercilla, 1898.

PÉREZ CANTO, Julio. Sobre el museo social y el problema de la habitación. Discurso inaugural Exposición de la Habitación Económica. En Exposición de la Habitación Económica. *Semana de la Habitación*.

Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 20.

PERRY, Clarence. The Neighborhood Unit, a Scheme of Arrangement for the Family-Life Community. In: *Regional Survey of New York and Its Environs*, vol. VII. Nueva York: Committee on the Regional Plan of New York and Its Environs, 1929, p. 2-140.

PINOCHET, Tancredo. Tancredo Pinochet opina sobre la Semana de la Vivienda. *Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1945, nº 45, p. 81-82.

PINTO, Aníbal. *Tres ensayos sobre Chile y América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1971, p. 154.

PINTO, Aníbal. Desarrollo económico y relaciones sociales. En PINTO, Aníbal. *Chile, hoy*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores, 1972, p. 5-52.

PINTO, Francisco. *Habitación Popular*. Memoria de Prueba para optar al grado de licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1935, p. 119.

PINTO, Julio, AZUN, Candina y LIRA, Robinson. Actores, identidad y movimiento. En SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. *Historia Contemporánea de Chile II. Actores, identidad y movimiento*. Santiago: Lom Ediciones, 1998, p. 173.

POBLETE, Moisés. El problema social obrero en Chile en 1923. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, 1924, nº 227, p. 474-485.

PRIETO, Carlos. Situación y descripción de la Población Huemul. *Boletín de la Oficina del Trabajo*, 1911, nº 3, año I, p. 131-134.

PUGA, Federico. *Elementos de Higiene*. Santiago: Imprenta Gutenberg, 1891.

PUGA, Josefina. *Hogar de Cristo viviendas: Un aporte a la solución progresiva del problema habitacional en Chile*. Santiago: Centro Bellarmino, 1978, p. 96.

PUJADAS, Romà y FONT, JAUME. *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid, Síntesis, 1998, p. 399.

QUEVEDO, Santiago y SADER, Eder. Algunas consideraciones en relación a las nuevas formas de poder popular en las poblaciones. *Eure*, 1973, nº 7, p. 71-81.

RACZYNSKI, Dagmar. Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en Chile: balance y desafíos. *Colección Estudios Cieplan*, 1994, nº 39, p. 9-73.

RAPOSO, Alfonso. La vivienda social de la CORVI. Otro patrimonio. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 1999, nº 37, p. 41-73.

REVISTA DE LA HABITACIÓN. Los alquileres son un problema universal. *Revista de la Habitación*, 1925, nº 2, p. 13-23.

REVISTA DE LA HABITACIÓN. El problema de la vivienda juzgado por la prensa. *Revista de la Habitación*, 1925, nº 2, p. 28-29.

REVISTA DE LA HABITACIÓN. Hacia la solución del gran problema. *Revista de la Habitación*, 1925, nº 1, p. 3.

RIESCO, Germán. *Presidencia de Riesco. 1901-1906*. Santiago: Imprenta Nascimiento, 1950, p. 365.

RÍOS, Juan Antonio. *Mensaje de S .E. el presidente de la República don Juan Antonio Ríos en la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso Nacional, 21 de mayo de 1944*. Santiago: Imprenta Fiscal de la Penitenciaría de Santiago, 1944, p. 265.

RISOPATRÓN, Alberto. Semana de la Vivienda. Sesión Inaugural. *Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1945, nº 8, p. 41-44.

ROCA, Francesc. *Política econòmica i territori a Catalunya. 1901-1939*. Barcelona: Ketres, 1979, p. 240.

RODRÍGUEZ, Alfredo y Lucy WINCHISTER. Santiago de Chile. Metropolización, globalización, desigualdad. *Eure*, 2001, nº 80, p. 121-139.

ROMERO, Luis Alberto. Urbanización y sectores populares: Santiago de Chile, 1830-1875. *Eure*, 1981, nº 31, p. 55-66.

ROMERO, Juan y PÉREZ, Esparcia. *Pobreza y desigualdad en los países en desarrollo*. Madrid: Sintesis, 1992, p. 320.

ROSENBLITT, Jaime. El ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado Nacional Desarrollista. *Historia*, 1994, vol. xxix, p. 405-421.

RUGIERO, Ana María. Experiencia chilena en Vivienda Social, 1980-1995. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 1998, nº 35, p. 3-87.

SABATINI, Francisco. *Santiago: Sistemas de producción de viviendas, renta de la tierra y segregación urbana*. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Documento de Trabajo nº 128, 1982.

SABATINI, Francisco. Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *Eure*, 2000, nº 77, p. 49-80.

SABATINI, Francisco, CÁCERES, Gonzalo y CERDA, Jorge. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Eure*, 2001, nº 82, p. 21-42.

SAÉZ, Raúl. *Casas para Chile. Plan Frei*. Santiago: Editorial del Pacífico, 1959, p. 91.

SALAS, José. Decreto - Ley sobre Edificación de Habitaciones Baratas. Exposición de motivos. *Revista de la Habitación*, 1925, nº 1, p. 47-48.

SALAS, M. *et al*. Chile. Proyecto de ley sobre habitaciones obreras. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, 1905, nº 14, p. 302-308.

SALAZAR, Gabriel, MANCILLA, Arturo y DURÁN, Carlos. Estado, Legitimidad y Ciudadanía. En SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad y Ciudadanía*. Santiago: Lom Ediciones, 1998, p. 315.

SALGADO, Oscar; TRINCADO, Igor y VÁSQUEZ, Pablo. *Treinta años de política habitacional*. Concepción: Seminario de titulación para optar

al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, 1993, p. 267.

SAN MARTÍN, Eduardo. Las fábricas de viviendas populares: una experiencia de participación. *Eure*, 1972, nº 4, p. 159-169.

SAN MARTÍN, Eduardo. *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*. Santiago: Andrés Bello, 1992, p. 118.

SAN MARTÍN, Eduardo. Comunidad Andalucía: ejemplo de cooperación internacional. En BARROS, Gloria. *Comunidad Andalucía*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1994, p. 40.

SANTA MARÍA, Ignasio. *Las tres vías en la historia del «Campamento» chileno*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Departamento de Urbanismo y Vivienda, 1973, p. 35.

SANTA MARÍA, Ignacio. Desarrollo urbano mediante «asentamientos espontáneos»: el caso de los 'campamentos' chilenos. *Eure*, 1973, nº 7, p. 103-112.

SARDAÑA, Francisco. La ciudadela: Un ejemplo de vivienda proletaria en La Habana. 1877. En BAILA, José y LUZÓN, José Luis. *Latinoamérica. Territorios y países en el umbral del siglo XXI*. I Congreso Nacional de Geografía sobre Latinoamérica. Tarragona: Grupo de Trabajo de Geografía de América Latina, 1993, p. 253-259.

SEPÚLVEDA, Daniela. De tomas de terreno a campamentos: movimiento social y político de los pobladores sin casa, durante las décadas del 60 y 70, en la periferia urbana de Santiago de Chile. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 1998, nº 35, p. 103-115.

SEPÚLVEDA, Orlando y CARRASCO, Gustavo. Reflexiones en torno a la producción serializada de viviendas sociales. *Boletín del Instituto de la Vivienda*, 1991, nº 13 y 14, p. 23-34.

SILVA, Fernando. Notas sobre el pensamiento social católico a fines del siglo XIX. *Historia*, 1965, vol. IV, p. 237-310.

SILVA, Fernando. Expansión y crisis nacional: 1861-1924. En VILLALOBOS, Sergio; SILVA, Osvaldo; SILVA, Fernando y ESTELLE, Patricio. *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1997, p. 564-751.

SILVA, Fernando. Un contrapunto de medio siglo: democracia liberal y estatismo burocrático, 1924-1970. En VILLALOBOS, Sergio; SILVA, Osvaldo; SILVA, Fernando y ESTELLE, Patricio. *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria, 1997, p. 751-869.

SISTEMA NACIONAL DE AHORRO Y PRÉSTAMO. Manual de Conocimientos Básicos del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Santiago: Centro de Productividad del SINAP, 1971, p. 81.

SOLOW, Anatole y VERA, Luis. *Panorama del problema de la Vivienda en la América Latina*. Bases para un programa de cooperación interamericana. Trabajo presentado por División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana al VIII Congreso Panamericano de Arquitectos. Washington: Unión Panamericana, 1952, p. 82.

SUBERCASEAUX, Ramón. Chile. El Congreso de la Habitación Económica. Discurso del vicepresidente del Consejo Superior de Habitaciones Higiénicas en la inauguración de la Exposición de la Habitación Económica, septiembre de 1922. *Boletín del Instituto de Reformas Sociales*, 1924, nº 219, p. 514.

TATJER, Mercedes. Los orígenes de la vivienda social en Barcelona: las cooperativas de vivienda en el primer tercio del siglo xx. En CAPEL, Horacio y LINTEAU, Paul. *Barcelona-Montreal. Desarrollo urbano comparado*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1998, p. 413-434.

TERÁN, Fernando. *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978, p. 662.

TERÁN, Fernando. *Historia del Urbanismo en España. Siglos XIX y XX*. Madrid: Cátedra, 1999, p. 397.

TIRÓNI, Manuel. Nueva Pobreza Urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985 - 2001. Santiago: PREDES - Editorial RIL, 2003, p. 154.

TORNERO, J. Lo que la Exposición de la Habitación nos ha enseñado. *Revista de la Habitación*, 1922, nº 22, p. 663-669.

TORRES, Guillermo. Comisariato General de Subsistencia y Precios de la República. Santiago: Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, 1947, p, 75.

TRIVELLI, Pablo. Autoritarismo político y liberalismo urbano. El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar. *Ciudad y Territorio*, 1990-1991, vol. XVII, nº 4, p. 443-452.

TORRES, Isabel. Los conventillos en Santiago (1900-1930). *Cuadernos de Historia*, 1986, nº 6, p. 67-85.

TURNER, John. Asentamientos urbanos no regulados. En UNIKEL, Luis y NECOECHEA, Andrés. *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: Fondo de la Cultura Económica, 1975, p. 473-566.

VALDÉS, Héctor. Políticas habitacionales y vivienda social. *CA, Revista Oficial del Colegio de Arquitectos de Chile*, 1977, nº 31, p. 22-26.

VANDERSCHUEREN, Franz. Movilización política y lucha por la vivienda en Chile. En CASTELLS, Manuel. *Imperialismo y urbanización en América Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973, p. 397-410.

VÁSQUEZ RIAL, Horacio. Tu cuna fue un conventillo. El problema de la vivienda en el Buenos Aires de vuelta de siglo: El Conventillo. En CAPEL, Horacio; LÓPEZ PIÑERO, José y PARDO TOMÁS, José. *Ciencia e ideología en la ciudad*. Valencia: Generalitat de Valencia, 1994, p. 167-174.

VEKEMANS, Roger. Tesis Fundamentales. En DESAL. *América Latina y desarrollo social*. Santiago: DESAL, 1966, p. 49 y 104.

VENEGAS, Ramón. La vivienda en América Latina. *Revista Mensaje*, 1957, nº 62, p. 289-294.

VERGARA, Pilar. Ruptura y continuidad en la política social del gobierno democrático chileno. *Revista Mexicana de Sociología*, 1993, año LV, nº 3, p. 169-202.

VIDAL, Ramón. El modernismo en la edificación. En Exposición de la Habitación Económica. *Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 129-148.

VIEXPO. Movilización social en torno al problema de la vivienda. En Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *Exposición Internacional de la Vivienda. Ponencias Centrales*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1972, p. 11.

VIEXPO. Política habitacional y estructuras institucionales. En Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *Exposición Internacional de la Vivienda. Ponencias Centrales*. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1972, p. 31.

VILLAR, José Luis. *La protección pública a la vivienda*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1981, p. 467.

WHITTICK, Arnold. *Enciclopedia de Planificación Urbana*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

Este libro se terminó de imprimir
en Santiago de Chile,
julio de 2019

Teléfono: 22 22 38 100 / ril@rileditores.com

Se utilizó tecnología de última generación que reduce
el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente
el papel necesario para su producción, y se aplicaron
altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos
en toda la cadena de producción.

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

En el transcurso del siglo XX, el Estado chileno puso en marcha una serie de acciones para dar solución al problema de la vivienda, que afectaba con especial vigor a la población de más escasos recursos. Este libro estudia las respuestas generadas a lo largo de la centuria para dar solución a un déficit social angustiante, siempre en aumento, y que continúa motivando el diseño de un significativo número de planes y programas en la materia. Las primeras reacciones a la carencia de viviendas se produjeron en el marco del Estado liberal y tuvo en los agentes privados sus principales promotores. La promulgación de la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 significó un importante paso en la historia de las políticas sociales en Chile. Ella también marcó el inicio de la acción estatal en la formulación y puesta en marcha de la política de vivienda social, tema central de este libro. Cada una de las iniciativas promovidas fue dibujando una porción no despreciable de la ciudad que habitamos. Esta obra identifica, estudia, analiza e interpreta las diferentes soluciones habitacionales que, a lo largo del siglo XX, dieron lugar a los conjuntos de viviendas sociales. En ellos reside un porcentaje considerable de la población nacional, de tal modo que su conocimiento es imprescindible para formular las iniciativas futuras.

ISBN 978-956-01-0698-8

RiL editores