

**EL PAPEL DE LAS LEYES DE FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN OBRERA Y
LA CAJA DE LA HABITACIÓN EN LA POLÍTICA DE VIVIENDA SOCIAL EN
CHILE, 1931-1952**

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

TEMARIO

INTRODUCCIÓN

**LA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN NACIONAL Y LOS NUEVOS PATRONES DE
CONCENTRACIÓN URBANA HACIA LA DÉCADA DE 1930.**

EL NUEVO ENFOQUE DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN LOS AÑOS 1930.

LAS LEYES DE FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN OBRERA.

LA CAJA DE HABITACIÓN POPULAR, 1936.

LA REFORMA DE LA CAJA DE HABITACIÓN POPULAR, 1943

CONSIDERACIONES FINALES.

NOTAS



El papel de las leyes de Fomento de la Edificación Obrera y la Caja de la Habitación en la política de Vivienda Social en Chile, 1931-1952

Rodrigo Hidalgo Dattwyler

El presente trabajo intenta aproximarse al análisis de la política de vivienda social en Chile en las décadas de 1930 y 1940, a través del estudio general de las «Leyes de Fomento de la Edificación Obrera» y de la Caja de la Habitación. Se resaltan aquellos aspectos que caracterizaron la promulgación de aquellas normativas y se expone parte del debate que se generó en torno al tema habitacional en esos años. Paralelamente se da cuenta de las tendencias que predominaban en el ámbito público para abordar la carencia de viviendas que afectaba con especial vigor a los grupos sociales más desfavorecidos.

This paper aims at an analysis of the social housing policy in Chile in the 30's and 40's. This will be done through the study of the "Ley de Fomento de la Edificación Obrera" (Law for the Support of Labour Building) and the "Caja de la Habitación" (Housing Found). Stress is put on the aspects that characterised the passing of those laws and part of the debate on housing in those days is also presented. In addition, an account is given of the tendencies then present in the public area to face the housing shortage which strongly affected the lower social levels.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de vivienda en Chile constituyen una de las primeras acciones que ha desarrollado el Estado chileno para aproximarse a la solución de los problemas de provisión de servicios y bienes básicos, que han afectado con especial vigor el desarrollo de la vida de la población de más escasos recursos. En este esquema, sería la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 la normativa que daría inicio a las actuaciones públicas en el campo de la vivienda social en el siglo XX.

La mencionada normativa creó 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. Los Consejos tuvieron 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 inhabilitabilidad. Al amparo de las franquicias de la Ley, entre 1906 y 1925, los particulares construyeron 3243 casas con 8734 piezas y repararon 614 casas con 9814 piezas. En total se demolieron 15147 piezas y se construyeron 9778². La ley chilena de Habitaciones Obreras, recogió y recibió los aportes de las soluciones legales que se habían

formulado en Europa respecto de cómo abordar la construcción de la vivienda popular.

En esta dimensión, es importante destacar que en 1889 en la ciudad de París, se realiza el primer Congreso de Habitaciones Obreras, en estas reuniones se presentan las diferentes iniciativas llevadas a cabo principalmente el mundo europeo, para dar solución a las carencias habitacionales existentes en el medio urbano obrero. La Ley de 1906 fue difundida en estos eventos, teniendo un impacto muy positivo en el Congreso de la Haya en 1913, en donde uno de los precursores de aquella normativa, el político conservador Alejo Lira Infante, expondría la experiencia desarrollada por Chile en la materia.

Las acciones por parte del Estado continuaron en la segunda y tercera década del siglo XX. Las condiciones sociales y los vaivenes económicos relacionados con los diferentes momentos de crisis, junto a las propias limitaciones de las normativas promulgadas, se manifestarían en las reacciones que tendrían los grupos sociales más afectados por la carencia de vivienda. Los altos precios de los alquileres y la formación de las llamadas Ligas de Arrendatarios, que intentaban abrir un campo de negociación de los propios afectados con los propietarios y el gobierno, marcaron el destino de las respuestas estatales en la década de 1920.

En este escenario, en 1925 se procedió a la promulgación del Decreto Ley 261, conocido como *Ley de la Vivienda*, que

establecía la reducción del 50 por ciento de la renta de alquiler de las propiedades declaradas insalubres; limitación de los precios de los arriendos de las viviendas salubres; exención del pago de contribuciones; y prohibición de desalojo a los arrendatarios antes de los seis meses, entre las medidas más relevantes.

En el mismo año 1925 se produce la dictación de la Ley de Habitaciones Baratas, creó el Consejo de Bienestar Social que reemplazó al Consejo de Habitaciones Obreras de 1906, él que mantuvo las atribuciones impuestas por este último. Con esta iniciativa se buscó activar con mayor impulso la construcción de nuevas viviendas e intentó promover la participación de cooperativas en la construcción de alojamientos. En términos de viviendas construidas, la normativa de 1925 tuvo un aporte restringido, pero marcó el inicio de una dinámica de realizaciones por parte del Estado que influirían en el conjunto de la política social que comenzaba a gestarse en esos años.

Hacia comienzos de la década de 1930, las medidas anteriores se verían complementadas por la promulgación de una serie de cuerpos legales que pretenderían regular una serie de irregularidades que se daban en el proceso de «arrendamiento a piso»³. Aquellas iniciativas tratarían también de reimpulsar la edificación de nuevas viviendas sociales, situación que no habían logrado realizar los intentos anteriores.

En su conjunto dichas legislaciones pueden catalogarse como las «Leyes de Fomento de la Edificación Obrera» y se

insertarían en un nuevo modelo de desarrollo económico que comenzaba a gestarse en Chile en ese tiempo, en el cual el Estado tendría 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. Se pretende vincular la actividad pública a lo que hoy conocemos como «administración pública», tratando de ir más allá de lo meramente político partidista, que generalmente otorgaba repuestas a situaciones coyunturales; el «Estado Moderno» tendría que intentar construir un sistema de planificación, que articule las distintas instancias burocráticas involucradas en la toma de decisiones; las que a su vez se deben fundamentar en aspectos técnicos más que en las intuiciones que se desprendían del juego político. En esta dinámica de actuación, el Estado chileno desarrolla una activa política de fomento de los diversos rubros de la economía nacional; por ejemplo, en 1927 se crea la Caja de Crédito Agrario y Minero, respectivamente. En ese mismo año se formó el Ministerio de Fomento, y en 1928 se constituyó el Instituto de Crédito Industrial⁴.

La creación de la Caja de Habitación Popular en 1936 se insertaría en el modelo ya descrito, su objetivo sería el de fomentar la construcción de viviendas salubres; su proyecto fue impulsado por Alejo Lira Infante, que como señalamos había sido uno de los políticos que había participado activamente en los primeros pasos de la legislación de vivienda en los

comienzos del siglo XX. 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; ésta última pretendería incentivar al sector privado en la construcción de viviendas económicas.

Dentro del esquema planteado, el presente artículo⁵ intenta aproximarse al papel que cumpliría la formulación de las «Leyes de Fomento de la Edificación Obrera» y la Caja de la Habitación Popular en la política de vivienda en Chile en la década 1930 y 1940. En esta perspectiva, se intentará analizar desde el ámbito social y político, pasando por el debate que daría lugar la promulgación del marco legal del mencionado período, hasta aquellos elementos que caracterizaron la aplicación de dichas normativas.

LA POLÍTICA DE INDUSTRIALIZACIÓN NACIONAL Y LOS NUEVOS PATRONES DE CONCENTRACIÓN URBANA HACIA LA DÉCADA DE 1930.

Los años 1930 en Chile se encuentran caracterizados por una serie de acontecimientos, tanto en la escala nacional como internacional, que marcarían el desarrollo de las actuaciones públicas en materia de políticas sociales y de vivienda. Desde una perspectiva global, la Gran Depresión de los años 1930 tendría sus expresiones particulares en Chile debido a que vendría aparejada en el contexto nacional con el punto más alto de la crisis en la producción del salitre nitrato en 1929⁶.

Ante ese panorama se comienzan a generar desde los poderes públicos una serie de iniciativas para superar los estragos que vivía la economía del país; las cuales considerarían al Estado como el agente modernizador de la nación. 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. El accionar estatal en ese período, estuvo caracterizado por cuatro directrices fundamentales que guiaron su orientación, las que fueron «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»⁷.

Respecto de las políticas de fomento a la economía nacional, debemos señalar que ellas comienzan a ser incorporadas decididamente en el período de la dictadura de Carlos Ibañez del Campo, que gobernó al país entre los años 1927 y 1931. En ese período se crearon una serie de instituciones que debían 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 impulsar 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 rendimientos⁸. La idea de «fomento» que subyacía en esas primeras iniciativas estaba vinculada a los créditos que se otorgarían principalmente para incrementar las actividades ya existentes.

Dicho concepto tomaría cada vez mayor importancia en la formulación de las políticas públicas y su amplitud abarcaría en los años siguientes no sólo a las actividades productivas, sino que tendría sus expresiones en las obras públicas, desarrollo de infraestructura urbana y la construcción de viviendas económicas.

Las políticas de «fomento», incluirían entrados los años 1930 créditos para la investigación y experimentación de procesos industriales y mineros; ellas irían acompañadas con sus respectivos cuerpos legales que legitimarían la presencia de técnicos profesionales como las personas idóneas para dirigir su futuro.

Así el «fomento» iría de la mano con la tecnificación del Estado, la administración de los recursos públicos tenía que trascender las coyunturas políticas y debía fundamentarse sobre la base de profesionales especialmente preparados para esas tareas. En este sentido, el gremio que asumiría un carácter protagónico en esos años sería el de los ingenieros; ellos se transformarían en los técnicos que reemplazarían a los antiguos funcionarios políticos, que constituían la herencia viva del régimen parlamentario que el país dejaba atrás con la Constitución Política de 1925.

El punto de mayor expresión institucional del impulso a las actividades productivas se alcanzaría a partir de la creación en 1939 de la Corporación de Fomento (CORFO). Esta entidad vino a ser el corolario de una larga discusión y de una serie de medidas que se tomaron prácticamente desde 1925 para fortalecer las actividades económicas nacionales. La CORFO se fundó a poco de asumir en Chile lo que se llamó el «Frente Popular», coalición de partidos políticos de centro y de izquierda, que con el lema «pan, techo y abrigo» pretendió llevar el desarrollo económico del país bajo los principios del «nacional desarrollismo» de la mano con las demandas populares. Uno de los elementos detonadores de la materialización de la CORFO fue el terremoto del 24 de enero de 1939, que afectó una vasta zona del centro sur de Chile, dañando seriamente la edificación de algunas ciudades como Chillán y Concepción. En estas condiciones se tramita el proyecto de ley que crea las

Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y Fomento de la Producción.

La primera de ellas tendría a su cargo «todo lo relacionado con los préstamos, expropiaciones, reconstrucción y auxilio de los damnificados en las provincias afectadas con el terremoto del 24 de enero de 1939»⁹. A la CORFO por su parte, se le asigna como misión elaborar un plan de fomento de la producción nacional. Este plan tendría 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.

Paulatinamente en Chile la idea de fomento si iba constituyendo en el elemento impulsor de las políticas públicas. Tras de sí debería existir un plan que programaría las actividades necesarias para cumplir las metas trazadas por ese instrumento, las que se definirían esencialmente a partir de argumentos técnicos. Esta forma de concebir las actividades de la administración pública por parte del Estado, tendría también sus repercusiones en el ámbito de la vivienda social; por los años treinta, como veremos más adelante, se comenzaría a impulsar 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 construcción¹⁰.

Por esos años se discute profundamente acerca del rol que debía jugar la consolidación de la industria nacional, con el objeto que esta reemplazara los bienes y servicios básicos que provenían desde

el exterior. En este contexto, la CORFO asumiría el liderazgo de lo que se ha llamado la «política de sustitución de importaciones»; la que impulsaría en Chile un proceso sostenido de industrialización y de transformaciones sociales hasta comienzos de la década de 1970¹¹. La industria substitutiva no sólo consideró un cambio en las técnicas y diversificación de la producción, sino que involucró una profunda alteración en la división social del trabajo y del orden económico-político. Desde el punto de vista espacial, los efectos se harían 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.

El proceso de industrialización inducido por el Estado chileno, a través de las diferentes instituciones de fomento que se crearon para este fin en la década de 1930 y que se vinieron a refundir en la citada CORFO, fue también un hecho con profundas implicaciones políticas y sociales.

El Estado entre otras funciones tendría la de mediar entre el capital exterior y el

nacional; y debería además asumir los costos directos en la puesta en marcha de determinadas industrias sobre las cuales no existía experiencia anterior en la producción nacional.

En esta perspectiva, el proyecto que se pretendía construir para desarrollar al país, tenía dentro de sus objetivos más importantes dotar a la nación de un sustento industrial que fuese capaz de atender las necesidades de la población y que actuara como motor del desarrollo económico nacional. Este nuevo modelo reemplazaría al aquel basado en las exportaciones de los productos primarios y que había dominado durante todo el siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX¹².

Las modificaciones producidas en la política de desarrollo en Chile entre 1930 y 1952, tendrían algunas consecuencias en la estructura productiva del país. En el sector manufacturero hubo un cambio considerable que estuvo representado por una mayor participación del Estado en detrimento de la libertad empresarial. El fomento a la industria, se vería reflejado en el aumento de la población empleada en dicho sector que pasaría de 232.000 personas en 1930 a 409.000 en 1952.

En la minería, la producción cuprífera reemplazaría a la del salitre; la población empleada en las compañías mineras asociadas al cobre en 1930 era de 12.000 operarios para llegar en 1943 a 21.000. En la agricultura, el énfasis en el crecimiento basado en la ampliación de la superficie cultivada fue reemplazado por el mejoramiento en el manejo de la tierra y del agua; la superficie regada aumentaría entre 1930 y 1950 en 324.000 hectáreas. Finalmente, en el sector servicios las funciones relativas a la administración pública predominarían por sobre las actividades económicas, el transporte y las labores domésticas. Los empleos de dicho sector aumentarían en su conjunto en forma notablemente, pasándose de 234.781 personas en 1930 a 478.913 en 1952. La fuerza de trabajo global aumentaría en el lapso 1930 - 1952 en un 52 por ciento, pasando de 1.460.474 a 2.155.293 personas¹³.

Las transformaciones vividas por Chile en los años treinta también irían acompañadas de cambios demográficos y de la distribución espacial de la población, en los cuales las políticas de industrialización dirigida por el Estado tendrían sus consecuencias.

El Cuadro N°1 muestra el crecimiento de la población en Chile en el período comprendido entre 1920 y 1960, según el tamaño de los centros poblados y su condición urbana o rural. Hacia 1930 el porcentaje de población rural era levemente superior a la población urbana¹⁴, 51.8 por ciento en contra de 48.2 por ciento. En el censo de 1940 esta proporción se invertiría y la población que

Cuadro N° 1
Distribución de la población chilena en ciudades según tamaños de los asentamientos, 1920-1960

Años	Población rural		Centros de 2000 a 20000 habitantes		Ciudades con 20000 hab. o más		Población de Santiago		Población Urbana		Población total	
		%	A	%	B	%	C	%	(a+b+c)		%	
1920	2132452	80,46	554717	58,19	535770	28,75	507296	26,60	1597783	3730235	50,58	
1930	2219253	83,74	679927	71,33	692034	37,13	696231	36,50	2068192	4287445	58,14	
1940	2474593	93,37	723585	75,91	873286	46,86	952075	49,92	2548946	5023539	68,12	
1952	2496107	94,18	901926	94,62	1184553	63,56	1350409	70,80	3436888	5932995	80,45	
1960	2650326	100,00	953232	100,00	1863776	100,00	1907378	100,00	4724388	7374712	100,00	

Fuente: Hurtado, 1966
(%) Obtenido tomando como año base 1960

habitaba en centros poblados de más de dos mil habitantes sería ligeramente mayor que aquellas que vivía en los campos de Chile. En 1950 la población que habitaba en los centros catalogados como urbanos sería cercana al 60 por ciento de la población, y la capital del país ya superaría con creces el millón de habitantes, llegando a la cifra de 1.350.409 personas.

Con la nueva política de desarrollo de los años 1930 se producirían cambios en la estructura productiva del país que tendrían repercusiones en la sociedad en general. En primer lugar, se acentuarían los procesos migratorios hacia la capital del país, solo en el lapso transcurrido entre 1930 y 1952 llegan a Santiago cerca de cuatrocientas mil personas. La llegada de grandes contingentes de población a dicha ciudad ya había comenzado en la segunda y tercera década del siglo XX con el inicio de la crisis del salitre; entre 1907 y 1930 habían de arribar hacia ese centro nacional cerca de 250.000 personas¹⁵.

En términos generales la población de Chile aumentaría entre 1930 y 1952, en cerca de un millón ochocientas mil personas, sólo Santiago prácticamente duplicaría su población, pasando de 696.231 a 1.353.400 personas. En este sentido, los cambios demográficos y de la estructura económico-productiva que se vivirían en Chile hacia los años treinta impactarían en el modo de ocupación del territorio de las principales áreas urbanas del país. El crecimiento poblacional se manifestaría en nuevas áreas industriales y residenciales; éstas últimas en muchas oportunidades se crearían bajo las

mínimas condiciones prospectivas, ante lo cual el Estado intentaría intervenir fijando las normas mínimas de urbanización. Aflorarían las primeras ocupaciones ilegales de terreno, que acentuarían el «rancherío» que se venía levantando en la periferia de las principales ciudades de Chile desde el último cuarto del siglo XIX. Estos asentamientos precarios se unirían aquellos que se venían formando a través del «arrendamiento de piso» y a la «compraventa de sitios a plazo», que intentarían ser regularizados por las leyes de Fomento de la Habitación obrera de inicios de los años treinta. Por otro lado, se comenzarían a construir los primeros grandes conjuntos habitacionales bajo los principios de la arquitectura racionalista; los que albergarían a los obreros de la naciente industrialización chilena.

EL NUEVO ENFOQUE DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN LOS AÑOS 1930

Como señalamos en el punto anterior, los ingenieros serían los técnicos que planificarían y ejecutarían 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. Los primeros indicios de su inserción oficial en el sector estatal los encontramos en la formación de la Dirección de Obras Públicas en 1888, la que tuvo en sus inicios el objetivo de «estudiar, ejecutar y vigilar todos los trabajos públicos que se emprendan en el país por el Gobierno o por particulares por cuenta del Estado»¹⁶. En dicha repartición se incluyeron cuatro secciones: la de ferrocarriles y telégrafos en estudio o construcción; la de puentes, caminos y construcciones hidráulicas; la de arquitectura; y la de minas, geografía y geodesia. La planta de funcionarios de dichas secciones estaría compuesta por ocho ingenieros y tres arquitectos, entre los cargos más significativos.

Lo anterior describe los comienzos de la inserción en las instituciones públicas del gremio de ingenieros y arquitectos. Serían los primeros los profesionales que adquirirían mayor protagonismo, sobre todo a nivel de cargos directivos en los entes públicos asociados al despegue productivo de Chile hacia 1930. Por otro lado, los arquitectos fueron considerados como pares por parte de los ingenieros¹⁷, y como tales adquirieron una importancia relevante en la acción del Estado en

materia de vivienda. Dichos profesionales agrupados desde 1923 en la Asociación de Arquitectos de Chile se sentirán con la responsabilidad de actuar en diferentes ámbitos de la vida nacional y especialmente en la formulación de posibles soluciones para el problema de la vivienda popular.

Los postulados del mencionado gremio se verían influenciados por las ideas provenientes de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, que se iniciaron en 1928 en el castillo de La Sarraz; los eventos siguientes tomarían lugar en Frankfurt y en Bruselas, en 1929 y 1930, respectivamente. El de Frankfurt tendría como tema central el de la «vivienda mínima», entendida ella no sólo como un problema de dimensiones sino que como las condiciones «genéricamente cívicas» para la existencia social; en esa oportunidad se definiría como tamaño vital mínimo de una vivienda los 40-42 m², superficie que podría albergar cuatro o cinco camas¹⁸. El de Bruselas trataría 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. Según la ponencia de Le Corbusier presentada en este último encuentro «la tesis misma del Congreso de Bruselas serían las ciudades jardín en oposición a la concentración urbana; de estos dos estados contradictorios era preciso escoger el que se evite el despilfarro de tiempo, energía, dinero y territorio»¹⁹.

La vivienda racional y la ciudad funcional estarían en el corazón de las propuestas que se generaban desde los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna. Ellas consideraban que había que racionalizar la construcción de viviendas económicas, no solo en cuanto al tamaño sino que también al tipo de materiales que se debían utilizar y a su diseño; los bloques de viviendas en altura serían una de las expresiones que dicho movimiento dejaría en muchas ciudades de Europa y de América. Estas proposiciones tendrían una acogida muy favorable en Chile y entronizarían adecuadamente con el particular momento político y económico que vivió el país en los años 1930 y 1940. Algunos seminarios y congresos repetirían a escala nacional el debate que se estaba produciendo en el contexto internacional. En 1936 se volvería a organizar una nueva Exposición de la Habitación Económica²⁰, bajo la dirección del ya citado Carlos Carvajal, que había presidido junto a Julio Pérez Canto la comisión ejecutiva de la anterior exposición que se había efectuado en 1922.

En el citado congreso de 1936 dentro de 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 presentadas, titulada «Casa Individual o Colectiva», realizada por el arquitecto Luis Muñoz Malushka²¹, 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 sólo 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*²².

Complementan estas afirmaciones las propuestas de uno de los líderes del Movimiento Moderno en Chile, el arquitecto Enrique Gebhard, quien también había de participar en la Exposición de 1936. Gebhard difundió su trabajo y las ideas que provenían de los líderes internacionales de la arquitectura racionalista a través de la *Revista de Arquitectura*, de la cual fue uno de sus creadores²³. 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 había realizado estudios de campo, en los cuales constató que en la capital de Chile hacia la mitad de los años 1930 habían cerca de tres mil «conventillos», en los que vivían un cuarto de millón de personas que habitaban en las más deficitarias condiciones de salubridad. Citando a los asesores que tuvo en sus trabajos y que realizarían junto a él las inspecciones en terreno, este arquitecto señalaba en cuanto a las condiciones de vida que imperaban en esos «conventillos» lo siguiente:

Habían (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 hacían hasta diez personas. En estos conventillos habían 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 vecina²⁴.

La descripción realizada de las características de la vida en los «conventillos» no se diferencian demasiado de lo que ellas 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 que existían dos caminos:

El primero es no hacer nada, es decir construir ciudades jardines, etc. El segundo 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 cosas²⁵.

Gebhard representaba una nueva generación de arquitectos que tenían 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 harían eco de los comunicados que provenían de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna en los cuales se les instaba a formar las secciones nacionales de dicho grupo y «adquirir peso supranacional para impulsar sus ideas»²⁶. Los problemas de las ciudades debían ser concebidos como un todo integrado, la carencia de vivienda iba aparejada con otros males, ante los cuales el urbanismo moderno tenía las soluciones técnicas para dicha cuestión; estos postulados se

complementaban con el discurso político general que veía en los profesionales y técnicos como los garantes de la continuidad del modelo de desarrollo económico que el país comenzaba asumir por esos años.

En la Exposición de 1936, hubo también algunas propuestas tendientes a manifestar las ventajas que tenían los «huertos obreros» como solución al problema de la vivienda popular. Uno de los profesionales que lideraba a este grupo era el ya mencionado Carlos Carvajal, quien tuvo relaciones con los precursores del movimiento de la «ciudad lineal» en España y había publicado algunos artículos en la revista que ese grupo editaba en la ciudad de Madrid, señalándose en algunas editoriales de esa publicación que Carvajal «no era nombre desconocido para nuestros lectores, ya hubimos en más de una ocasión de dedicar a esta ilustre personalidad la atención que merece»²⁷.

El «huerto obrero» se fundaba en similar filosofía a lo propuesto por Arturo Soria y Mata, es decir cada familia obrera debería acceder a una casa, una huerta y un jardín; ellos deberían ubicarse alrededor de los caminos y líneas ferroviarias, con el fin de resolver «el problema de la locomoción rápida y barata». El «huerto obrero» sería concebido por la legislación habitacional de los años treinta y cuarenta como una unidad productiva, que podía ser de carácter agrícola o industrial y debía permitir a las familias obreras generar recursos para solventar los intereses de los compromisos financieros, a los cuales se sometía el beneficiario de dichas

soluciones. Según las propias palabras de Carlos Carvajal, el «huerto obrero» se habría creado 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 ha 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 setentidós horas semanales que antes se trabajaba, hoy están reducidas a cuarentiocho y muy posible que disminuyan a treinticinco, 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 Troncoso²⁸.

Lo señalado por Carlos Carvajal respecto del «huerto obrero» constituye en parte la filosofía que debía imperar 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 señalamos anteriormente, para saldar la deuda de la propiedad. Debemos señalar que la legislación habitacional chilena, desde la década de 1930 y más específicamente a partir del «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 destinaría una cantidad de dinero determinada para su desarrollo.

Las soluciones mencionadas serían complementarias a los primeros grandes conjuntos habitacionales que se comenzaban a gestar en los finales de los años treinta; los que constituirían la base de la política de vivienda de ese período. Estos conjuntos de viviendas serían diseñados 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 y como de incentivar los «huertos obreros» serían incluidas en la política habitacional chilena que se gestaba en la década de 1930; sin embargo esta última alternativa jugaría un papel secundario en el número de viviendas otorgadas por el Estado.

La Asociación de Arquitectos de Chile tomaría 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, el que correspondería a uno de los corolarios del Congreso de Arquitectura y Urbanismo que se celebró en Santiago ese mismo año. El valor que adquirirían 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, del 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 invertirá, 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 prudente²⁹.

A partir de lo anterior uno de los elementos que articularía las proposiciones de la Asociación de Arquitectos de Chile estaría abocado a la organización del Plan Nacional de Viviendas. Esta actividad sentaría las bases de los que sería la política de vivienda en Chile en las décadas siguientes; se intentaría con aquellos planes programar la edificación de una determinada cantidad de viviendas en un plazo de tiempo determinado. En este sentido la Ley de la Caja de Habitación Popular de incorporaría, dentro de las funciones de su Consejo Superior «la formación anual del plan de edificación y de distribución de los fondos de la Caja»³⁰. La formulación de los planes de vivienda tomaría aún mayor cuerpo en 1953 con la Corporación de la Vivienda, institución estatal que instauraría dichos instrumentos como los elementos básicos de la acción pública en materia vivienda social.

En la misma Exposición de la Habitación Económica de 1936, hubo referencias claras por parte del gremio de los arquitectos a lo que debía ser la formulación del Plan Nacional de Viviendas. Otro trabajo del ya citado arquitecto Luis Muñoz Malushka presentado en la misma exposición intenta adentrarse en lo que debería ser el Plan mencionado. En tal sentido, Muñoz Malushka realiza un detallado análisis de los potenciales componentes del Plan, describiendo desde el tipo de viviendas que se tendrían que construir hasta las fuentes de financiamiento que lo deberían apoyar. 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, había que involucrar «todas las actividades económicas relacionadas con la vivienda, desde el comercio de los terrenos, la industria 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»³¹. El arquitecto aludido agregaba que el Plan Nacional tendría que encarar y relacionar por lo tanto las actividades anteriores, debiéndose normar todos los elementos que pudiesen utilizarse en la edificación económica, la que tenía que ser subvencionada con recursos aportados por el Estado y la colectividad productiva involucrada en el problema; había así que establecer reglamentos para los diferentes sistemas de edificación, admisibles en las diferentes zonas del país que pudiesen ser apoyados con dichos recursos.

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

Sobre dichos datos el Plan debía considerar distintos tipos de edificación, que se definirían 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. 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 debía ser descartada, y por el contrario existía la necesidad de planearla técnicamente para reemplazar los «ranchos» de los extramuros por viviendas populares «mejoradas»; se hacía hincapié además en que cerca de un tercio de las edificaciones de la ciudad de Santiago podía ser catalogada en esa categoría y que la incorporación de algunos elementos técnicos a ellas podía subir notablemente su calidad.

La «edificación ligera» era la segunda tipología que se tenía que incluir en la conformación del Plan de Vivienda, ella comprendía las construcciones con esqueleto de madera revestida en forma incombustible. Dicha alternativa debía ser la base para levantar las residencias de los «huertos obreros» estables. Por último estaba la «edificación definitiva», la que quedaba reservada únicamente para asalariados de ocupación estable y jornales superiores a veinte pesos diarios. Según Muñoz Malushka existía 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, ellos debían levantarse en los sectores en 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, ella debía alcanzar a dos pisos como mínimo y a cuatro como máximo.

Otra de las dimensiones que debía abarcar 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*³².

El trabajo citado concluía que los factores fundamentales que deberían considerarse para la elaboración del Plan serían: 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 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.

De lo anterior, el Plan Nacional de Vivienda debía asociarse a «la existencia de un plan territorial correlacionado de fomento» que potenciara 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, impulsarían el desarrollo del país en general. Dichas inversiones debían ser reguladas y programadas a partir de los planes de urbanización que habían entrado en vigor con la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización de 1931.

Los preceptos señalados en la propuesta del Plan Nacional de Vivienda al que nos

hemos referido, daban una gran importancia a los instrumentos de regulación urbanística que se comenzaban a gestar en Chile en los años 1930. Al amparo de la Dirección de Obras Públicas se creó en 1929 la «Sección de Urbanismo», desde esta oficina se realizaron importantes cambios en todo lo referido a la reglamentación urbana. En 1931, bajo su acción se redactará la primera Ordenanza de Construcciones y Urbanización, que será una ley integral que pretendería abarcar el ordenamiento urbano en todo el país³³. En ella se instituiría claramente el papel de los arquitectos o ingenieros, como los profesionales que debían confeccionar los planos de las nuevas edificaciones que se ejecutasen en los municipios chilenos³⁴.

Desde una perspectiva global la normativa aludida entendía a 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»³⁵. A la vez, en dicho cuerpo legal se establecía que en todas las comunas en las que existan ciudades o poblaciones de más de ocho mil habitantes, debería existir un «plano oficial de urbanización», el que debía establecer el trazado de la ciudad o población, con indicación de las calles, avenidas, plazas, parques y demás espacios públicos; cuyo ensanche, apertura o construcción se consideran necesario.

El marco jurídico que se comenzaba a generar con la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización tendría como objetivo regular las diferentes actuaciones urbanísticas oficiales en las diferentes ciudades chilenas. Por otro lado ella sería el elemento guía por el cual se comenzarían a aprobar las diferentes recepciones de obras que se generarían a partir de las leyes de Fomento de la Habitación Obrera que analizaremos en el siguiente punto. Estas leyes intentarían regular el «arrendamiento a piso» y la «compraventa de sitios a plazo», modalidades de acceso a la vivienda que tendrían cada vez mayor importancia hacia los 1930.

Estas formas de solución del problema de la vivienda, expresaban en parte la incapacidad que había mostrado la edificación oficial de satisfacer la creciente demanda de viviendas obreras. Al mismo tiempo, influiría también en esta situación lo acontecido con los resultados que tuvo la aplicación de la Ley de 1906 y normativa de arrendamientos de 1925; que provocaron la demolición de numerosos «conventillos», debido a sus precarias condiciones higiénicas. Lo anterior llevaría a los residentes desalojados de esos lugares a buscar otras vías de arreglo de su carencia habitacional, la que desembocaría en muchas oportunidades en el sistema de alquiler y compra de sitios.

Ante tal situación el Estado se decidió a 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 establecería los servicios y equipamientos mínimo que esas viviendas deberían tener para incorporarlas legalmente a la ciudad.

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 venía desarrollando con anterioridad se pretenden incorporar nuevos elementos que le permitieran diversificar su acción, para así cubrir el máximo de soluciones posibles al problema de la vivienda.

Las «Leyes de Fomento de la Edificación Obrera», se insertarían también en la nueva forma de organizar la administración pública que, como hemos visto en los puntos anteriores, se tecnificaría cada vez más; este hecho se vería reflejado en materia de vivienda en que los arquitectos organizados gremialmente ocuparían paulatinamente casi la totalidad de los cargos directivos de las instituciones oficiales asociadas a la construcción de viviendas sociales.

Estas leyes serían esencialmente dos, la primera fue la Ley 4931 del 6 de febrero de 1931, la que recibiría el nombre de Ley de Fomento de la Edificación Obrera; la segunda quedaría representada por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 33 de 12 de marzo de 1931, que recibió el nombre de Ley de Fomento de la Habitación

Obrera. Ambas normativas serían 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 promulgarían hasta 1936, fecha en que se crea la Caja de Habitación Popular, estarían 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» vendrían a reemplazar en la mayoría de sus preceptos a la Ley de Habitaciones Baratas de 1925, que no había logrado 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». Por «arrendamiento de piso», como hemos señalado, entendemos el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de terreno en la cual posteriormente levantaban lentamente una «mejora», que les serviría de habitación. Por otro lado la «compra venta de sitios a plazo» correspondería a loteos que se generarían en la periferia de las ciudades y serían puestos en el mercado por los mismos propietarios; en ellos también los compradores construirían sus residencias en la medida de sus posibilidades económicas. Estas dos formas de acceso al suelo darían como resultado importantes procesos especulativos en torno al suelo urbano y además sobrepasarían la legislación vigente en cuanto a los servicios de

mínimos de urbanización necesarios para la formación de nuevas poblaciones. Estas normas, se venían generando desde la dictación de la Ley de la Comuna Autónoma en 1891, y pretendían restringir y regular la ocupación del suelo con la determinación del límite urbano de las ciudades. En 1914 se decretaría la Ley 2960, sobre Planes y Límites Urbanos que sería el primer precedente del siglo XX en torno a la zonificación del territorio de las ciudades chilenas, ella intentaría fijar por diez años el perímetro de las ciudades³⁶ y sería el precedente de la Ordenanza de Construcciones y Urbanización en cuanto al establecimiento de los planes de urbanización, a los que hicimos alusión el punto anterior.

Dichos procesos especulativos se prestaron para numerosos abusos, en la mayoría de las ocasiones los contratos de arrendamiento y de compraventa no quedaban registrados. Los lanzamientos de los inquilinos eran bastante comunes, aunque hacia la segunda mitad de la década de 1920 estos habían descendido a causa del Decreto de Arrendamientos de 1925. Sin embargo, este no tenía en muchas oportunidades atinencia debido a que un gran número de los acuerdos entre las partes involucradas era de carácter verbal.

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 lo hemos indicado por la ausencia de los servicios básicos de urbanización, como el agua potable y el alcantarillado.

Al respecto, un trabajo realizado en 1920, publicado en la Revista de la Habitación, apuntaba lo siguiente:

La venta de sitios da origen a la edificación de construcciones antihigiénicas, 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 de 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 sitios³⁷.

Complementan estas afirmaciones lo señalado ya en 1919 por Alejo Lira Infante, quien como señalamos sería una de las figuras políticas que tendría un importante papel en la política habitacional chilena en las primeras décadas del siglo XX. Lira se había titulado de abogado en 1902 y tuvo una activa participación en el Partido Conservador y en las instituciones católicas que se habían formado 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». Lira Infante 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 proponía 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 serios³⁸.

Dentro del discurso del problema habitacional, se comenzaba ya a introducir en la década de 1920 la cuestión de la propiedad de la vivienda. Había tras de estas propuestas la idea de poder superar de esta forma los conflictos sociales que se venían produciendo en torno a los alquileres desde los años 1910. En la misma Asamblea de la Habitación Barata de 1919, Juan Enrique Concha Subercaseaux, quien también estaría relacionado con la aplicación de la Ley de 1906 y a las diferentes asociaciones vinculadas a la beneficencia social de la iglesia católica en las primeras décadas del siglo XX, hacía referencia a este tema de la siguiente manera:

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 economía³⁹.

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 viviendas. Bajo este esquema, serían los propios habitantes quienes deberían construir sus habitaciones; el Estado por su parte tendría la función de controlar este proceso y fijar las mínimas condiciones de urbanización. Desde la perspectiva del presente trabajo, creemos que los orígenes del fomento de la autoconstrucción por parte del Estado chileno estarían justamente en el momento en que los poderes públicos comienzan mediar para que los propios necesitados de vivienda consoliden su unidad habitacional; esto ocurriría con las citadas leyes de Fomento de la Edificación, las que propiciarían primero la compra del terreno y luego apoyarían 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 sin embargo, sufrió en forma casi inmediata algunas modificaciones tendientes a diversificar el ejercicio de sus funciones⁴⁰. La Ley 4931 creó la Junta de la Habitación Popular, con

el objeto de «procurar viviendas sanas y de bajo precio a las personas de escasos recursos». La Junta dependería del Ministerio de Bienestar Social y reemplazaría en sus funciones al Consejo Superior de Bienestar Social que estableció la Ley de Habitaciones Baratas de 1925.

Pocas semanas después se promulgaría el Decreto con Fuerza de Ley de Nº 33, que tiene fecha del 12 de marzo de 1931. Dicho decreto reemplazaría la Junta de Habitación Popular por la Junta Central de Habitación Popular⁴¹. 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 a los aspectos sociales y administrativos de la habitación. Otro cambio significativo fue el establecimiento de las Juntas Locales de la Habitación Popular, que apoyarían la acción de la Junta Central en las diferentes provincias del país.

La Junta Central estaría compuesta «por el Ministro de Bienestar Social, quien la presidiría; por el Jefe del Departamento Administrativo de la Habitación; por el Inspector General del Trabajo; por el Administrador General de la Caja Nacional de Ahorros; de un representante de la Caja de Crédito Hipotecario; y por cuatro miembros designados por el Presidente de la República, uno de los cuales debería pertenecer a una Sociedad Obrera»⁴².

La citada Ley entendería 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»⁴³. Para la determinación de dichos valores se consideraría el precio del terreno, edificio, urbanización, interés del capital durante la edificación, y todo otro gasto inherente a esta clase de operaciones.

Como ya lo hemos mencionado, las «Leyes de Fomento de la Edificación Obrera» a parte de incorporar la situación del «arrendamiento a piso» y la «compraventa de sitios a plazo», también intentarían impulsar la construcción de nuevas viviendas para lo cual la Junta Central podía por intermedio de la Caja de Crédito Hipotecario, 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 siguientes 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 vendría también amparada con la

posibilidad de adquirir terrenos y construir en ellos habitaciones populares en aquellas ciudades en donde se manifestase esta necesidad, destinadas a la venta o arrendamiento, donde podrían incluirse 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.

Respecto de las funciones técnicas que se otorgaban a la Dirección de Obras Públicas, ellas se vincularán al 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 consideraría la concesión de préstamos destinados a la formación de «huertos obreros», para lo cual el interesado debería aportar el cinco por ciento de dicho monto, calculado sobre la base del valor del terreno, edificios o dependencias de la industria que desease instalar. Aquella normativa definía a los *huertos obreros* «como la vivienda que tenía un terreno anexo adecuado a la explotación de una pequeña industria o cultivo y cuyo rendimiento económico fuese suficiente para los cubrir los intereses del préstamo y para el sustento de la familia»⁴⁴.

Respecto de los incisos relativos «arrendamiento a piso» y 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 estableció 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 negara a hacerlo»⁴⁵.

La promulgación de la mencionada Ley creó bastantes expectativas entre sus potenciales beneficiarios. Las Ligas de Arrendatarios, vieron en la aprobación de dicha normativa un paso adelante en lo que a sus demandas se refería; al respecto llegaron a señalar lo siguiente:

*Exteriorizamos el sentimiento de gratitud de la clase trabajadora hacia el Presidente y el Ministro del Bienestar, por la forma altamente humanista en que fue reformada la Ley de Habitación Popular*⁴⁶.

Estas afirmaciones se realizan en un contexto político bastante particular, por esos años el país se encontraba bajo el

régimen dictatorial del General Ibáñez; sin embargo, al poco tiempo del nuevo advenimiento de las fuerzas democráticas la actitud de los movimientos sociales motivados por la cuestión habitacional fue bastante similar ante este tipo de actuaciones oficiales, parte de su confianza la basaban en la nueva voluntad política para dar solución a los problemas sociales. Ante la incapacidad que mostraron en un principio la aplicación de las «Leyes de Fomento de la Habitación Obrera», los movimientos de arrendatarios y de compradores de sitios a plazo entendían que las limitaciones de la normativa estaban dadas por cuestiones administrativas y estaban dispuestos a dialogar para proponer soluciones en ese sentido.

La situación política de Chile en los dos primeros años de la década de 1930 fue de gran inestabilidad. En 1931 la aludida dictadura de Ibáñez sería depuesta y reemplazada por otros gobiernos militares que llamarían a elecciones en octubre de 1932. Estos gobiernos de corte castrense instaurarían lo que se llamó la República Socialista, que tuvo una corta vida pero que en su mandato se avanzaría más en lo social que los gobiernos antecesores de Arturo Alessandri y Carlos Ibáñez⁴⁷. Una de las instituciones creadas bajo este período, y que tendría una repercusión significativa en materia de vivienda, fue el Comisariato General de Subsistencia y Precios de la República, institución que fue presentada por los juristas que la concibieron de la siguiente manera:

El alza injustificada que actualmente se advierte en los artículos de primera

necesidad o de uso o consumo habitual, impone al Estado la doble obligación de impedir todo acto de especulación o de acaparamiento de subsistencias y de ejercer un control efectivo en los precios, sancionando por tanto, a los que lucran con los tiempos difíciles por los que atraviesa la República.

*No se puede ejercer un verdadero control en los precios sino por medio de un organismo técnico, investido de plenos poderes y, por esto, de los medios coactivos necesarios para hacer cumplir sus resoluciones*⁴⁸.

El Comisariato jugaría un rol relevante en el control de los precios de los alquileres y mediaría muchas veces en las situaciones abusivas que se producían en las transacciones de la compraventa de sitios a plazo.

Poco a poco se comenzaba a generar una institucionalidad social en Chile, que iría acompañada de una mayor intervención del Estado, que intentaría cubrir cada vez más las necesidades básicas de la población.

Durante la mencionada República Socialista el Decreto con Fuerza de Ley N° 33 de 1931, al poco tiempo de estar en vigencia sufriría algunas modificaciones. En 1932 el Decreto Ley N° 402 del 10 de agosto, crearía el Departamento de la Habitación que tendría a su cargo la aplicación del Decreto con Fuerza de Ley N° 33. Este Departamento quedaría compuesto por cinco secciones: la Técnica; la Jurídica; la de Explotación; la de Economía Social; ya la de Administración. Las funciones técnicas de

la construcción, que estaban en la Dirección General de Obras Públicas serían traspasadas al mismo Departamento de la Habitación.

Muchas de las modificaciones que tendrían las Leyes de Fomento de la Habitación Obrera estuvieron dadas hasta la creación de la Caja de Habitación Popular, por fortalecer los aspectos técnicos en la aplicación de esas legislaciones. La creación del citado Departamento de la Habitación iría en ese sentido y pretendería especializar las diferentes funciones que involucraban las acciones oficiales en materia habitacional y encargarlas a los técnicos especialmente preparados para ello.

El Decreto con Fuerza de Ley N° 33 que, como hemos visto, fue una de las más importantes iniciativas del grupo de normativas que hemos llamado de Fomento de la Edificación Obrera. Ella tendría graves dificultades en su financiamiento, en la práctica hasta 1935 no había logrado articular las ayudas que pretendía dar «a la formación de huertos obreros, reparación y edificación de casas»⁴⁹. 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 fue la Ley 5579 del 26 de enero de 1935, por medio de la cual el Presidente de la República podía emitir bonos a nombre del Departamento de la Habitación por la suma de cincuenta millones de pesos; dinero que se podía invertir 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 poblaciones⁵⁰.

La mencionada medida disponía que era requisito previo para acogerse a los beneficios de la Ley «que los dueños de mejoras o adquirentes hayan construido o comprado los terrenos con anterioridad a la promulgación de la normativa». Los pagos de dinero los realizaría el Estado a los dueños de terrenos en donde existiesen las «mejoras» o a los vendedores de sitios. Estas personas deberían otorgar las escrituras de cancelación definitiva a los compradores de sitios o dueños de las «mejoras», quienes firmarían un mutuo a favor del Estado, por el valor de las sumas que éste les facilitaría. El valor del terreno sería 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 presumía el acuerdo en el precio cuando este quedaba estipulado en escritura pública. En caso de no existir ese documento, se suponía 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 venta del sitio, si se comprobaba

que era superior al monto de otros predios análogos en una misma población, que hallasen sido 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»⁵¹.

La citada Ley 5579 vino fortalecer y poner definitivamente en funciones los mecanismos que habían dispuesto las Leyes de Fomento de la Habitación Obrera, en lo que se refería a dar solución al problema de los «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 cuando 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»⁵².

En 1934 el Departamento de la Habitación realizaría 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»⁵³. Este censo llegaría a establecer que existían en el país 6630 «mejoreros» o «arrendadores de piso» y 18682 «compradores de sitios». Al 31 de agosto de 1936 se habían acogido a los beneficios de la ya referida Ley 5579, mil setecientos cuarentidós «mejoreros» y nueve mil quinientos treintisiete «compradores de sitio a plazo».

Desde un punto de vista global, podemos mencionar que la 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 que se había propuesto al momento de promulgar dichas normativas. Una vez que se contaron con esos recursos, 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 inescrupulosas para sacar provechos de los beneficios de la normativa en cuestión. Una de ellas 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»⁵⁴. Otro de los aspectos restrictivos de la Ley fue la presunción de acuerdo en el precio de la venta, entre comprador y vendedor, cuando el 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.

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 llevarían a cabo a partir de la década de 1950.

Ellas 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. La periferia de la ciudad de la Santiago se comenzaría 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. Sólo en los primeros años de vigencia de la Ley 5579 se acogieron a ella, en esa ciudad, cerca ciento quince poblaciones que involucraban aproximadamente seis mil cuatrocientos beneficiarios. 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, a parte de normar 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 verían incrementadas por otro fenómeno que comenzaba a tomar fuerza en los años 1930, el cual se asociaría a la proliferación de asentamientos

espontáneos en las principales ciudades de Chile y en especial en la capital del país. Como apuntamos en el primer punto del presente trabajo, entre 1930 y 1952 llegarían a Santiago cerca de 400.000 personas; muchos de ellos provenían 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 paulatinamente 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»⁵⁵.

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. Por otro lado, parte importante de los recursos fueron destinados a saldar las deudas y terminar con los compromisos de la Ley de Habitaciones Baratas de 1925. 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.

LA CAJA DE HABITACIÓN POPULAR, 1936

La promulgación de las distintas normativas de «Fomento de la Edificación Obrera» no habían dado 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 de normar el acceso al suelo, a través de la «compraventa de sitios».

La discusión de que si el Estado debía o no de actuar ya había superada; quedaba ahora por definir como tendría que hacerlo. En este escenario aparecería una nueva propuesta que tendría como objetivo crear una agencia técnica con amplias atribuciones administrativas y con una mayor cantidad de recursos. Ella sería la Caja de Habitación Popular que fue aprobada con la Ley 5950 del 8 de octubre de 1936, y cuyo proyecto estuvo liderado por el entonces Senador Alejo Lira Infante, a quien ya nos hemos venido refiriendo en más de una oportunidad en este trabajo. Lira Infante, como lo hemos apuntado, había sido uno de los precursores de la Ley de 1906 y acompañaría el proceso habitacional chileno prácticamente en toda la primera mitad del siglo XX.

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 que tenía para el desarrollo de las políticas de vivienda popular la creación de esta

repartición pública, 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*⁵⁶.

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 a 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 treintitrés mil personas aproximadamente, calculando cinco personas por familia*⁵⁷.

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. En la Exposición de la Habitación Económica de 1936 algunas comunicaciones destacaban 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 del proyecto 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 mano 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 país⁵⁸.

Los que mostraban ciertas reticencias con el proyecto de la Caja de Habitación Popular fueron los empresarios agrupados en la Asociación de Propietarios de Chile, que mantenían prácticamente el mismo discurso de finales del siglo XIX, en lo que se refería 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 que se habían promulgado. Respecto de las inversiones oficiales, la crítica de este gremio empresarial apuntaba situaciones como las siguientes:

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 economizando 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 pagos⁵⁹.

Dicho gremio postulaba que la acción del Estado debía tender a estimular la acción de los privados, por medio de la liberación de algunos impuestos; ello permitiría propiciar la inversión de capitales en el sector vivienda y provocaría la disminución en el precio de los materiales de construcción. En lo que se refería 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 garantías⁶⁰.

Por otro lado, debemos destacar 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 del apoyo casi general de la clase política chilena. Dicha ley, en la definición de su objetivo recogería, la experiencia que marcaron las Leyes de Fomento de la Edificación Obrera.

La Ley 5950 que creaba la Caja de Habitación Popular, señalaba que dicha agencia dependería del Ministerio del Trabajo y su labor estaría destinada al fomento de edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos obreros y familiares, y a los demás fines que le



asignaran en el contexto de esa normativa. La Caja de la Habitación sería administrada por el Consejo Superior de la Habitación, que estaría compuesto por: el Presidente de la Caja, que sería 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 a la mayor cantidad de actores sociales y políticos, para concertar acciones que tuvieran efectiva realización y no se quedarán entrapadas por la ausencia de acuerdos entre los sectores involucrados. Las funciones del Consejo Superior serían bastante amplias y abarcarían aspectos tales como: la administración 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 disponía 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, a los Consejos Comunales. Los Consejos Departamentales estarían compuestos por «el Intendente o Gobernador, quien lo presidiría; de un regidor o delegado de la comuna cabecera del mismo Departamento: de un ingeniero, arquitecto o técnico en el ramo; del un médico; de un industrial o agricultor; y de un obrero que fuese imponente de la Caja de Seguro Obrero»⁶¹. Los Consejos Comunales debían ser constituidos en todos los municipios del país; ellos estarían integrados por el Alcalde, quien lo prederiría; el médico sanitario de la respectiva comuna; y un patrón y un obrero que fuesen vecinos de la misma comuna.

La Ley en cuestión intentó también dar amplias atribuciones a los municipios. En este sentido, uno de los estímulos previstos fue el de darles a esas entidades 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. Los municipios además podrían

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.

La Caja de Habitación Popular contaba, como hemos mencionado, con una gama amplia de atribuciones para fomentar la construcción de habitaciones económicas. En este sentido, la Caja podía destinar sus fondos a los siguientes fines:

*(a) Construcción de viviendas directamente por la Caja; (b) concesión de préstamos; (c) urbanización de barrios obreros construidos con anterioridad a la Ley; (d) concesión de subsidios; (e) otorgamiento de la garantía del Estado; (f) fomento del huerto obrero familiar y de la industria doméstica; (g) servir los préstamos y demás compromisos contraídos*⁶².

La construcción directa por parte de la Caja tendría como objetivo edificar viviendas para ser dadas de preferencia a obreros jefes de familias numerosas⁶³, en venta a largo plazo o en arrendamiento. La transferencia de las casas sólo podía ser realizada a los adquirentes después de vencido el plazo de dos años, durante el cual el comprador debía cumplir satisfactoriamente como arrendatario las obligaciones que haya contraído como tal.

La Caja de Habitación Popular pretendía abarcar en su acción no sólo a la población de más escasos recursos, sino que 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 Estado⁶⁴.

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. El optimismo inicial que se había 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 refundaría la Caja de la Habitación por medio de la dictación de una nueva ley.

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 9180 viviendas, de las cuales un 58 por ciento se construyeron gracias a la acción

directa de la Caja de la Habitación y 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 Director de la Caja de la Habitación en 1941, apuntaba respecto de la baja cifra de casas construidas en relación a lo que se había 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 Fomento⁶⁵.

Como lo expone la citada autoridad de la Caja de la Habitación, se esperaba el aporte de una serie de instituciones que se habían incorporado 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, institución a la cual ya nos hemos referido y que tendría dentro de sus amplias funciones formar

anualmente un «Fondo de Construcción de Habitaciones Populares». Dicho fondo debería conceder préstamos en forma preferente a las siguientes personas e instituciones:

(a) A las empresas industriales y mineras, para la construcción de viviendas destinadas a su personal; (b) a los propietarios de los predios rústicos, para la construcción de viviendas para empleados y obreros agrícolas; (c) a los obreros y empleados, para la construcción y reparación de viviendas, en terrenos de su propiedad; (a) la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, o a la Caja de la Habitación Popular, para la construcción, adquisición y reparación de casas destinadas al personal de la Corporación⁶⁶.

La Corporación de Fomento, como habíamos visto anteriormente, se había constituido en 1939 junto a la Corporación de Reconstrucción y Auxilio. Ambas agencias desarrollarían actuaciones en el campo de la vivienda popular y contribuirían 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 que se debían invertir en la edificación de viviendas sociales. Esta situación comenzaría a entorpecer y burocratizar en forma excesiva la gestión en torno a los citados fondos; se comenzaría a tener duplicidad de funciones en muchas de las tareas que desarrollaría una y otra institución.

La legislación sería cada vez más abundante y la necesidad de vivienda aumentaría en forma notable ante la

incapacidad de materializar las inversiones previstas, muchas veces entrampadas por asuntos de carácter administrativo. Esta situación sería una de las causas por lo que se reformaría la Caja de la Habitación en 1943 y sería uno de los principales argumentos para crear la Corporación de la Vivienda en 1953.

Instituciones como la Caja de la Habitación Popular también fueron creadas en el contexto internacional. Por ejemplo en España hacia 1939 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, institución que establece «un régimen de protección a favor de la Entidades y particulares que construyan viviendas higiénicas de renta reducida»⁶⁷. Esta repartición establecería 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. Por otro lado, en Estados Unidos la primera ley de habitación popular de 1934 establece la *Unites States Housing Authority* con el objetivo de proporcionar viviendas al sector más modesto de la población; sería una institución que centraría su acción en proveer fondos a los *Local Housing Authority*, quienes eran los 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; desarrollaría su labor mediante una política crediticia indirecta, es decir garantizaría los créditos otorgados por los bancos y otras entidades financieras⁶⁸.

LA REFORMA DE LA CAJA DE HABITACIÓN POPULAR, 1943

En 1943 se encontraba consolidado en el poder político chileno el llamado «Frente Popular», agrupación de partidos centro y de izquierda, que gobernaría el país desde 1938 a 1952. El lema de su mandato, como hemos señalado, fue «pan, techo y abrigo», y durante su período de gobierno se continuó impulsando el modelo de desarrollo basado en la industria nacional, pero se dió un mayor énfasis a los aspectos sociales que sus antecesores.

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, a ello hubo que sumar la disgregación de funciones en distintos organismos que tenían atingencia en esta materia.

Debe destacarse que es al momento de asumir el «Frente Popular» en 1938, cuando efectivamente la labor constructiva de la Caja de Habitación comienza a tomar fuerza. Sin embargo, los fondos que se habían dispuesto tuvieron grandes dificultades para ponerlos en operación.

El Director de la Caja en 1940 señalaba a este respecto que:

No se puede hablar de construir doscientas o trescientas mil viviendas sino

*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 u financiamiento suficiente y estable que le permita cumplir sin inconvenientes la finalidad con que fue creada*⁶⁹.

El poder político de principios de los años cuarenta, representado por el ya mencionado «Frente Popular» tenía en la superación del problema habitacional una de sus banderas de lucha; por lo cual tenía la necesidad de buscar fórmulas que le permitieran aumentar el número de viviendas construidas por parte del Estado. El discurso presidencial del Presidente Juan Antonio Ríos en 1944, ponía 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*⁷⁰.

La nueva de la ley de la Caja de la Habitación creaba una institución que estaría destinada a la construcción y al fomento de la edificación de viviendas salubres y de bajo precio, huertos obreros y familiares. En el primer artículo la nueva normativa de vivienda de los años 1940 daba a entender que con su aprobación se buscaba ampliar las atribuciones

financieras de dicha entidad; así la Caja de la Habitación tendría 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»⁷¹.

En este sentido, las fuentes de financiamiento de la Caja serían diversificadas significativamente, la Ley de 1943 incorporaría una serie de impuestos sobre la producción de algunas actividades mineras y se intentaría aumentar el aporte de la Cajas de Previsión. Dado que los mayores cambios de la citada Caja de la Habitación de 1943 respecto de 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 30.000,000 de 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; y
- 10° Con el producto de las erogaciones, herencias, legados, donaciones y demás entradas que perciba a cualquier título⁷².

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 Previsión⁷³. En relación a la primera de ellas, debemos apuntar que dicha ordenanza estableció que las viviendas económicas tendrían una superficie que fluctuaría entre los treintiséis y los cien metros cuadrados; estos tamaños intentarían 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. A su vez, la ordenanza establecería las características urbanísticas que deberían tener los

proyectos habitacionales que se podían acoger a los beneficios de la Ley de 1943; se establecerían 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. Asimismo, se definirían además criterios para el trazado 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 reglamentó 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 seguirían presentes en la ordenanza citada. Al igual que sus antecesoras, ella estableció una clasificación de la vivienda económica; la que estaría compuesta por viviendas «salubres», «insalubres» e «inhabitables».

Respecto del aporte que debían realizar 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 con los Vicepresidentes Ejecutivos de las Cajas de Previsión».

Las medidas financieras incorporadas por la Ley de 1943 darían sus resultados. Sin embargo, tampoco se llegarían a cumplir las metas provistas de edificar al menos cinco mil viviendas anuales, tal como lo señalaba en 1941 el director de la Caja de la Habitación. Según se puede ver en cuadro Nº2, entre 1944 y 1953 la labor de la Caja, tanto directa como indirecta, llegó a la construcción de 35174 viviendas; en ese período se edificaron en promedio cerca de tres mil quinientas casas anuales.

A dos años de aprobada la reforma de la Caja de la Habitación Popular, se realizaría una nueva convención en torno al problema vivienda, esta vez sería propiciada por el recién formado Colegio de Arquitectos de Chile. 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 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 necesario 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 entusiasmos⁷⁴.

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, había significado 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 país⁷⁵.

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 debía actuar la Caja de la Habitación, a las que había que sumar 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

Año	Labor Directa	% (1)	Indirecta	% (1)	Total	% (2)
1944	1112	67,52	535	32,48	1647	4,68
1945	1036	41,56	1457	58,44	2493	7,09
1946	1185	44,90	1454	55,10	2639	7,50
1947	1655	61,48	1037	38,52	2692	7,65
1948	1966	54,40	1648	45,60	3614	10,27
1949	2709	50,93	2610	49,07	5319	15,12
1950	3143	55,69	2501	44,31	5644	16,05
1951	2467	71,03	1006	28,97	3473	9,87
1952	2049	54,71	1696	45,29	3745	10,65
1953	873	22,34	3035	77,66	3908	11,11
Total	18195	51,73	16979	48,27	35174	100,00

Fuente: Bravo, 1959

(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.

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 que en este puesto de trabajo hemos constatado desgraciadamente, que no hay en el país una voluntad firme para resolver el problema de la vivienda 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 sólo necesitamos ustedes y yo, una sola cosa: dinero y más dinero, para construir más y más casas*⁷⁶.

Por otro lado, dentro de los proyectos habitacionales ejecutados en el período comprendido entre 1936 y 1952, podemos mencionar algunos casos de conjuntos de viviendas construidos en Santiago bajo los principios de la arquitectura racionalista. Uno de ellos fue la Población Huemul II, que se edificó en 1943 y se ubicó en 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; la superficie mínima de los departamentos fue de 52,7 metros cuadrados⁷⁷.

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; ella 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. En este sentido, se delinearon en la esa 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»⁷⁸. 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.

Estos dos casos descritos, 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 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 privilegia la circulación de vehículos por sobre la de peatones»⁷⁹.

CONSIDERACIONES FINALES

Las acciones realizadas por el Estado en el ámbito de la vivienda social se insertan en un ámbito global que podría llamarse como «el modelo de desarrollo optado

para lograr el bien común». La línea intentada seguir en esta comunicación intenta resaltar aquellas expresiones que asumen las actuaciones públicas en el territorio, ver sus fundamentos, justificaciones y tendencias; y a partir de ellas construir un marco explicativo que permita aproximarse a las expresiones espaciales, políticas, sociales y legales de esas políticas.

El Estado chileno en las décadas de 1930 y 1940, generó una serie de esfuerzos destinados a dar solución al déficit de viviendas que afectaba a los grupos sociales de más escasos recursos. Resalta en este período la constante preocupación por parte de los poderes públicos de abordar el problema, ya sea a través de las «Leyes de Fomento de la Edificación Obrera» o por medio de la creación de la Caja de la Habitación Popular, que sería la primera agencia del Estado chileno que tendría amplias atribuciones para impulsar la edificación de viviendas sociales. Sin embargo, 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.

Desde 1906 fecha en que se promulga la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 a 1952, año en que la Caja de la Habitación Popular es reemplazada por la Corporación de la Vivienda, se construyeron tanto por acción directa del Estado como indirecta, a través del incentivo a las sociedades particulares,

cerca de 50.000 viviendas; cifra exigua 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.

Si insertamos lo anterior en un contexto más amplio, se puede inferir que la labor constructiva era insignificante si se comparaba con algunas cifras de viviendas faltantes que se comenzaban a generar en algunas instancias técnicas y académicas hacia la mitad de la década de 1930. La Asociación de Arquitectos de Chile en 1934 señalaba que cerca de 1.500.000 personas carecían de una vivienda adecuada y que el déficit habitacional en el país alcanzaba las 300.000 residencias. El crecimiento demográfico había sobrepasado con creces la capacidad de generar nuevas residencias para las familias de las clases más necesitadas, sólo la ciudad de Santiago pasa en 1920 de tener 507.296 habitantes a cerca de 1.350.000 en 1952. En el ámbito nacional, en similar lapso de tiempo, la población había aumentado de 3.753.799 personas a 5.932.995.

A pesar de que las políticas de vivienda en las primera mitad del siglo XX no fueron lo suficientemente capaces de solucionar en su integridad la carencia de viviendas de las clases sociales más pobres del país; desde la perspectiva del presente trabajo, creemos que en el período analizado se dieron importantes pasos para ir generando una institucionalidad pública y social en torno al problema habitacional.

NOTAS

- 1 Geógrafo, Profesor del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- 2 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. 72.
- 3 El «arrendamiento a piso representaba el alquiler que efectuaban personas de escasos recursos de una porción de suelo en la cual posteriormente levantaban lentamente una «mejora», que les servía de habitación. Este proceso se daría en Chile prácticamente desde la época colonial y ha sido bastante estudiado por el historiador Armando de Ramón. Una obra de carácter general respecto de la historia de la ciudad de Santiago en la cual se hacen referencias a ese fenómeno es: DE RAMÓN, ARMANDO. *Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana*. Madrid: Mapfre, 1992.
- 4 IBÁÑEZ, Adolfo. El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno. *Historia*, 1994, vol. 28, p. 184.
- 5 El presente artículo expone parte de los resultados de la investigación de doctorado que desarrolla el autor en la Universidad de Barcelona, titulada «La Vivienda Social en Chile en el siglo XX» y dirigida por el Profesor Dr. Horacio Capel. El proyecto es financiado por el Fondo Central de Becas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el Gobierno de España a través del Programa Mutis.
- 6 GEISSE, Guillermo. *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. México: El Colegio de México, PISPAL, 1983, p. 84.
- 7 IBÁÑEZ, Adolfo. El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado Moderno. *op. cit.* en nota 4, p. 186.
- 8 *Ibidem*
- 9 *Ley N° 6640*. Texto definitivo que creó las Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y Fomento de la Producción. Santiago: Talleres Gráficos La Nación, 1941, p. 3 y 4.
- 10 BRAVO, Luis. *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. Santiago: Editorial Universitaria, 1959, p. 26.
- 11 GEISSE, Guillermo. *Economía y política de la concentración urbana en Chile*. *op. cit.* en nota 6, p. 115.

- 12 ROSENBLITT, Jaime. El ministerio de Gustavo Ross y la configuración del Estado Nacional Desarrollista. *Historia*, 1994, vol. 29, p. 406.
- 13 HURTADO, Carlos. *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. Santiago: Instituto de Economía, Universidad de Chile, 1966, p. 111.
- 14 Se consideraba en Chile hasta 1992 como población urbana a todos los habitantes que vivían en centros poblados de más de dos mil habitantes.
- 15 HURTADO, Carlos. *Concentración de población y desarrollo económico. El caso chileno*. *op. cit.* en nota 13, p. 146.
- 16 Dirección de Obras Públicas - Ley Orgánica promulgada el 27 de enero de 1888. IN ANGUIA, Ricardo. *Leyes promulgadas en Chile. Desde 1810 hasta el 1° de junio de 1913*. Tomo III. Santiago: Imprenta Barcelona, 1913, p. 65.
- 17 IBÁÑEZ, Adolfo. Los Ingenieros, el Estado y la Política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento. *Historia*, 1983, vol. 18, p. 53.
- 18 AYMÓNIMO, Carlos. *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976, p. 88.
- 19 LE CORBUSIER. La parcelación del suelo en las ciudades. In AYMÓNIMO, Carlos. *La vivienda racional. Ponencias de los Congresos CIAM 1929-1930*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976, p. 237.
- 20 Anterior a la realización de la Exposición de la Habitación Económica de 1936, se habían efectuado la Asamblea de la Habitación Barata en 1919; la Exposición de la Habitación Económica en 1922; y la Semana Obrera de la Habitación en 1928.
- 21 Luis Muñoz Malushka es destacado como uno de los precursores del urbanismo contemporáneo en Chile y tendría una activa participación en la formulación de las primeras instancias de planificación territorial que definiría la legislación urbana chilena entre los años 1928 y 1953 (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, N°3, p. 2-11).

- 22 MUÑOZ MALUSHKA, Luis. Casa individual o colectiva. In *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 197.
- 23 MARQUEZ, Jaime y CÁCERES, Osvaldo. 5 décadas de una gran historia. *Revista C.A.*, 1992, Nº68, p. 24.
- 24 GEBHARD, Enrique. Urbanismo y Estadística. In *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 102.
- 25 *Ibidem*, p. 101.
- 26 MARQUEZ, Jaime y CÁCERES, Osvaldo. 5 décadas de una gran historia. *op. cit.* en nota 22, p. 26.
- 27 Introducción del artículo La Ciudad Lineal en Chile. Unos artículos de Don Carlos Carvajal. *La Ciudad Lineal*, 1928, Nº796, p. 3-5.
- 28 CARVAJAL, Carlos. Los huertos obreros. Breves reseñas históricas - Su aplicación en Chile. In *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 160.
- 29 VIDAL, Ramón. El modernismo en la edificación. In *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 138.
- 30 Ley Nº 5950. *Caja de la Habitación Popular*. Santiago: Talleres Gráficos la nación, 1936, p. 8.
- 31 MUÑOZ MALUSHKA, Luis. Plan Nacional de Vivienda. Ideas básicas para su elaboración. In *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 42.
- 32 *Ibidem*, p. 55.
- 33 MUNIZAGA, Gustavo. Cronología sobre urbanismo y diseño urbano en Chile, 1870-1970. *Eure*, 1980, Nº18, p. 73.
- 34 *Ley General sobre Construcciones y Urbanización*. Santiago: Imprenta la Nación, 1936, p. 7.
- 35 *Ibidem*
- 36 MUNIZAGA, Gustavo. Cronología sobre urbanismo y diseño urbano en Chile, 1870-1970. *op. cit.* en nota 57, p. 71.
- 37 Arteaga, Ernesto. Cuestión interesante. ¿Venta o arrendamiento?. *Revista de la Habitación*, Nº2, 1920, p. 69.
- 38 LIRA INFANTE, Alejo. Vacíos en la legislación vigente y reformas que se imponen. In 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. 123.
- 39 CONCHA SUBERCASEAUX, Juan Enrique. Estado actual de la habitación Obrera. In 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. 30.
- 40 BRAVO, Luis. Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación. *op. cit.* en nota 10, p. 17.
- 41 Decreto con Fuerza de Ley Nº 33. In 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, p. 51.
- 42 *Ibidem*, p. 51
- 43 *Ibidem*.
- 44 *Ibidem*, p. 53.
- 45 *Ibidem*.
- 46 *El Mercurio*, 4 de abril de 1931, p. 14 (Citado en ESPINOZA, Vicente. *Para una historia de los pobres en la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR, 1988, p. 139).
- 47 SALAZAR, Gabriel; MANCILLA, Arturo y DURÁN, Carlos. Estado, Legitimidad y Ciudadanía. In SALAZAR, Gabriel y PINTO, Julio. *Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad y Ciudadanía*. Santiago: Lom Ediciones, 1998, p. 153.
- 48 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. 31.
- 49 BRAVO, Luis. Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación. *op. cit.* en nota 10, p. 18.
- 50 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. X.
- 51 *Ibidem*, p. XI.
- 52 *Ibidem*
- 53 Ley 5404. *Autoriza al Departamento de la Habitación, para que en el término de seis meses forme el censo de las 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, 6 p.
- 54 BRAVO, Luis. Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación. *op. cit.* en nota 10, p. 20.
- 55 DE RAMÓN, Armando. La población informal. Poblamiento en la periferia de Santiago de Chile. 1920-1970. *Eure*, 1990, Nº50, p. 11.
- 56 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. In *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 6-14.
- 57 *Ibidem*
- 58 VIDAL, Ramón. El modernismo en la edificación. In *Exposición de la Habitación Económica. op. cit.* en nota 43, p. 139.
- 59 GUZMAN, Abraham y CORREA, Misael. La Habitación Barata. Puntos de Vista de la Asociación de Propietarios de Chile. In *Exposición de la Habitación Económica. Semana de la Habitación. Noviembre y diciembre de 1936. Conferencias y Estudios*. Santiago: Imprenta Gutemberg, 1937, p. 111.
- 60 *Ibidem*, p. 116.
- 61 Ley Nº5950. *Caja de la Habitación Popular*. Santiago: Talleres Graf. La Nación, 1936, p. 10.
- 62 *Ibidem*, p. 14.
- 63 La ley entendía por familias numerosas aquellas con más de tres hijos menores de 18 años.
- 64 LIRA INFANTE, Alejo. Discurso del senador de la República, don Alejo Lira Infante. *op. cit.* en nota 56, p. 7.

- 65 ALCAINO, 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, p. 7 y 8.
- 66 BRAVO, Luis. *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. op. cit. en nota 10, p. 26.
- 67 VILLAR, José Luis. *La protección pública a la vivienda*. Madrid: Editorial Montecorvo, 1981, p. 130.
- 68 GALDAMES, L. *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. 24.
- 69 LUENGO, Luis. *El problema de la vivienda*. op. cit. en nota 2, p. 80.
- 70 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. 233.
- 71 MINISTERIO DEL TRABAJO. *Ley 7600. Crea la Caja de la Habitación*. Santiago: Ministerio del Trabajo, 1943, p. 1.
- 72 *Ibidem*, p. 5 y 6.
- 73 BRAVO, Luis. *Chile: El problema de la vivienda a través de su legislación*. op. cit. en nota 10, p. 29.
- 74 RISOPATRÓN, Alberto. *Semana de la Vivienda. Sesión Inaugural. Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1945, Nº 8, p. 41.
- 75 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.
- 76 ALCAINO, Abraham. *Trabajemos para que la vivienda la vean nuestros hijos. Boletín del Colegio de Arquitectos*, 1945, Nº 8, p. 57.
- 77 SAN MARTIN, Eduardo. *La arquitectura de la periferia de Santiago. Experiencias y propuestas*. Santiago: Andrés Bello, 1992, p. 36.
- 78 *Ibidem*, p. 37.
- 79 *Ibidem*

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA DESDE LA PERSPECTIVA BIFOCAL DE 'MEDIO AMBIENTE GÉNERO'. EL CASO DE UN BARRIO EN SANTIAGO

Giulietta Fadda, Paola Jirón y María de los Angeles Bilbao

TEMARIO

INTRODUCCIÓN

LA TRIADA DE CALIDAD DE VIDA / MEDIO AMBIENTE / GÉNERO

METODOLOGÍA

ANÁLISIS MULTIVARIADO PARA LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE VIDA

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

NOTAS